МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Горохова Евгения Юрьевна

Национальная политика Российской Федерации в 1991-2000 гг.: концептуальные основы, направления, механизмы реализации

Специальность: 07.00.02 – Отечественная история

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель:
доктор исторических наук,
доцент А.Ю. Полунов

Москва – 2019

СОДЕРЖАНИЕ

	Введение ……		4
Глава 1	Исторические предпосылки реализации национальной политики Российской Федерации……..…….		23
	1.1.	Национальная политика первых лет Советской власти: институты, концепции, термины……	23
	1.2.	Эволюция советской национальной политики в 1920-е – 1980-е гг……	38
Глава 2	Национальная политика Российской Федерации в 1990-е гг.: институциональные и концептуальные основы……		63
	2.1.	Органы власти, участвовавшие в выработке и реализации национальной политики……	63
	2.2.	Концептуальные основы национальной политики……..	84
Глава 3	Основные направления и механизмы реализации национальной политики……		101
	3.1.	Проблема федерализма и национально-культурной автономии в 1990-е гг……	101
	3.2.	«Русский вопрос» в национальной политике……	121
	3.3.	Культурно-языковые проблемы и национальные движения народов России……..	130
	3.4.	Конфессиональный вопрос в контексте межнациональных отношений……	148
	3.5.	Межнациональные конфликты и пути их урегулирования……	172
	3.6.	Проблемы персональной самоидентификации: вопрос об указании национальной принадлежности граждан в официальных документах……..	185
Глава 4	Социально-экономические и информационные аспекты реализации национальной политики……		208
	4.1.	Социально-экономические аспекты национальной политики……..	208

	4.2.	Информационное обеспечение национальной политики……	225
	Заключение……..		251
	Библиография……..		255
	Приложение 1……		275
	Приложение 2……		276
	Приложение 3……		278
	Приложение 4……		279
	Приложение 5……		280
	Приложение 6……		284
	Приложение 7……		287
	Приложение 8……		292
	Приложение 9……		298

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Эффективность выработки и реализации государственной национальной политики в современной России зависит в значительной степени от качества анализа исторических предпосылок, хода, результатов выработки политических решений в сфере регулирования межнациональных отношений, принятых на предшествующих стадиях исторического развития нашей страны. Истоки значительной части современных проблем и противоречий в национальной сфере восходят к последнему десятилетию XX века и связаны с происходившими в то время радикальными трансформациями, выражавшимися в смене ценностей, целей, методологий в области регулирования межнациональных отношений. Содержание, логика и механизмы реализации национальной политики 1990-х гг. во многом явились результатом столкновения различных концепций в сфере управления межнациональными отношениями, выработанных при советской власти и формировавшихся в период становления Российской Федерации в 1991 - 2000 гг.

Востребованность изучения национальной политики первого постсоветского десятилетия связана с тем, что анализ данной проблематики помогает выявить просчеты политического курса 1990-х гг. и сформулировать выводы, которые на современном этапе помогут формированию эффективных механизмов регулирования межнациональных отношений при реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Научная и практическая значимость предпринятого анализа определяется и отсутствием в отечественной науке комплексного исследования, посвященного изучению концептуальных основ, направлений, механизмов реализации национальной политики в Российской Федерации в 1991 - 2000 гг. Между тем национальный вопрос, всегда игравший значительную роль в общественно-политической жизни нашей страны, сохраняет значимость и в наши дни, а его урегулирование является одним из важных направлений деятельности государства.

Объектом настоящего исследования является государственная национальная политика Российской Федерации в 1991 - 2000 гг.

Предмет исследования – концептуальные основы, направления, механизмы выработки и реализации государственной национальной политики Российской Федерации в 1991 - 2000 гг.

Хронологические рамки исследования. Исследование охватывает период, начальной гранью которого является декабрь 1991 г. (распад СССР, признание Российской Федерации государством-правопреемником СССР). Верхней хронологической гранью исследования является август 2000 г. – проведение после избрания В.В. Путина на пост Президента реформы Совета Федерации, четко определившей курс на централизацию государственного управления, что стало отправной точкой для выработки новой политики в сфере межнациональных отношений. Поскольку национальная политика постсоветского периода была тесно связана с наследием советской эпохи, в диссертационном исследовании дается обзор советского опыта в сфере регулирования межнациональных отношений, обращение к которому помогает прояснить суть ряда важных событий и явлений 1990-х гг.

Территориальные рамки исследования охватывают пространство Российской Федерации. В диссертации также затрагиваются процессы и явления, происходящие на территории стран постсоветского пространства – в тех случаях, когда это необходимо для более глубокого анализа рассматриваемых в диссертационном исследовании вопросов.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в комплексном изучении концептуальных основ, направлений, механизмов и результатов реализации национальной политики Российской Федерации в 1990-е гг.

Достижение этой цели предполагает решение следующих **задач**:

1. Сопоставить основы национальной политики Российский Федерации 1991 – 2000 гг. с наследием советского периода; выявить, в какой степени

национальная политика первого постсоветского десятилетия опиралась на наработки советского периода, в чем она отрицала их.

2. Определить основные направления трансформации концептуальных основ национальной политики.
3. Выявить, в каких условиях и под влиянием каких факторов проходила выработка основных направлений национальной политики.
4. Изучить взаимодействие различных органов и ветвей власти в процессе выработки и реализации национальной политики.
5. Проанализировать особенности практического воплощения национальной политики, направления и механизмы ее реализации.
6. Оценить результаты реализации национальной политики к концу 1990-х гг.

Степень научной разработанности темы. Проблематика диссертационного исследования относится к недавней истории нашей страны, что обуславливает определенные особенности ее изучения. Отдельные аспекты межнациональных отношений 1990-х гг. так или иначе затрагивались в работах философов, политологов, экономистов. Однако практически отсутствуют основанные на комплексном анализе источников исторические исследования национальной политики. Очень мало работ, которые базировались бы на изучении документов основного субъекта реализации национальной политики - Государственного комитета (Министерства) в сфере регулирования межнациональных отношений. За рамками внимания исследователей остались также многочисленные материалы (прежде всего, стенограммы) заседаний парламента Российской Федерации, где рассматривались ключевые проблемы указанной сферы.

Изучение научной литературы, касающейся темы исследования, позволило выделить ряд ключевых тем, анализ которых определил структуру и содержание настоящей диссертации. Поскольку национальная политика постсоветской России была так или иначе связана с советской практикой регулирования межнациональных отношений, значительную часть исследований, использованных в диссертации, составили работы по истории советской

национальной политики. В их числе труды отечественных авторов - Д.А. Аманжоловой, А.И. Вдовина, Н.Ф. Бугая, В.П. Булдакова, Л.М. Дробижевой, В.Ю. Зорина, Е.Ю. Зубковой, Т.Ю. Красовицкой, Е.Н. Трофимова, В.Г. Чеботаревой, В.М. Шевырина – а также работы зарубежных исследователей (Т. Мартина, Р.Г. Суни, П. Холквиста)[1]. Важное значение для диссертации имели и обобщающие исследования по истории постсоветского периода, в которых затрагивались в том числе и национальные проблемы – книги А.С. Барсенкова и А.И. Вдовина, В.А. Никонова, Р.Г. Пихоя[2].

Отметим, что большинство современных авторов, обращавшихся к истории советской национальной политики, критически оценивали ее содержание и результаты, сосредотачивались в основном на ее негативных сторонах. Однако в научной литературе представлена и иная точка зрения. Ее сторонниками являются, в частности, Е.Н. Трофимов[3], А.И. Вдовин.[4] В работе последнего автора обращается внимание на принятые советским правительством меры по сглаживанию диспропорций представительства тех или иных национальных групп в различных сферах деятельности (подготовка национальной интеллигенции и управленческих кадров в рамках политики «коренизации» и др.). Отметим, что в 1990-е гг. позитивные наработки советского периода в этой сфере были фактически утрачены.

---

[1] См.: Булдаков В.П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917 – 1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. М.: Новый хронограф, 2010; Государство наций: Империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина. М.: РОССПЭН, 2011; Тишков В.А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013; Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2018; Чеботарева В.Г. Наркомнац РСФСР: свет и тени национальной политики 1917-1924. М., 2003; Шевырин В.М. Рец. на кн.: Булдаков В. П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917-1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. - М.: Новый хронограф, 2010. - 1096 с. // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: История. Реферативный журнал. 2012; Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства / Отв. ред. Т.Ю. Красовицкая, В.А. Тишков. М.: Новый хронограф, 2012.

[2] Барсенков А.С., Вдовин А.И. История России. 1917-2009. 3-е изд. расшир. и перераб. М.: Аспект Пресс, 2010; Никонов В.А. Российская матрица. М.: Русское слово, 2014; Пихоя Р.Г. История современной России. Десятилетие либеральных реформ: 1991 – 1999 гг. М.: Новый хронограф, 2011.

[3] Трофимов Е.Н. Россия многонациональная. Политико-правовые основы управления национальными процессами (1906 - 2012 годы): монография. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Логос, 2013.

[4] Вдовин А.И. История СССР от Ленина до Горбачева. М.: Вече, 2011; Его же. Русские в XX веке. Трагедии и триумфы великого народа. М.: Вече, 2013.

Важнейшей проблемой, встающей в ходе изучения национальной политики, является выявление основных принципов, составивших концептуальную основу данного направления деятельности государства. Определение основ национальной политики в 1990-е гг. являлось предметом острых споров в политической и научной среде. Так, известный отечественный ученый, академик В.А. Тишков исходил из представлений об отсутствии объективной (генетической, биологической, исторической, экономической) основы у таких явлений, как «нация», «национальность», «этнос». По мнению ученого, данные понятия представляли собой субъективные конструкты, активно используемые в борьбе за власть: «Нация – это политический лозунг и средство мобилизации, а вовсе не научная категория»[5]. Взгляды В.А. Тишкова, занимавшего в 1992 г. пост председателя Государственного комитета по делам национальностей, министра по делам национальностей Российской Федерации, оказали заметное влияние на формирование государственной национальной политики. Иной подход представлен в работах известного отечественного философа и политолога Е.С. Троицкого. Исследователь выступал против замены привычных понятий в сфере межнациональных отношений новыми, восходящими к западным стандартам науки и политической практики[6]. Пользу нововведений в сфере концептуального обоснования национальной политики оспаривал и другой исследователь, философ Э.А. Баграмов[7]. Вопросы концептуального обоснования национальной политики 1990-х гг. рассматриваются также в работах Р.Г. Абдулатипова, М.О. Мнацаканяна, Э.А. Паина, в исследованиях американского политолога Оксаны Шевель[8].

---

[5] Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М.: Русский мир, 1997. С. 62.
[6] Троицкий Е. На пороге XXI века // Жизнь национальностей. 1998. № 1 – 2. С. 34.
[7] Баграмов Э.А. Вступительная статья: На путях к укреплению содружества народов // Бабинцев В.А. Пути решения национального вопроса в современной России. М., 1999. С. 25 - 58.
[8] Абдулатипов Р.Г. Сущность нации-этноса: ответ сторонникам безнациональности. М.: Славянский диалог, 1999; Мнацаканян М.О. Нации и национализм. Социология и психология национальной жизни: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004; Его же. Нации в современном глобальном мире: модернистские, конструктивистские и постмодернистские теории. М.: Анкил, 2011; Паин Э.А. Становление государственной независимости и национальная консолидация России: проблемы, тенденции, альтернативы // Мир России. Социология, этнология. № 1. 1995. Shevel O. Russian Nation-building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? // Europe-Asia Studies. Vol. 63. March 2011. № 2.

Большое значение для настоящего исследования имеют работы, посвященные характеристике деятельности ведомства, ответственного за проведение национальной политики – Государственного комитета (затем Министерства). Среди данных работ выделяется книга М.Н. Губогло, в которой описаны следовавшие друг за другом преобразования данного ведомства, дана краткая характеристика деятельности министров, возглавлявших его в 1990-е гг[9]. Проблемы выработки национальной политики затрагивает в своем исследовании отечественный философ и политолог Е.Н. Трофимов. По мнению ученого, эффективному регулированию межнациональных отношений в 1990-е гг. мешало то обстоятельство, что данная сфера деятельности с начала десятилетия была фактически монополизирована узким кругом лиц из окружения Б.Н. Ельцина[10]. Процесс выработки концептуальных основ национальной политики в середине десятилетия также носил односторонний характер. Так, эксперты Государственной Думы оказались фактически отстранены от процесса разработки Концепции государственной национальной политики[11].

Особое место среди проблем национального плана занимал в 1990-е гг. так называемый «русский вопрос». В настоящем исследовании дана характеристика проблем русского населения не только в регионах Российской Федерации, но и в странах СНГ. Значительная часть российского научного и политического сообщества выступала в эти годы против признания русских «разделенной нацией», настаивала на том, что у русских в России и в странах СНГ мало общего[12]. Одновременно во многих странах СНГ распространялось негативное отношение к русским и России посредством распространения новых учебников по истории и другим общественным наукам. Исследования Т.С. Гузенковой, О.Б. Неменского, В.А. Пироженко позволяют проследить нарастание указанной

---

[9] Губогло М.Н. Может ли двуглавый орёл летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М.: Пробел, 2000. С. 18.
[10] Трофимов Е.Н. Россия многонациональная. Политико-правовые основы управления национальными процессами (1906 - 2012 годы): монография. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Логос, 2013. С. 207
[11] Там же. С. 219.
[12] Тишков В. А. Русские вне России: мифы и политика // Российский монитор. Вып. 5. 1995. С. 144.

тенденции в исторической политике Украины и других стран СНГ[13]. Работа В.А. Печенева[14] дает возможность выявить всю неоднозначность отношения к «русскому вопросу» в России со стороны руководителей российского государства.

Преобразования 1990-х гг. остро поставили вопрос об обеспечении возможностей культурно-языкового развития народов России и одновременно способствовали подъему национализма на местах. На примере финно-угорских и тюркских народов показано, каким образом реформы 1990-х гг. повлияли на развитие национальных движений в России. Материалы исследований А.Б. Мясниковой, А.Е. Волковой, В.Ф. Кирдяшова, А.Ф. Назаровой, К.Н. Санукова, Ю.П. Шабаева, А.П. Садохина, А.М. Чариной позволяют охарактеризовать проблемы и нужды финно-угорских народов в первое постсоветское десятилетие[15]. В работах С.А. Васильевой, И.П. Добаева, Г. Котошихина, А.А. Мкртычяна, А.А. Сваранца, С. Червонной, С. Метелевой охарактеризовано национальное движение тюркских народов[16]. Данные движения

---

[13] Гузенкова Т. С. Украина. Величайшая жертва // "Расскажу вам о войне…": Вторая мировая и Великая Отечественная войны в учебниках и сознании школьников славянских стран / Отв. ред. Т. С. Гузенкова. М.: РИСИ, 2012; Неменский О.Б., Пироженко В.А. Украина. От победителей к побежденным // Наследники Победы и поражения. Вторая мировая война в исторической политике стран СНГ и ЕС. / Отв. ред.: Т.С. Гузенкова, О.В. Петровская. М.: РИСИ, 2015.

[14] Печенев В.А. Русские в России, или Русский народ в национальной политике Российской Федерации //Этнопанорама. № 1. 2001.

[15] Волкова А.Е. Концепт «финно-угорского мира»: центробежные тренды и влияние на внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3; Кирдяшов В.Ф. Всемирные конгрессы финно-угорских народов как фактор единения и конфликтности// «Финно-угорский мир». 2008. № 1; Мясникова А.Б. Этапы становления и развития финно-угорского мира // Вестник Чувашского университета. 2012. № 1. С. 56; Назарова А.Ф. Генетика и филогенез финно-угорских популяций // Альманах Пространство и Время. 2013. Т. 4. № 1; Сануков К.Н. Финно-угорские народы России: прошлое и настоящее. Йошкар-Ола, 2011; Шабаев Ю.П. Новые идентичности у финно-угров как политические инструменты // Этнографическое обозрение. 2006. № 1; Его же. Конструирование нового национализма финно-угров: конкуренция глобального и регионального // Мир России. 2004. № 3; Шабаев Ю.П., Садохин А.П. и др. Политизация этничности: зарубежные и отечественные авторы «финно-угорского вопроса» //Вестник российской нации. 2009. Т. 4. № 2; Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Региональные этноэлиты в политическом процессе (финно-угорское движение: становление, эволюция, идеология, лидеры). Сыктывкар, 2008; Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). СПб.: Университет сервиса и экономики; ИЭА РАН, 2010.

[16] Васильева С.А. Пантюркизм на современном этапе: теоретическая база и практическая деятельность // Социум и власть. 2011. № 3 (31). С. 1 - 4; Добаев И.П. Пантюркизм как идеологическое обоснование политики Турции в отношении Кавказа //Известия высших учебных заведений. Северокавказский регион. Общественные науки. 2001. № 3. С. 15 – 24; Котошихин Г. Призрак Великого Турана (Есть ли в Приволжье пантюркизм?) // Век. 2002 № 1 – 2; Метелева С. Аллах с нами // Московский Комсомолец. 2002. 6 декабря URL: https://www.mk.ru/editions/daily/article/2002/12/06/129973-allah-s-nami.html (дата обращения 14.04.2019); Мкртычян А.А. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе как глобальная проблема современных международных отношений (политологический анализ): автореферат дис. … д. полит. наук. М., 2003; Сваранц А.А. Пантюркизм во

в ряде случаев основывались на идеологии пантюркизма, посредством которой Турция продвигала свои интересы и реализовывала внешнеполитические задачи в культурной, языковой, образовательной сферах общественной жизни России. Важное значение с точки зрения изучаемой темы имеют также работы американского исследователя Д. Тризмана и британского ученого Б. Боуринга, посвященные соответственно распространению сепаратистских настроений в регионах в 1990-е гг. и становлению национально-культурной автономии как особой формы реализации интересов этнических групп России[17].

Большое значение в рамках рассматриваемого периода имела и проблема регулирования межконфессиональных отношений. В силу того, что для многих народов страны национальное самосознание было тесно связано с религиозными традициями, нормализация положения дел в конфессиональной сфере имела первостепенное значение для обеспечения политической стабильности. Следует отметить, что реальная ситуация, сложившаяся в 1990-е гг., препятствовала достижению этой цели. Стремление зарубежных конфессиональных структур укорениться в российской системе образования и воспитания, занять приоритетное положение в СМИ вызывало недовольство приверженцев традиционных для России религий, тесно связанных с крупнейшими национальными сообществами нашей страны. В 1990-е и 2000-е гг. вышло большое количество трудов, посвященных исследованию данной проблематики. В частности, в монографии М.И. Одинцова подробно проанализированы вероисповедные реформы 1990-х гг., раскрыта их предыстория (религиозная политика советского периода)[18].

В исследовании профессора О.Е. Казьминой анализируются характерные черты межконфессиональной ситуации, сложившейся в постсоветской России:

внешнеполитической стратегии Турции в 90-х годах // Армянский вестник. 2000. № 1 – 2. С. 70 - 77; Сваранц А.А. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе. М.: Гуманитарий, 2002; Червонная С. Возвращение «пантюркизма»? (Намерения, мифы, реальность) // Ас-Алан. 2001. № 1. С. 280 – 324.

[17] Treisman D.S. Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order // World Politics. Vol. 49. Jan. 1997. № 2; Bowring B. Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Mar. 2002. № 2.

[18] Одинцов М.И. Вероисповедные реформы в Советском Союзе и в России. 1985 – 1997 гг. М.: Российское объединение исследователей религии, 2010. С. 21.

информационное соперничество традиционных религиозных институтов России, в первую очередь, Русской Православной Церкви, с новыми религиозными движениями, влияние активной экспансии зарубежных миссионеров на ценности и взгляды постсоветского общества, а также на деятельность РПЦ[19]. В монографии показано, что хорошо финансируемая миссионерская деятельность зарубежных церквей в первой половине 1990-х гг. вызвала озабоченность РПЦ и побуждала ее к более активному самоутверждению в религиозной жизни российского общества. Этот вывод подтверждают и работы других исследователей[20].

Касаясь работ, посвященных анализу религиозной ситуации в стране, отметим также исследования, рассматривающие особенности межконфессиональных отношений[21], анализирующие положительные и отрицательные последствия укрепления позиций РПЦ в общественно-политической и идеологической жизни страны[22], освещающие механизмы правового регулирования деятельности религиозных организаций на протяжении рассматриваемого периода[23].

Экономическая подоплека национальной политики первого постсоветского десятилетия раскрыта в труде доктора экономических наук С.Д. Валентея. Исследователь анализирует изменения в экономике, повлиявшие на отношения национальных регионов с федеральным центром. В книге демонстрируется, что

---

[19] Казьмина О.Е. Русская Православная Церковь и новая религиозная ситуация в России: этноконфессиональная составляющая проблемы. Москва: Изд-во Московского университета, 2009. С. 211 – 270.

[20] См., напр.: Зуев Ю.П. Религиозно-конфессиональные отношения и общественная стабильность// Полития: Вестник Фонда "Российский общественно-политический центр". 1997-1998. № 4 (6). С. 60 – 67; Филатов С.Б. Новые религиозные движения – угроза или норма жизни? // Религия и общество: Очерки религиозной жизни современной России: (Сборник) / Под ред. С.Б. Филатова. М., СПб: Летний сад, 2002. С. 401 – 449; Его же. Феномен российского протестантизма. Там же. С. 293 – 314.; Его же. Послесловие. Там же. С. 470 – 484; Гудим - Левкович Г. Е. Религиозная ситуация в России в 1990 - е гг. // Религия в гуманитарном измерении Баренцева региона. Вып. 1. Ч. 1. Архангельск, 2001. С. 96 – 108.

[21] См., напр.: Лещинский А. Н. Особенности межрелигиозных отношений в контексте религиозной ситуации современной России // Россия. Духовная ситуация времени. 2002. № 3-4 (15-16). С. 158 – 167.

[22] Красиков А. А. Возрождение религии и рождение демократии? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2 (31). С. 26 - 31; Одинцов М. И. Вероисповедная политика Российского государства в 1991 - 2011 гг.: становление, итоги и перспективы // Национальные интересы. 2012. № 6. С. 47 – 50.

[23] Крылова Г. Свобода религии и права человека. Москва: Истина и Жизнь, 1999. С. 279 - 290; Логинов А. В. Религиозная ситуация в России и принятие закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" // Полития: Вестник Фонда "Российский общественно-политический центр". 1997-1998. № 4 (6). С. 85 – 94; Юззелл Л. Проблема свободы религии в современной России / Религия и общество: Очерки религиозной жизни современной России: (Сборник) / Под ред. С.Б. Филатова. М., СПб: Летний сад, 2002. С. 22 – 32.

распад СССР привел к разрушению налаженных экономических связей, скреплявших многонациональное общество в советское время. Политическим последствием подобной ситуации стало противостояние национальных регионов и федерального центра[24].

Важное значение с точки зрения рассматриваемых в диссертации проблем имеет исследование А.А. Жирикова, в котором рассматривается, в частности, влияние преобразований 1990-х гг. на жизнь республик Северного Кавказа. По мнению автора, резкий слом привычных норм жизни, устоявшихся принципов межнациональных отношений в начале десятилетия имел для народов региона самые негативные последствия. Протест против происходящих изменений способствовал ускорению темпов исламизации в регионе, усилению влияния мусульманских стран (Турции, Ирана) на народы Северного Кавказа, разрушению привычных культурных связей внутри нашей страны[25].

Подрыву стабильности в сфере межнациональных отношений на местах способствовал в 1990-е гг. и такой фактор, как резкие изменения в пропорциях представительства национальных групп в органах региональной власти и различных видах общественной и экономической деятельности. Данному вопросу посвящены работы отечественного социолога Р.Р. Галлямова, в частности, его статья «Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период». Исследователь подчеркивает, что в советское время поддерживался определенный баланс представительства национальных групп. С распадом же СССР в регионах произошли изменения в пользу «титульных наций», представители которых стали доминировать в управлении всеми сферами общественной жизни независимо от их доли в составе населения региона[26]. Проблемы, связанные с диспропорциями национального представительства, рассматривались в 1990-е гг. также в исследовании А.С. Барсенкова, А.И.

---

[24] Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: М-ОКО, 1998. С. 104 – 105.
[25] Жириков А.А. Этнические факторы политической стабильности. М.: Славянский диалог, 1995. С. 105 – 110.
[26] Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. 1998. № 2. С. 109-115. К сходным с Р.Р. Галлямовым выводам приходит в своей работе английская исследовательница Д. Бэри. См.: Bahry D. Ethnicity and Equality in Post-Communist Economic Transition: Evidence from Russia's Republics // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Jul. 2002. № 5.

Вдовина, В.А. Корецкого[27]. По мнению авторов, только равенство национальных групп, понимаемое как равенство их представительства в органах региональной власти, могло обеспечить гармонию межнациональных отношений. Соблюдению указанного условия препятствовала отмена учета национальной принадлежности в официальных документах.

Обострение отношений между центром и регионами способствовало развитию межнациональных конфликтов, история урегулирования которых также рассматривается в диссертации. Изучение работ, посвященных истории конфликтов – исследований А.Г. Здравомыслова, А. Малашенко, Д. Тренина[28], а также документов о ходе двух чеченских кампаний и Осетино-Ингушского конфликта позволяют сделать вывод о непродуманном, несистемном характере действий руководителей исполнительной власти, о зависимости политики по урегулированию конфликтов от воли приближенных к Президенту лиц, которые нередко руководствовались своекорыстными интересами. Подтверждают этот вывод и воспоминания современников, в частности, мемуары генерал-полковника Г.Н. Трошева, непосредственного участника событий в Чечне[29].

Подводя итог обзору научной литературы по теме исследования, следует отметить, что к настоящему времени в ней поставлен целый ряд вопросов, требующих разрешения, накоплен материал, нуждающийся в систематизации. К числу дискуссионных относятся вопросы об оценке изменений в концептуальном обосновании национальной политики, имевших место в 1990-е гг.; о роли ведомства (Государственного комитета, затем Министерства), ответственного за выработку и реализацию национальной политики, в сфере регулирования межнациональных отношений; о влиянии борьбы между ветвями власти на процесс выработки национальной политики. Остаются малоизученными сюжеты, связанные с ролью и местом «русского вопроса» в национальной политике 1990-х гг. Нуждаются в уточнении отдельные вопросы, связанные с эволюцией

---

[27] Русский вопрос в национальной политике. XX век. М.: Московский рабочий, 1993. С. 150.
[28] Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М.: Аспект Пресс, 1999; Малашенко А., Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. М.: Гендальф, 2002.
[29] См.: Трошев Г.Н. Чеченский излом. Дневники и воспоминания. М.: Вече, 2016.

государственной политики в конфессиональной области и влиянии этой политики на сферу межнациональных отношений, деятельностью властей по урегулированию межнациональных конфликтов.

Источники. В настоящем исследовании использован ряд источников, большая часть которых относится к периоду 1990-х гг. Их можно разделить на три основные группы.

Первую группу составили документы федеральных органов власти России, органов власти субъектов Российской Федерации. Прежде всего, это стенографические отчеты заседаний законодательных органов власти: V сессии Верховного Совета СССР, III – VI (очередных), чрезвычайной и внеочередной сессий Верховного Совета России (в том числе стенографические отчеты заседаний Совета Национальностей, Совета Республики, совместных заседаний двух палат), VI – VII (очередных), VIII – IX внеочередных Съездов народных депутатов России, заседаний палат Федерального Собрания Российской Федерации (Государственной Думы I – III созывов, Совета Федерации I - II созывов). Являясь одним из наиболее информативных источников, стенографические отчеты отражают споры по поводу реформ в области национальной политики, а также по поводу принятия базовых правовых документов в данной сфере. Автором диссертации проанализировано не менее 4 000 страниц стенограмм, большая часть которых относится к заседаниям законодательных органов власти 1991 – 1993 гг., так как именно в эти годы происходили наиболее резкие изменения в сфере регулирования межнациональных отношений. Использованы стенограммы и более позднего времени (1994 – 1999 гг.), но они лишь дополняют картину начала 1990-х гг. Стенографические отчеты, изданные Верховным Советом СССР, РСФСР (РФ), являются ресурсами Парламентской библиотеки, стенографические отчеты заседаний палат Федерального Собрания Российской Федерации доступны в электронных архивах Государственной Думы и Совета Федерации.

К этой же группе источников относятся документы исполнительной власти – федеральных органов национальной и региональной политики России периода

1989 – 2000 гг., которые хранятся в Государственном архиве Российской Федерации: фонды А259 (опись 49: документы Совета Министров РСФСР, в частности, Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам, Государственного комитета РСФСР по делам национальностей), 10121 (документы Государственного комитета РСФСР - Российской Федерации по национальной политике, Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей, Министерства по делам национальностей и региональной политике, Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям, Министерства региональной и национальной политики, Министерства национальной политики), 10156 (документы Министерства по делам федерации и национальностей, Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики Российской Федерации). Среди данных документов – отчеты ведомства, поручения Совета Министров РСФСР, Правительства Российской Федерации, штатное расписание, переписка представителей ведомства с другими органами исполнительной власти, обращения граждан и др. Сохранились среди документов и стенограммы обсуждений, проводимых межведомственными группами, итоги совещаний руководителей органов исполнительной власти регионального уровня. В совокупности эти документы не только характеризуют деятельность ведомства, динамику его развития, но и позволяют выделить ключевые проблемы национальной политики рассматриваемого периода. Всего в настоящем исследовании проанализировано около 100 дел из указанных фондов Государственного архива Российской Федерации.

К первой группе источников можно отнести и нормативные правовые акты, среди которых Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, в том числе положения о Комитете (Министерстве) в сфере национальной политики, федеральные законы (Указ Президента РФ от 26 апреля 1995 г. № 417 «О дополнительных мерах по нормализации обстановки в Чеченской Республике»; Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской

Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1993 г. № 365 «Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей», Постановление Правительства от 11 апреля 1994 г. № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике»; Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» и др.).

Также в исследовании использованы декларации о суверенитете и конституции республик в составе Российской Федерации (Декларации о суверенитете Карельской АССР от 9 августа 1990 г., Коми АССР от 11 ноября 1990 г. и др.; Конституция Верховного Совета Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г.; Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. и др.).

Вторую, не менее важную группу источников, составили публикации в периодических изданиях. Автором диссертации проанализированы статьи в основных изданиях, посвященных национальной политике, в том числе в газете «Федерация», органе Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Государственного комитета по делам национальностей при Совете Министров РСФСР, выходившей с 1991 по 1993 гг., журнале «Жизнь национальностей», выходившем с 1992 г.[30] и в приложении к нему. Кроме того, время от времени вопросы национальной политики освещались и в других популярных изданиях 1990-х гг., таких, как «Независимая газета», «Российская газета», «Правда», «Известия», «Московские новости», журнал «Российский монитор». Одной из наиболее ценных публикаций для настоящей диссертации явилось приложение к журналу «Жизнь национальностей», вышедшее в 1996 г. под заголовком «Российская идея и национальная идеология народов России». Авторы публикации, сотрудники Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации Х.Х. Боков и С.В. Алексеев, подробно осветили вопросы реформирования понятийного аппарата

[30] Газета, затем журнал с одноименным названием были учреждены Наркомнацем еще в 1918 г. и выходили до 1924 г. Затем после длительного перерыва журнал вновь стал издаваться с 1992 г.

государственной национальной политики, которые стали объектом дискуссий 1990-х гг.

Воспоминания участников событий 1990-х гг. составили третью группу источников. К их числу относятся мемуары президента Б.Н. Ельцина, руководителей в сфере телерадиовещания - В.И. Брагина, возглавлявшего РГТРК «Останкино» в 1993 г.[31], А.Н. Яковлева, руководившего РГТРК «Останкино» и Федеральной службой по телевидению и радиовещанию в 1993 – 1995 гг.[32], О.М. Попцова, председателя ВГТРК с 1990 по 1996 гг.[33], А.М. Любимова, занимавшего в 1990-е пост генерального директора телекомпании «ВИД», а затем пост исполнительного директора общественно-политического вещания ЗАО «Общественное российское телевидение» (ОРТ)[34]. При анализе межнациональных конфликтов 1990-х гг. использованы воспоминания генерала-полковника Г.Н. Трошева, участника двух чеченских кампаний. Масштабный труд С.Н. Бабурина «Страж нации», написанный на основе воспоминаний о 1990-х гг., проливает свет на многие закулисные интриги этого периода, в том числе сопровождавшие формирование правовых основ государственной национальной политики, а именно Федеративного договора и Конституции Российской Федерации[35].

Делятся своими воспоминаниями о национальной политики 1990-х гг. и другие активные участники событий 1990-х гг. Так, ценными представляются сведения, сообщаемые В.А. Печеневым, который занимал пост заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей (1993 г.), заместителя начальника Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями (1994 г.), первого заместителя Министра по национальной политике (1998 – 1999 гг.). Особый интерес представляет масштабный труд В.А. Печенева «Смутное

---

[31] Брагин В.И. Правда замедленного действия (о становлении СМИ в новой России и, в частности, о сражении у телецентра «Останкино» 3 октября 1993 года). Тверь, 1993.
[32] Яковлев А.Н. Сумерки. Изд. 2-е доп. и перераб. М.: Материк, 2005.
[33] Попцов О.М. Тревожные сны царской свиты. Россия, Кремль. М.: Совершенно секретно, 2000.
[34] Маловица О. Свобода слова есть, а свободы мысли нет. Интервью с телеведущим А. Любимовым. 7 июля 2015 г. URL: https://ufa1.ru/text/politics/53293682511872.html (дата обращения 14.04.2019).
[35] Бабурин С.Н. Страж нации. От расстрела парламента до невооруженного восстания РГТЭУ. М.: Книжный мир, 2014.

время» в новейшей истории России (1985 – 2003): Исторические свидетельства и размышления участника событий»[36]. Также важны воспоминания Н.Ф. Бугая, возглавлявшего в 1990-е гг. ряд департаментов в Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике, Министерстве по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации.[37]

В источниковую базу исследования вошел и ряд документов советского периода. В частности, в предваряющем основную часть работы обзоре советской национальной политики приведены отчеты и архивные документы, относящиеся к деятельности Наркомнаца, далекого предшественника аналогичного Комитета (Министерства) постсоветской России[38].

Наконец, проведению исследования способствовал опыт трудовой деятельности автора диссертации в Федеральном агентстве по делам национальностей в 2017 – 2019 гг. В частности, наблюдения автора позволили выделить наиболее значимые для развития современной национальной политики проблемы, корни которых закладывались в 1990-х гг., провести аналогии, проследить динамику развития данных проблем.

Научная новизна исследования. Диссертация является одной из первых попыток изучения концептуальных основ и практической реализации национальной политики 1991 – 2000 гг. В научный оборот вводится широкий круг архивных источников, раскрывающих логику, направления и механизмы реализации национальной политики. В работе показано соотношение основных элементов советской национальной политики и национальной политики постсоветского периода, раскрыты основные направления реформ в этой области.

---

[36] Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России (1985 – 2003): Исторические свидетельства и размышления участника событий. М.: Норма, 2004.

[37] Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. М.: Аквариус, 2017.

[38] Использованы: Положение о Наркомнаце и Эстонском отделе Наркомнаца, инструкции и циркулярные письма Наркомнаца и др. 1920 – 1921 гг. ГА РФ. Ф. Р1318. Оп. 1. Д. 1125; Отчеты отдела национальных меньшинств Наркомнаца, представительств и губотнацев о своей работе за 1922-23 гг. ГА РФ. Ф. 1318. Оп. 1. Д. 458.

Методологической основой диссертации являются принципы историзма и объективности; комплексный и системный подходы; структурный, сравнительный и проблемно-хронологический методы.

Использование комплексного и системного подходов дало возможность рассмотреть во взаимосвязи весь спектр условий и факторов, повлиявших на национальную политику 1990-х гг. Применение сравнительного метода позволило сопоставить основы советской и постсоветской национальной политики, выявить черты их сходства и различия. Наконец, применение проблемно-хронологического метода исследования позволило раскрыть динамику развития национальной политики и выявить причинно-следственные связи тех или иных решений в сфере регулирования межнациональных отношений.

Научно-практическая значимость исследования. Изучение развития национальной политики в первое постсоветское десятилетие, ее взаимосвязи с советской системой регулирования межнациональных отношений способствует более глубокому теоретическому осмыслению закономерностей функционирования межнациональных отношений в российском обществе. Анализ одного из важнейших направлений государственной политики первого постсоветского десятилетия вносит вклад в исследование 1990-х гг. - переломного периода отечественной истории, далеко не в полной степени изученного к настоящему времени представителями различных гуманитарных наук.

Практическое значение исследования заключается в предметном анализе широкого спектра различных методов регулирования межнациональных отношений, применявшихся на практике в 1990-е гг., выявлении их слабых и сильных сторон. Выводы диссертационного исследования могут быть использованы в работе сотрудников современного субъекта реализации государственной национальной политики – Федерального агентства по делам национальностей, а также при подготовке учебных пособий, при чтении общих и специальных курсов лекций по отечественной истории.

Положения, выносимые на защиту:

1. В ходе реализации национальной политики 1991 – 2000 гг. руководством страны был взят курс на отказ от советской практики регулирования межнациональных отношений. Результатом стало нарастание асимметрии федеративных отношений, обострение вопроса о статусе русских в России и в странах постсоветского пространства, ухудшение ситуации в сфере поддержки культурно-языкового развития народов России, рост национальных движений в их среде, нередко обретавших сепаратистскую направленность, что вело к разрастанию межнациональных конфликтов.

2. Основой трансформации концептуальных основ национальной политики в 1990-е гг. стала установка на формирование единой надэтнической «нации россиян», предполагавшая кардинальное изменений устоявшегося понятийного аппарата в сфере межнациональных отношений. Одним из проявлений данного курса стало устранение из официальных документов указания на национальную принадлежность граждан Российской Федерации. Отказ от привычной терминологии, попытки ввести новую трактовку понятия «нация» вызвали протест со стороны значительной части общественных деятелей, широких масс населения, способствовали дистанцированию регионов от центра.

3. Положение Государственного комитета (Министерства) по национальным вопросам, функционировавшего в 1990-е гг., характеризовалось организационной нестабильностью, хроническим недофинансированием, низким статусом в структуре федеральных органов исполнительной власти. По ряду параметров положение данного ведомства отличалось в худшую сторону от статуса Народного комиссариата по делам национальностей, функционировавшего в первые годы Советской власти. Все указанные факторы затрудняли реализацию эффективной национальной политики.

4. Важным обстоятельством, негативно сказывавшимся на деятельности Государственного комитета (Министерства) и сфере межнациональных отношений стало в 1990-е гг. постоянное соперничество законодательной и исполнительной властей, непосредственно влиявшее на сферу национальной политики.

5. Ослабление воздействия государственной власти на регулирование межнациональных отношений способствовало в 1990-е гг. росту активности националистических структур и сепаратистских движений в регионах Российской Федерации, что вело к обострению межнациональных конфликтов и подрыву социально-политической стабильности в стране.

6. Стремление руководства страны предоставить максимальную свободу различным общественным силам особенно ярко проявилось в области межрелигиозных отношений. Широкое распространение в стране «новых религиозных движений» вызвало острое недовольство традиционных конфессий, тесно связанных с крупными национальными общностями России. В целом к концу 1990-х гг. в обществе обозначился запрос на усиление государственного регулирования сферы межнациональных отношений, который после 2000 г. стал основой для формирования нового курса в области национальной политики.

Апробация материалов исследования. По теме диссертации автором опубликовано семь статей общим объемом 6,61 п.л.: четыре в рецензируемых научных изданиях, индексируемых в базах данных Web of Science, Scopus, RSCI и в изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по группе специальностей 07.00.00 – исторические науки и археология; три в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Основные выводы были изложены в выступлениях на ряде научных конференций, тексты которых были опубликованы (в том числе на XXXI Международной научно-практической конференции «Гуманитарные науки в XXI веке» и V Научно-практической конференции «Правовые, исторические, культурологические, политические и социально-экономические исследования в контексте процесса глокализации общества. Российский и международный опыт»). Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Структура исследования состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографии и приложений.

Глава 1. Исторические предпосылки реализации национальной политики Российской Федерации

1.1. Национальная политика первых лет Советской власти: институты, концепции, термины

Значимой особенностью национальной политики России 1990-х гг. является то, что она во многом строилась на отрицании системы регулирования межнациональных отношений, сложившихся в советский период отечественной истории. Реформы были направлены на кардинальное переустройство данной сферы, тем не менее, продолжали существовать и привычные установки национальной политики советского времени. Новые и старые нормы действовали одновременно, что нередко вносило хаос в политическую жизнь общества. Таким образом, рассмотрение истории развития советской национальной политики и ее основных установок, часть которых формировалось еще в первые годы советской власти, проливает свет на специфику развития сферы межнациональных отношений в постсоветской России. В ряде случаев полезным для задач настоящего исследования может оказаться сравнительный анализ механизмов реализации национальной политики, сложившихся на переломных этапах отечественной истории - в годы становления советской власти и на этапе формирования постсоветской государственности, поскольку во многих отношениях эти эпохи обладали чертами типологического сходства.

Говоря о концептуальных основах национальной политики большевиков, нужно отметить, что к моменту прихода к власти лидеры партии опирались на ряд идейных установок, сформулированных в предреволюционный период. Самой ранней из значимых работ по данной теме была статья И.В. Сталина «Как понимает социал-демократия национальный вопрос» (сентябрь 1904 г.), в которой проводилась идея о ликвидации в будущем национальных различий[39]. Как отмечает Е.Н. Трофимов, данные идеи были близки взглядам, которые в то время

[39] Сталин И.В. Как понимает социал-демократия национальный вопрос // Соч. Т. 1. С. 32 – 55.

разделял В.И. Ленин[40]. Позже, в 1913 г. вышла одна из наиболее известных работ И.В. Сталина - «Марксизм и национальный вопрос». В ней подвергалась критике выдвинутая австрийскими социал-демократами концепция национально-культурной автономии (в качестве альтернативы предлагалась областная автономия). Было сформулировано понятие «нации», которое впоследствии послужило основой для определения ключевых понятий в рамках советской национальной политики[41]. В том же году увидела свет работа В.И. Ленина «Тезисы по национальному вопросу», в которой подчеркивалось, что все нации России, кроме великороссов, угнетены[42]. Предлагалось дать всем нациям возможность образовывать отдельное государство, либо выбрать, в составе какого государства они желают находиться. Для пожелавших остаться в составе государства предполагалась возможность широкого самоуправления. Спустя год тезисы работы были скорректированы, в статье «О «национализме»» В.И. Ленин заявил о нецелесообразности постановки вопроса со стороны пролетариата той или иной нации об отделении от крупного государства, несмотря на обязательное условие равноправия наций и их потенциальную возможность требовать такого отделения[43].

Таким образом, в дореволюционные годы был сформирован ряд идей, которые составили основу концепции национальной политики большевиков, тем не менее к 1917 г. партия не располагала развернутой программой по национальному вопросу, делая упор на классовый принцип при анализе политических процессов и считая, что мировая пролетарская революция вскоре отодвинет на задний план национальные размежевания. Идеи большевиков в сфере национального вопроса корректировались теми условиями, в которых они реально претворялись в жизнь. Как омечают В.А. Тишков и Т.Ю. Красовицкая, лидеры большевиков, являвшиеся поборниками унитаризма, стали активно продвигать идею федерализма и создания автономных национальных республик

[40] Трофимов Е.Н. Ук. соч. С. 95.
[41] Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. Т.2. С. 290 - 367.
[42] Ленин В.И. Тезисы по национальному вопросу // Соч. Т. 23. С. 314 - 322.
[43] Ленин В.И. О «национализме» // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 325 – 326.

не ранее весны 1919 г. с целью использовать «шанс спасения режима» и привлечь на свою сторону элиты нерусских народов[44]. Отметим, что необходимость привлечь на свою сторону нерусские народы окраин, вероятнее всего, была осознана большевиками задолго до этого, а фактической основой федерализма стало постепенное разрушение связей между регионами Российской империи в годы Первой мировой войны, особенно усилившееся после падения монархии[45]. На фоне ослабления центральной власти заявляли о себе многочисленные самопровозглашенные структуры на местах[46]. Провозглашение большевиками «Декларации прав народов России» от 2 (15) ноября 1917 г., в которой было заявлено о «раскрепощении», «освобождении», «праве народов России на свободное самоопределение», способствовало стремительным политическим переменам в регионах (там, где документ стал известен)[47]. Декларация в совокупности с процессами регионализации способствовала развитию движений, боровшихся за национальную самостоятельность народов России[48].

В.П. Булдаков отмечает, что на момент захвата власти большевиками почва для национальных конфликтов на местах была подготовлена объективными причинами и процессами. Исследователь называет среди них «уплотнение социально-информационного пространства», то есть демографический бум второй половины XIX в., масштабные миграционные процессы в ходе Первой мировой войны и после нее, стремительное развитие печати[49]. Сыграли свою роль и предубеждения отдельных народов, сложившиеся в Российской империи, их негативное отношение друг к другу. В целом к моменту революции на территории Российской империи имел место высокий уровень этнически окрашенной

---

[44] Тишков В.А. Российский народ. С. 212.
[45] Трофимов Е.Н. Ук. соч. С. 92.
[46] Там же. С. 92 - 93.
[47] Декларация прав народов России. 2 (15) ноября 1917 г. URL: http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5307/ (дата обращения 14.04.2019).
[48] Т.Ю. Красовицкая перечисляет следующие самообразования, заявившие о себе в течение 1918 г.: Закавказская демократическая федеративная республика (провозглашена в апреле 1918 г., а спустя месяц распалась на Грузинскую Демократическую Республику, Азербайджанскую Демократическую Республику и Республику Армения), Республика горцев Северного Кавказа, Терско-Дагестанское правительство, Литовская Тариба (Государственный совет Литвы), Кокандская автономия, Украинский национальный союз, Урало-Волжский штат и др. (Этнический и религиозный факторы. С. 153.)
[49] Булдаков В.П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917 – 1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. М.: Новый хронограф, 2010. С. 21 – 22.

социальной агрессивности. Противоборство большевиков и антибольшевистских сил зачастую имело этническую окраску[50]. Вместе с тем, несмотря на большое количество межэтнических столкновений, нет, на наш взгляд, оснований утверждать, что «в постимперском хаосе только насилие могло консолидировать во имя общей идеи», а национальные лидеры «шли на сотрудничество с большевиками либо оставаясь в плену иллюзий о самоопределении, либо из-за страха перед репрессиями»[51]. В действительности, насилие, которое безусловно было в арсенале большевиков, стремившихся собрать расколотую на части страну, само по себе не было способно консолидировать, сплотить многонациональное население.

Успех большевиков, по нашему мнению, следует искать не в «тотальной войне», как называет способ управления общественной жизнью в советском государстве американский исследователь П. Холквист[52], а в их деятельном преобразовании социальной сферы, эффектных политических лозунгах, в успешной агитационной работе.

Как справедливо отмечает Т.Ю. Красовицкая, риторика большевиков звучала особенно привлекательно на фоне политических заявлений белых о великодержавной целокупной России, русском национальном деле, об учреждении органов власти в национальных автономиях, «как это было в английских колониях»[53]. «Белые» воспринимали национальные движения по большей части как просоветские, пробольшевистские и боролись с ними, отвергая идею самоопределения народов и затрудняя создание культурно-национальных

---

[50] В Астраханской губернии среди крестьян распространилось представление, что все калмыки, проживавшие в губернии, поддерживают контрреволюционеров . На Северном Кавказе шло противостояние между горцами и казаками, причем часть горцев поддержало советскую власть (например, Малая Кабарда). Многие народы считали гражданскую революцию «русской». В то же время, основная масса великорусского населения «не была готова к тому, чтобы прежде незаметные инородцы заявляли о своих собственных нуждах» (Булдаков В.П. Ук. соч.. С. 223, 589).

[51] Шевырин В.М. 2012. 02. 015. Булдаков В. П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917-1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. - М.: Новый хронограф, 2010. - 1096 с // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: История. Реферативный журнал. 2012. С. 82 – 91.

[52] Холквист П. Вычислить, изъять и истребить: Статистика и политика населения в последние годы царской империи и в Советской России // Государство наций. С. 159, 161, 166.

[53] Этнический и религиозный факторы. С. 160 – 161.

автономий[54]. Большевики, напротив, всячески способствовали самодеятельности многочисленных национальных организаций, что обеспечивало им поддержку народов окраин. Даже при разгоне Учредительного собрания в январе 1918 г. большевики отнеслись к депутатам избирательно, поддерживая лидеров от национальностей[55].

Как отмечает американский исследователь Т. Мартин, успешная пропаганда в сфере национальной политики лидеров большевистской партии базировалась на трех основных посылах:

1. Самоопределение наций должно было стать оружием против призыва господствующего класса к национализму.

2.Национальное сознание – это фаза развития, через которую должны пройти все народы на пути к интернационализму.

3. Нерусский национализм был ответом на царское угнетение и не был столь вреден для советского строительства как национализм (шовинизм) русских[56].

Наглядным воплощением в жизнь лозунгов национальной политики большевиков явилось создание Народного комиссариата по делам национальностей (далее - Наркомнац), который с первых дней своего существования активно включился в работу.

Не вполне справедливым представляется мнение В.П. Булдакова, полагающего, что Наркомнац занимался лишь продвижением большевизма на местах любыми средствами, прикрываясь благими лозунгами о помощи народам России[57]. Безусловно, внимание лидеров партии сосредотачивалось на территориях, где требовалось дать отпор сепаратизму. Но Наркомнац был занят не только агитацией и пропагандой. Прежде всего, эта структура стала

---

[54] Шевырин В.М. Ук. соч. С. 85.

[55] В составе Учредительного собрания было 86 депутатов от национальных групп и движений (при общем количестве депутатов – 715), 10 из их числа перешли работать в Народный комиссариат по делам национальностей, прочие – в местные правительства . Таким образом, лидеры из числа национальных движений инкорпорировались в советскую систему управления (Этнический и религиозный факторы. С. 156).

[56] Мартин Т. Империя положительной деятельности: Советский Союз как высшая форма империализма // Государство наций. С. 90 – 93.

[57] Булдаков В.П. Ук. соч. С. 623.

интеллектуальным центром по выработке и апробации новых методов управления, определения компетенций центра и периферии, площадкой, где происходило общение лидеров большевизма и представителей народов окраин. Кроме того, Наркомнац на местах оказывал многообразную социальную и культурную помощь населению. Разъяснительная работа и реальная помощь населению были тесно связаны и осуществлялись часто одними и теми же сотрудниками.

Наркомнац активно занимался вопросами административно-территориального деления страны, образования национальных республик и областей и объединения их в союз. Кроме того, он являлся проводником политики коренизации. Смысл политики заключался в том, чтобы сделать советскую власть ближе и понятнее на местах, сделать ее «коренной», а не навязываемой центром. Политика была нацелена на вовлечение представителей всех национальностей в состав руководящего аппарата, интеллигенции, рабочего класса. Поддерживающие политику большевиков национальные лидеры получали шанс занять посты руководителей и ответственных работников автономий и общероссийских структур[58].

Как справедливо отмечает А.И. Вдовин, коренизация являлась уступкой «националам» со стороны лидеров партии. Она вела не только к повышению культурного уровня коренного населения, но и к оформлению местных элит, стремящихся к расширению своей самостоятельности, а в некоторых случаях - реализации сепаратистских устремлений[59]. По словам Т. Мартина, партия большевиков стала «авангардом нерусского национализма», который продвигался и поощрялся на местах[60].

***

Поскольку ведомство, созданное специально для реализации государственной национальной политики, сыграло в первые годы Советской власти чрезвычайно большую роль в регулировании межнациональных

[58] Этнический и религиозный факторы. С. 177.
[59] Вдовин А.И. История СССР. С. 66 – 67.
[60] Мартин Т. Ук. соч. С. 101.

отношений, на анализе его структуры и деятельности нужно остановиться подробнее. Народный комиссариат по делам национальностей был создан на II Всероссийском съезде Советов в составе рабочего и крестьянского правительства – Совета Народных Комиссаров[61] и просуществовал с октября 1917 по апрель 1924 гг.

Цели, задачи и функции Наркомнаца были отражены в ряде основополагающих документов, первым из которых стал его отчет за период с 1 ноября 1917 по 20 июня 1918 гг. В документе говорилось, что Наркомнац является учреждением, «призванным к строительству мирного сожительства разноязычных и разноплеменных национальностей, населяющих территорию бывшей российской империи». Его основные задачи состояли в том, чтобы направлять, контролировать и объединять деятельность национальных комиссариатов, служить посредником между ними и органами советской власти, собирать материал по национальным движениям внутри и вне советской территории, проводить в жизнь те основы российской конституции, которые затрагивали отличавшиеся экономическим укладом и бытом области[62]. В дальнейшем задачи Наркомнаца уточнялись и дополнялись[63].

Осуществление задач Наркомнаца не ограничивалось рамками РСФСР, распространялось на советские республики за ее пределами: советская власть поощряла объединительные тенденции среди народов, проживавших на территории бывшей Российской империи. Характерной чертой идеологии, на которую опирался Наркомнац, был ее революционный характер. В документах, касающихся деятельности ведомства, отсутствует какое-либо упоминание о предшествующей истории Российского государства и его народов, они учитывают

---

[61] Декреты Советской власти. Т.I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 20-21.

[62] РСФСР. Народный комиссариат по делам национальностей. Отчет о деятельности 1 ноября 1917 года – 20 июня 1918 года. М., 1918. С. 6.

[63] См.: Декрет ВЦИК от 19 мая 1920 г. «О реорганизации Народного Комиссариата по Национальным Делам». Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943, С. 298; Положение о Народном Комиссариате по Делам Национальностей от 26 мая 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М., 1944, С. 331-333; Постановление ВЦИК от 27 июля 1922 г. о Народном комиссариате по национальным делам. URL: https://www.lawmix.ru/sssr/17825 (дата обращения 14.04.2019).

лишь «опыт советского строительства в национально-территориальных образованиях»[64].

Структура ведомства была призвана учесть многонациональный состав населения бывшей Российской империи. В разное время в Наркомнац входило от 17 до 20 национальных отделов и комиссариатов, занимавшихся широким спектром социально-экономических проблем народов Советского государства[65]. С самого начала существования Наркомнац вел работу по организации сети подразделений на местах (в первый год работы Наркомнаца их насчитывалось более 100)[66]. В задачу им вменялась активная работа с населением, в том числе, «проведение в жизнь мероприятий советской власти», «осведомление» населения о мероприятиях центральной власти, обеспечение населения информационными материалами[67]. Из отчетов отделов на местах следует, что в тяжелые и голодные годы гражданской войны губернские отделы национальностей занимались оказанием посильной помощи населению. Например, Петроградский губотнац в 1921-1922 гг. всецело посвящал себя работе с беженцами: устраивал детей в интернаты, а взрослых – на фабрики, не получая никаких денежных средств из центра, занимался самостоятельным изысканием пропитания для беженцев. В отчете рассказывается, как губотнац занимался организацией нескольких новых детских домов для трехсот еврейских детей-сирот, прибывших из-за погромов с Украины и не говорящих по-русски, как просил местных крестьян помочь продуктами голодающим[68]. Этот же отдел занимался спасением местных школ, упрашивал сельскохозяйственные колонии взять по одной школе на собственное обеспечение. Кроме того, он организовывал для крестьян (эстонцев и латышей) краткосрочные курсы по сельскохозяйственным вопросам, а также принимал неиссякаемый поток «оптантов» (в основном, эстонцев) – то есть тех, кто подал

---

[64] Положение о Наркомнаце и Эстонском отделе Наркомнаца, инструкции и циркулярные письма Наркомнаца и др. 1920 – 1921 гг. ГА РФ. Ф. Р1318. Оп. 1. Д. 1125. Л. 47.
[65] Чеботарева В.Г. Наркомнац РСФСР: свет и тени национальной политики 1917-1924. М., 2003. С. 29.
[66] Песикина Е.И. Народный Комиссариат по дедам национальностей и его деятельность в 1917-1918 гг. М., 1950. С. 62.
[67] Там же.
[68] Отчеты отдела национальных меньшинств Наркомнаца, представительств и губотнацев о своей работе за 1922-23 гг. ГА РФ. Ф. 1318. Оп. 1. Д. 458. Л. 69.

обращение о приеме в подданство РСФСР (16 тысяч обращений за 1921-1922 гг.). Сообщается, что в данном губотнаце работало 25 сотрудников, которые при полном отсутствии средств самоотверженно решали местные проблемы, насколько это было возможно в тех условиях[69].

Начиная с 1920 г. тенденция к увеличению количества отделов на местах сменилась на противоположную – к их сокращению, ликвидации, в связи с передачей их функций уполномоченным в составе президиумов губернских и областных исполкомов, президиумам ЦИКов автономных республик[70]. Наркомнац возражал против ликвидации только тех отделов, которые были образованы в губерниях с многонациональным составом населения[71].

Что касается основных направлений деятельности Наркомнаца, то из отчетов ведомства следует, что они менялись в соответствии с нуждами и потребностями конкретного периода. Постепенно большая часть культурно-просветительной работы была отдана в ведение Наркомпроса, а работа с беженцами передана в созданную Центральную коллегию по делам пленных и беженцев в составе Наркомвоендел[72] (национальные отделы на местах продолжали заниматься беженцами и позднее).

С начала 1920-х гг. основным направлением работы Наркомнаца стало национальное строительство – образование в составе РСФСР новых автономий, определение границ национально-территориальных образований. Были и другие направления работы ведомства: рассмотрение вопросов о взаимоотношениях автономных республик с РСФСР, разрешение вопросов местных отделов, удовлетворение различных нужд республик. Смягчая, насколько и где это было возможно, социально-экономические проблемы, Наркомнац притуплял и межнациональное напряжение[73]. К числу основных направлений деятельности

---

[69] Там же.
[70] Курский Д. Совет национальностей // Жизнь национальностей. 1924. № 1. С. 15.
[71] Макарова Г.П. Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР, 1917-1923 гг. Москва: Наука, 1987. С. 27 – 28.
[72] Протоколы руководящих органов Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР. 1918-1924 гг. Москва: РОССПЭН, 2001. С. 220.
[73] РСФСР. Народный комиссариат по делам национальностей. Отчет о деятельности за 1921 г. С. 5 -6.

Наркомнаца относилось также решение национальных проблем в армии; решение проблем вымирающих народов Севера, их спасения и поддержки; проведение значительной работы по подготовке национальных кадров, обучению детей окраин, развитию культуры.

В целом, работа Наркомнаца дала заметный результат. Обоснованным выглядит мнение руководителя Министерства по делам федерации и национальностей в 1995-2000 г. В.А. Михайлова, который дал положительную оценку деятельности Наркомнаца, несмотря на «серьезные минусы и трагические ошибки» политики того периода. Принимая в расчет экономические реалии 1990-х гг., в рамках которых действовало Министерство по делам федерации и национальностей, В.А. Михайлов писал: «Сегодня можно только позавидовать тому, что в тот период при Наркомнаце был развернут ряд учебных, научных и культурно-просветительских учреждений: Коммунистический университет трудящихся Востока, Коммунистический университет национальных меньшинств Запада, Институт востоковедения, несколько издательств» [74].

И все же трудностей было немало. Из сохранившихся материалов следует, что главной проблемой оставалось материальное обеспечение Наркомнаца. На чистом энтузиазме работали отделы на местах. Не лучше обстояли дела и в центре. Тем не менее по мере своего становления Наркомнац креп, становился более централизованной, авторитетной и влиятельной структурой. Несмотря на это, в первой половине 1920-х гг. нарокомат был упразднен. Решение было связано с образованием Союзного государства и союзных органов власти, которым, в частности, были переданы функции в сфере национальной политики.

В 1923 г. Наркомнац был официально ликвидирован, а 9 апреля 1924 г. – окончательно прекратил свою работу. Одновременно с этим создавался Совет Национальностей ЦИК СССР (одна из двух палат ЦИК), которому Наркомнац передавал все свои дела. Как сообщалось в последнем номере журнала «Жизнь национальностей», представители народов, вместо совещательного голоса в

[74] Михайлов В.А. О 80-летии со дня основания народного комиссариата по делам национальностей // Жизнь национальностей. 1998. № 1-2. С. 6.

органах управления, получили право решающего голоса в органах верховной власти[75]. На сессиях рассматривались вопросы о бюджетных правах союза и республик, о внутренней торговле, национальные меньшинства вовлекались в экономическую и социально-культурную деятельность.

Совет национальностей издавал два журнала «Революция и национальности», «Революция и письменность» в которых освещались различные аспекты жизни народов Союза. Выходил альманах народов СССР «Советская страна»[76].

В 1924 г. ВЦИК создал при своем Президиуме Отдел национальностей[77]. В его рамках действовали отделения крупных национальных меньшинств и представительства автономных республик и областей. Последние содержались за счет самих автономий. Как отмечает В.А. Тишков, Отдел национальностей ВЦИК и Совет национальностей ЦИК СССР имели в целом меньшие полномочия, чем Наркомнац[78].

Функции национальных подразделений Наркомнаца на местах перешли к уполномоченным в составе президиумов губернских и областных исполкомов, к президиумам ЦИКов автономных республик[79]. В целом исследователи отмечают, что на местах в 1920-е гг. сложился достаточно пестрый набор органов, реализовывавших национальную политику. К их числу относились отделения Наркомнаца (с 1924 г. их заменили уполномоченные в составе президиумов губернских и областных исполкомов), отделения Наркомпроса на местах, национальные секции ЦК РКП(б), Советы[80].

***

Говоря о концептуальных основах национальной политики первых лет Советской власти, нужно прежде всего остановиться на вопросе о понятиях, использовавшихся в ходе реализации данной политики. В первых советских

---

[75] Курский Д. Совет национальностей. С. 15.
[76] Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства. С. 173.
[77] Решение 2-й сессии ВЦИК от 7 июля 1923 г.
[78] Тишков В.А. Российский народ. С. 261.
[79] Курский Д. Совет национальностей. С. 15.
[80] Этнический и национальный фактор. С. 176.

документах употреблялся ряд терминов, относившихся к указанной сфере: «народ», «нация», «национальность», «народность», «национальное меньшинство», «этнографическая группа», «племя». Понятие «народ» могло употребляться для обозначения разных по масштабу общностей: общности в границах государства (народ РСФСР), общности в границах составной части федерации и отдельной национальности.

Определение нации было дано И.В. Сталиным в статье «Марксизм и национальный вопрос», написанной в конце 1912 – в 1913 гг.: нация понималась как исторически сложившаяся устойчивая совокупность людей, возникшая на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры. «Только наличие всех признаков взятых вместе, дает нам нацию», - говорилось в статье[81].

Из статей В.И. Ленина следует, что он вкладывал в понятие «нация» социальное содержание[82]. Кроме того, он различал «большие нации» и «малые нации», нации подразумевая под последними в большинстве случаев национальные меньшинства, а также различал угнетающие и угнетенные нации[83]. Что касается официальных документов, термин «нации» впервые фигурирует в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» (январь 1918 г.), термин «угнетенные нации» появляется в резолюции VIII съезда РКП (б) (март 1919 г.), затем в резолюции VII Всероссийского Съезда Советов «Об угнетенных нациях» (декабрь 1919 г.).

К термину «нация» примыкает термин «национальность» – один из ключевых терминов первых лет советской власти.

Необходимо отметить, что, несмотря на смысловые различия, в официальных документах данные термины были взаимозаменяемы[84]. Первое не вполне отчетливое определение понятия «национальность» можно найти в

---

[81] Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. Т. 2. С. 296 – 297.
[82] Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу. // Полн. Собр. Соч. Т. 24. С. 113 – 150.
[83] Ленин В.И. К вопросу о национальностях или об «автономизации». // Полн. Собр. Соч. Т. 45. С. 356 – 362.
[84] См. Декларация прав народов России, Конституция 1925 г., Конституция в редакции постановления XIV Всероссийского Съезда Советов от 18 мая 1929 г.

упомянутой выше статье Сталина «Марксизм и национальный вопрос». Здесь под национальностью понималась любая общность людей, подпадавшая под понятие «народ», в том числе, еще не оформившаяся в нацию как институт со строгим перечнем признаков[85]. Согласно этой точке зрения, любая общность-«народ» могла называться национальностью, но не любая национальность могла считаться нацией. Тем не менее, в работах Сталина 1917 г. («Об отмене национальных ограничений», «Контрреволюция и народы России) понятия «нации», «национальности», «народы России» использованы как тождественные. В основных статьях В.И. Ленина, посвященных национальному вопросу - «Критические заметки по национальному вопросу» (1913), «Тезисы по национальному вопросу» (1913), «Социалистическая революция и право наций на самоопределение» (1916), «К вопросу о национальностях или об «автономизации» (1922) – термины «нации», «национальности», «народы» также фактически тождественны, оттенки смысла неразличимы. Можно сделать вывод о том, что понятие «национальность» было многозначным, обозначало любую общность граждан (как крупную нацию, так и малую народность), объединенных между собой по политическим, культурным, историческим, генетическим основаниям. В отдельных случаях данное понятие могло употребляться для обозначения общности, стоящей на пути превращения в нацию и не обладающей одним или несколькими признаками нации или необходимой для нации степенью внутренней консолидации. Кроме того, сама принадлежность к определенной нации называлась национальностью: в этом смысле термин «национальность» употреблялся повсеместно, и в статьях, и в документах (в Конституциях, решении VIII съезда партии и т.д.), а затем и в первой Большой Советской Энциклопедии[86].

Малочисленная общность граждан, подпадающая под понятие «народ», определялась также понятиями «народность», «национальное меньшинство», «этнографическая группа», «племя».

---

[85] Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос. С. 291 – 366.
[86] Большая Советская Энциклопедия. Т. 41. М., 1939. С. 372.

Термин «народность» использовался И.В. Сталиным для обозначения малочисленной общности людей, не развившейся в отдельную нацию («народности Кавказа»)[87]. Народность не могла соответствовать нации ни по количественным характеристикам (численность), ни по качественным (уровень развития культуры, экономики, социальной консолидации и др.). Понятие «народности», или «малые народности», «туземные народности», широко использовалось в официальных документах советского правительства: например, в Декрете ВЦИК от 2 февраля 1925 г. «Об утверждении Положения о Комитете содействия народностям северных окраин при Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета», Декрете ВЦИК от 23 февраля 1925 г. «О местных комитетах содействия народностям северных окраин». В документах, регламентирующих задачи Наркомнаца для определения малочисленных общностей использовалось также понятие «племена»[88]. В первых советских конституциях, декларациях, некоторых других документах (например, в «Союзном договоре между РСФСР и Хорезмийской Советской Народной Республикой»[89]) применялись термины «национальное меньшинство» и/или «этнографическая группа», тождественные по значению понятию «народность». Употребление данных терминов в документах закрепляло статус малочисленных общностей как особых общественных групп и подразумевало, что государство гарантирует им определенный набор прав, которые позволят этим общностям продолжать свое существование, не подвергаясь ассимиляции, слиянию с многочисленными народами.

Сформировавшаяся в рамках официального словоупотребления терминология была нацелена на то, чтобы фиксировать принадлежность каждого гражданина Советского государства одновременно к нескольким общностям, каждая из которых характеризовалась наличием определенного набора прав и

---

[87] Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос. С. 348 – 349.
[88] Положение о Наркомнаце и Эстонском отделе Наркомнаца, инструкции и циркулярные письма Наркомнаца и др. 1920 – 1921 гг. ГА РФ. Ф. Р1318. Оп. 1. Д. 1125. Л. 47.
[89] Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР. М. 1944. С. 263-267.

обязанностей. Самая крупная из этих общностей определялась понятием «трудящийся и эксплуатируемый народ» или «трудовой народ России». Каждый гражданин входил одновременно и в совокупность под названием «трудящийся и эксплуатируемый народ», и в одну из совокупностей под названием «нация», «народность», «национальное меньшинство» и др. Таким образом, отдельный человек был связан в рамках этнонациональной политики как с населением всей страны, так и с некой более или менее многочисленной этнической группой. Как представитель своей группы, он получал соответствующие права: право обучения на родном языке в школе, право свободного пользования родным языком на съездах, в суде, управлении и общественной жизни и др. Защита со стороны государства предполагала учет его интересов как представителя определенной этнической группы и предотвращало исчезновение, растворение национального меньшинства в более крупной нации. Актуализация понятия национальности и пристальное внимание к национальным культурам подчеркивала на государственном уровне значимость культурной памяти народов, социализации в рамках своего народа, связи народа и его этнической территории. Кроме того, с введением понятий «нация», «национальность» как объективных реальностей создавалась основа для пропорционального представительства национальных групп во власти – идеи, лишь частично реализованной советской властью.

Можно отметить, что для каждого гражданина устанавливалась в государстве иерархия норм, прав и обязанностей, интересов, ценностей: нормам государственного уровня подчинялись интересы отдельных наций, национальностей, народностей, локальные, местные нормы. Постулировалось, что интересы отдельного человека должны быть подчинены интересам коллектива: личное благо индивида в условиях послевоенной разрухи напрямую зависело от коллективных усилий по восстановлению страны и конкретных регионов. В случае конфликта интересов индивида и коллектива, отдельный человек, должен

был быть готов пожертвовать своими интересами[90]. Подобные установки напрямую отражались на основных постулатах национальной политики. При сохранении и развитии местных языков, исторических традиций, интересы отдельных народов не должны были вступать в противоречие с общегосударственными и общенародными задачами. В то же время в понятийном аппарате этнонациональной политики указанного периода отражен учет интересов малых групп, национальных меньшинств. Приоритет интересов трудового интернационального большинства при учете прав национальных меньшинств являлся основой этнонациональной политики первого десятилетия советской власти.

Стремление к разделению понятий в рамках этнонациональной политики говорило о том, что на государственном уровне признавалось и уважалось существование национальных различий и особенностей общностей. В то же время все общности были объединены понятием «трудовой народ», которое подразумевало интернациональное единство всех людей, объединенных трудом и единым понятием социальной справедливости в рамках государства.

1.2. Эволюция советской национальной политики в 1920-1980-е гг.

Ко времени ликвидации Наркомнаца 30 из 185 наций и народностей (такое количество было зафиксировано по переписи 1926 г.) обрели государственность в той или иной форме. С целью формирования единого народно-хозяйственного и политического организма большевики последовательно укрепляли механизм подчинения автономий и административно-территориальных единиц союзному центру. Это осуществлялось одновременно с задачей выравнивания уровней социально-экономического и культурного развития регионов. По мнению А.И. Вдовина, иерархический федерализм, оформившийся в начале 1920-х гг. объяснялся именно таким фактическим неравенством. Поскольку распределение

[90] См., напр.: Луначарский А.В. О коммунистическом воспитании. Киев, 1977. С. 58; А. В. Луначарский о воспитании молодежи // Советская педагогика. № 1. 1966. С. 93.

средств между регионами осуществлялось по правилу «больше тому, кто слабее», низшее положение в иерархии указывало на большие по сравнению с другими регионами потребности в государственной помощи[91]. Таким образом, нет оснований утверждать, что неравенство административно-территориальных единиц и статуса народов (нации, народности) в СССР приводило к дискриминации стоящих на нижней ступени иерархии. Скорее наоборот, развитие последних осуществлялось за счет стоящих выше в иерархии статусов.

Национально-государственное строительство начала 1920-х гг. продолжилось преобразованиями на разных уровнях административно-территориального деления. Большое значение для межнациональных отношений имело создание не только крупных, но и миниатюрных автономий: национальных районов, волостей, сельсоветов, к управлению которыми привлекалось коренное население. Среди ученых нет единодушия в оценке последствий такого деления. В частности, В.Ю. Зорин оценивает опыт создания таких административно-территориальных единиц негативно, говоря, что они порождали национальный эгоизм, этническую замкнутость и были экономически неэффективными[92]. А.И. Вдовин, напротив, полагает, что такое деление, ставившее целью самоорганизацию народов, в том числе малочисленных, а также вовлечение местного населения в советское строительство, помогало выявить возможности экономического, политического, культурного развития каждого народа, учесть национальный фактор при определении административных границ. Положительную роль играло и то, что местные органы власти получили значительные права в решении проблем местного значения. Автономные единицы сохраняли свои права в условиях преобразований административно-территориального деления[93].

Масштабные преобразования осуществлялись не только в сфере государственного строительства. Не меньшее значение имело претворение в

---

[91] Вдовин А.И. История СССР. С. 36.
[92] Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства. С. 175.
[93] Вдовин А.И. История СССР. С. 62 – 63.

жизнь новых идеологических постулатов, касающихся сферы межнациональных отношений. В первую очередь в этой связи стоит сказать о борьбе с великорусским шовинизмом. Официальная идеология до конца 1920-х гг. исходила из тотального осуждения дореволюционной истории страны. Русские именовались эксплуататорами, колонизаторами, угнетателями других народов. Как отмечает Т. Мартин, в отношении русских до 1927 г. существовал ряд дискриминирующих мер, таких, как ограничения внутренней миграции (притока славянских переселенцев на окраины), изгнание славянских сельских поселенцев в качестве меры деколонизации, борьба против ассимиляции, в том числе добровольной[94].

Напротив, за пределами русских областей национальная политика до конца 1920-х гг. была сравнительно корректной и взвешенной[95]. В Обращении СНК «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 20 ноября 1917 г. звучало обещание сохранить традиционные верования: «Отныне ваши верования и обычаи, ваши национальные и культурные учреждения объявляются свободными и неприкосновенными»[96]. В январе 1918 г. был создан Комиссариат по делам мусульман внутренней России (в апреле переименованный в Центральный мусульманский комитет), с помощью которого большевики стали бороться с некоммунистическими мусульманскими организациями. Часть мусульманского духовенства, считая, что нормы советской жизни не противоречат исламу и шариату, вплоть до середины - конца 1920-х гг. поддерживала советскую власть, ревкомы, трудовую школу[97]. Сохранялись земли мусульманского духовенства, мечети и их имущество[98], мусульманские учебные заведения. До середины 1920-х гг. на Северном Кавказе в большинстве республик сохранялись суды адата и шариата, действовавшие на основе местных обычаев и религиозного права.

---

[94] Мартин Т. Ук. соч. С. 100.
[95] Вдовин А. И. История СССР. С. 63.
[96] Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 90 – 91.
[97] Этнический и религиозный факторы. С. 174 – 176.
[98] После кампании 1921 – 1922 гг. по изъятию религиозных ценностей, в 1923 г. мечети с имуществом возвращались верующим, но не в собственность религиозных общин, как раньше, а на основе договоров аренды.

Антирелигиозная деятельность большевиков стала набирать силу во второй половине 1920-х гг.[99] В 1926 г. состоялось первое совещание в ЦК ВКП (б) по антирелигиозной тематике, по итогам которого была принята резолюция о специфике антирелигиозной пропаганды среди верующих разных конфессий[100]. К 1927 г. почти повсеместно под запрет попало шариатское правосудие. В конце 1920-х ужесточилась политика в отношении мусульман, что вызвало серию восстаний на почве требований о сохранении мусульманских школ и шариатских судов[101]. Что касается отношений большевиков и православной церкви, то, как отмечалось выше, по мнению М.И. Одинцова изначально политика большевиков не была антицерковной и антирелигиозной, она предусматривала построение светского государства[102]. В числе первых нормативных актов, регулировавших религиозную деятельность в 1920-е гг., был Декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви 1918 г., в соответствии с которым церковь лишалась прежнего статуса и собственности, тем не менее религия не подпадала под тотальный запрет: в частности, подтверждалась свобода совести, право обучать и обучаться религии частным образом, а здания и предметы, предназначенные для богослужебных целей, передавались в бесплатное пользование религиозных обществ[103]. Конституция РСФСР 1918 г. (ее положения подтвердила Конституция РСФСР 1925 г.) провозглашала отделение церкви от государства, а школы от церкви, но при этом предусматривала свободу религиозной (как и антирелигиозной) пропаганды. Несмотря на носившие явно антирелигиозный характер кампании по вскрытию святых мощей (1918 – 1920-е гг.) и по изъятию церковных ценностей (1921 - 1922 гг.), в целом политика по регулированию религиозной деятельности не носила тотально запретительного характера. В частности, в первое десятилетие советской власти в резолюциях и стенограммах съездов партии многократно говорилось о недопустимости

[99] Одинцов М.И. Вероисповедные реформы. С. 21.
[100] Тишков В.А. Российский народ. С. 224.
[101] Этнический и религиозный факторы. С. 203.
[102] Одинцов М.И. Вероисповедные реформы. С. 21.
[103] В августе 1918 года декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» был дополнен особой Инструкцией о проведении в жизнь данного декрета, который значительно ужесточал его положения.

оскорбления чувств верующих при борьбе с церковными и религиозными учреждениями. Подвергались осуждению многочисленные примеры попрания религиозных святынь.[104] Перелом в государственной политике произошел в партийной элите к середине – концу 1920-х гг. Не стоит забывать и том, что антицерковные меры принимались в контексте политической борьбы в ходе становления советского государства: Церковь являлась массовой организацией, приходы были во всех деревнях, что делало ее значительной (потенциально контрреволюционной, по мнению большевиков) силой[105].

Важной особенностью советской национальной политики 1920-х гг. являлось то, что она была гибкой, менялась в соответствии с потребностями момента, формировалась в ходе столкновения идей, взглядов и концепций. Реализация национальной политики в 1920-е гг. зачастую разворачивалась в обстановке массового энтузиазма. В.Г. Чеботарева описывает воодушевление, с которым сторонники большевиков из числа разных национальностей восприняли возможности, предоставляемые им советской властью. Несмотря на тяжелые условия, по всей стране проходили национальные конференции и съезды, на которых обсуждались программы политического устройства, избирались полномочные делегации для решения вопросов самоопределения в правительстве РСФСР.[106]

Таким образом, первое десятилетие советской власти знаменовалось рождением большого количества полезных инициатив в области межнациональных отношений, что внесло свой вклад в развитие государства.

К концу 1920-х гг. национальная политика партии стала заметно меняться: наметилась тенденция к сужению прав национальных республик и автономных образований, ограничению их культурно-национальной сферой. Стал активнее

---

[104] VIII съезд РКП(б). Протоколы. М.: Гос. издат. Полит. литер., 1959. С. 220; XIII съезд РКП(б). Стенографический отчет. М.: Гос. издат. Полит. литер., 1963. С. 450.

[105] См., напр.: послание Патриарха от 22 января 1918 г., в котором он призывает активно противостоять большевикам: «встать в ряды духовных борцов … не вступать с извергами рода человеческого в общение … пострадать за дело Христово». См.: Губонин М.Е. Акты святейшего Тихона, Патриарха Московского и всея России, позднейшие документы и переписка о каноническом преемстве высшей церковной власти. М.: Изд. Правосл. Свято-Тихоновского Богословского Института, 1994. С. 13.

[106] Чеботарева В.Г. Ук. соч. С. 45.

осуждаться местный национализм. Как отмечает Т. Мартин, пропаганда «коренизации» была приостановлена, хотя продвижение коренных кадров при приеме в учебные заведения и на работу продолжалось[107]. Также продолжали развиваться и этнические культуры благодаря поощрению национальной прессы, библиотечного дела, культмассовых учреждений, развитию национального творчества.

Еще в начале 1930-х гг. на высшем уровне был поднят вопрос об обязательности изучения русского языка всеми гражданами страны. Активно и повсеместно внедрялось двуязычие: русский язык стал официальным языком всех правительственных, промышленных, образовательных учреждений на нерусских территориях. Была прекращена разработка вопроса о латинизации русского алфавита, алфавитов народов СССР. Начался перевод письменности народов СССР на кириллицу. С начала 1938 г. был запущен процесс по преобразованию национальных школ в советские школы обычного типа, ликвидировались национальные отделения в школах, педучилищах и институтах. 13 марта 1938 г. вышло постановление СНК СССР, ЦК ВКП (б) «Об обязательном изучении русского языка в школах национальных республик и областей». В документе подчеркивалось, что в школах автономных республик русский язык должен являться предметом изучения, а не языком преподавания, и что статус родного языка не ставится под сомнение.

Заметно улучшилось отношение к русскому народу. Широкое распространение получили сказанные в середине 1930-х гг. слова Сталина о том, что «русский народ в прошлом собирал другие народы. К такому же собирательству он приступил и сейчас»[108]. Несмотря на повышение статуса русских по отношению к другим народам Союза и приоритетное положение русского языка во всех национальных республиках, стоит подчеркнуть, что искоренения национального, этнического при этом не происходило. В этой связи спорным выглядит утверждение Д.А. Аманжоловой о том, что «массовый террор»

---

[107] Мартин Т. Ук. соч. С. 106.
[108] Цит. По: Вдовин А.И. Русские в XX веке. С. 102.

«форсировал унификацию на основе русификации»[109]: никаких насильственных акций при распространении русского языка как официального языка межнационального общения и предмета изучения не проводилось, а количество его часов в школах автономных республик даже снизилось[110]. Просьбы республик о более раннем (до третьего класса) изучении русского языка отвергались.

В 1930-е гг. произошли значительные изменения на уровне государственной идеологии. Был фактически снят вопрос о подготовке мировой революции, внимание партии обратилось внутрь страны. С этого времени можно говорить о постепенном возрождении таких ценностей как «Родина», «Отечество», «история государства», «достижения прошлого», формировании основ советского патриотического воспитания населения страны. С середины 1930-х гг. стали привлекать к работе историков, которых раньше отвергали как «великорусских националистов» (С.В. Бахрушин, Ю.В. Готье, Б.Д. Греков, В.И. Пичета, Е.В. Тарле)[111]. В 1937 г. появился первый официально утвержденный учебник отечественной истории, в котором закладывались основы патриотического воспитания населения, звучала идея преемственности традиций[112]. Победа социализма ставилась в ряд с другими достижениями Российского государств. Активными темпами шла духовная мобилизация населения на защиту Родины: пропагандировались достижения выдающихся личностей прошлого, отмечались даты исторических побед, популяризировалось творчество русских художников, поэтов, писателей, композиторов, реставрировались памятники. Пропагандировалась дружба народов, утверждалось, что эта дружба существует много веков благодаря русскому народу. Стоит подчеркнуть, что многие исследователи критически оценивают этот лозунг. К примеру, Т. Мартин называет дружбу народов мнимым конструктом, «сверхнациональной мнимой

---

[109] Этнический и религиозный факторы. С. 220

[110] Блитстейн П.Э. Национальное строительство или русификация? Обязательное изучение русского языка в советских нерусских школах, 1938 – 1953 гг.//Государство наций. С. 310 – 335.

[111] Вдовин А.И. История СССР. С. 152.

[112] Краткий курс истории СССР : учебник для 3-го и 4-го классов / под ред. проф. А. В. Шестакова. – М. : Государственное учебно-педагогическое издательство, 1937.

общностью»[113]. Тем не менее, дружба народов в СССР действительно существовала не только в прессе и на радио: успешно работали тысячи многонациональных коллективов, разворачивались масштабные многонациональные стройки, в школе изучали произведения поэтов и писателей разных национальностей. Дружба народов проявилась и позднее, в годы Великой Отечественной войны. Вместе с тем государственная идеология стремилась занять место религии, тщательно вытесняемой из жизни общества, чему способствовали набравшие в начале – середине 1930-х гг. размах репрессивные меры в отношении всех конфессий.

Как отмечает А.И. Вдовин, заявление Сталина о том, что в СССР входит около 60 народов, хотя по переписи их было в три раза больше, говорило о попытке сместить акцент с интересов и проблем национальных меньшинств на интересы большинства и многочисленных общностей[114]. Крошечные национальные территории в конце 1930-х гг. были отменены, крупные - упрочились. До 1937 г. продолжали существовать национальные сельсоветы. Что касается структуры органов, осуществлявших национальную политику на местах и в центре, то до конца 1930-х гг. продолжала существовать система, сложившаяся еще в начале 1920-х гг. В частности, сохранялась система представителей автономных республик и областей при Президиуме ВЦИК, институт уполномоченных при региональных органах власти[115]. В начале 1930-х гг. при ЦИКах автономных республик и краевых, областных исполкомах РСФСР вместо уполномоченных стали создаваться комиссии из представителей наиболее крупных меньшинств. В автономиях формировались наркоматы по делам нацменьшинств во главе с членами президиумов ЦИКов[116].

Говоря о социокультурной сфере, следует отметить, что, несмотря на постоянный и всепроникающий идеологический контроль со стороны партии, в

---

[113] Мартин Т. Ук. соч. С. 107.
[114] Вдовин А.И. История СССР. С. 151.
[115] Белозёрова М.В. Деятельность представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств Наркомнаца в Южной Сибири (1920 – 1930-е гг.) // Известия Алтайского государственного университета. 2008. № 4 (60). С. 16 – 20.
[116] Этнический и религиозный факторы. С. 235 – 236.

этой области были достигнуты значительные успехи. Прежде всего быстрыми темпами осуществлялась ликвидация безграмотности. Как отмечает А.И. Вдовин, общая грамотность населения к концу 1930-х гг. выросла до 81,2% (в автономных республиках и областях достигала 75 – 85%), хотя до революции она составляла не более 27%. К началу 1940-х СССР вышел на первое место в мире по числу учащихся, по темпам и объему подготовки специалистов[117]. Особое внимание при этом уделялось именно национальным меньшинствам: быстрыми темпами росло число их представителей в ВУЗах. В итоге, как отмечает Д.А. Аманжолова, общий удельный вес национальной молодежи на рабфаках соответствовал удельному весу национального населения РСФСР[118], то есть достигалось пропорциональное национальное представительство при подготовке в ВУЗы.

Необходимо отметить и другие достижения в области образования и культуры, такие как создание письменности для 89 народов СССР, выпуск учебной литературы на 13 языках, деятельность государственных театров (еврейского, латышского, цыганского, украинского), треста «Востокфильм», издание 50 национальных газет общим тиражом 10 млн. экземпляров[119].

Со второй половины 1920-х гг. и в 1930-е гг. с целью оказания экономической и культурной помощи малочисленным народам Севера создавались культурные базы – комплексные учреждения в малодоступных районах, где концентрировалось местное население. На таких базах осуществлялись в том числе профессиональная подготовка, клубная работа, театральные постановки, работали учебные мастерские, школы-интернаты, кино и радио, а также ряд вспомогательных хозяйственных и медицинских пунктов[120].

Справедливым представляется мнение о том, что за два первых советских десятилетия произошел «колоссальный прорыв в качестве жизни национальных меньшинств»[121]. Развивались социальное страхование (система поддерживающих

---

[117] Вдовин А.И. История СССР. С. 186.
[118] Этнический и религиозный факторы. С. 257.
[119] Там же. С. 221, 257.
[120] Там же. С. 236.
[121] Там же. С. 222.

пособий, пенсий) и инфраструктура (санатории, дома отдыха, детские сады, ясли, бесплатные образовательные, медицинские, спортивные учреждения, дворцы культуры, клубы, библиотеки, театры и т.д.)[122]. Индустриализация способствовала и увеличению межнациональных контактов, росту количества межнациональных коллективов, развитию сотрудничества.

Немаловажным является и то, что в 1930-е гг. обозначилась тенденция к сглаживанию диспропорций представительства национальностей в структурах власти. С 1932 г. в РСФСР велся ежегодный учет национального состава рабочих и служащих в промышленности, строительстве, совхозах, МТС, государственных и кооперативных учреждениях каждой автономии, с 1934 г. по всему СССР. С 1933 г. в общесоюзных наркоматах и центральных управлениях - ежегодный учет национального состава учащихся всех образовательных учреждений[123]. С 1935 г. национальную принадлежность начали указывать в так называемых справках-объективках – новой форме учета номенклатурных кадров в аппарате ЦК ВКП (б). Во второй половине 1930-х гг. в паспорте появилась графа «национальность».

С началом Великой Отечественной войны обнаружились слабые стороны национальной политики предшествующего периода. По мнению А.И. Вдовина, поражение в начале войны было обусловлено, в том числе слишком поздней реабилитацией роли русского народа в жизни советского государства, запоздалым формированием системы патриотического воспитания населения Союза[124]. Необходимость опоры на патриотические чувства большинства населения обусловила сдвиги в национальной и идеологической политике советской власти. Изменился статус православной церкви в государстве. В лучшую сторону поменялось и отношение к другим конфессиям. Продолжился принятый еще в 1930-е гг. курс на пропаганду патриотизма, дружбы и братства народов, взаимопомощи, солидарности, чувства долга, ответственности, самопожертвования. Пропаганда была необходима для духовной мобилизации

---

[122] Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Риторика и практика модернизации: советская социальная политика, 1917 – 1930-е гг. // Социальная история. Ежегодник. СПб.: Алтейа, 2009. С. 275 – 295.
[123] Этнический и религиозный факторы. С. 260
[124] Вдовин А.И. История СССР. С. 197.

населения, но тем не менее важно отметить, что эти ценности существовали в советской действительности не по указке сверху - патриотическая волна шла снизу, в тылу и на фронте проявлялось сплочение людей независимо от национальной принадлежности. Доказательством этому служит добровольное массовое участие населения в войне: у военкоматов выстраивались очереди из желающих попасть на фронт. При этом из добровольцев и призывников формировались как национальные, так и смешанные, многонациональные подразделения. Республики Закавказья отправили на фронт около 2 миллионов граждан, республики Северного Кавказа – около 1,2. Формировались воинские соединения в Казахстане, республиках Средней Азии, автономных республиках РСФСР[125].

Таким же примером солидарности и взаимопомощи было отношение к эвакуированным с прифронтовых регионов. Достаточно сказать о том, что в первые 6 месяцев войны число эвакуированных из Белоруссии, Украины и европейской части России в восточном направлении (Урал, Западная Сибирь, Средняя Азия) превысило 10 миллионов человек, в 1942 г. было эвакуировано еще более полутора миллиона человек. Республики Средней Азии приютили в первые годы войны более трехсот тысяч эвакуированных из Центральной России[126]. Широко распространенным явлением стало усыновление осиротевших в годы войны детей. Росло количество семей с многонациональным составом.

Одной из ведущих тем пропаганды стала преемственность поколений. Широко транслировалось напоминание о героическом прошлом русского народа, была возвращена традиционная форма русской военной одежды, офицерские звания, учреждены Суворовские и Нахимовские училища. Тем не менее, подчеркивалось, что русская нация не является «высшей» или «избранной», советская власть призывала относиться к русскому народу как к старшему брату,

---

[125] Этнический и религиозный факторы. С. 265.

[126] Сахаров А.Н., Дьяков Ю.Л., Солдатенко В.Ф., Колодникова Л.П., Бушуева Т.С., Зима В.Ф. Беженцы и эвакуированные в годы войны. URL: http://moyapobeda.ru/bezhency-i-evakuirovannye-v-gody-vojny.html (дата обращения 14.04.2019).

оказывающему помощь и поддержку другим народам страны[127]. Как указывается в исследованиях, кампании по прославлению боевых традиций проводились и в отношении других народов Союза, а «нерусские темы» то и дело появлялись на страницах центральной печати[128]. Как отмечают Н.Ф. Бугай и Е.Ю. Зубкова, с апреля 1942 г. по февраль 1943 г. Главное политическое управление РККА направило на фронт около 2,5 тысяч политработников нерусской национальности, выделенных в его распоряжение ЦК компартий союзных республик[129].

Вместе с тем, нельзя умолчать и о дискриминационных мерах по отношению к различным народам в предвоенный период и годы войны. Со второй половины 1930-х гг. руководство страны стало проявлять повышенное внимание к приграничным регионам Советского Союза: из этих регионов осуществлялась высылка жителей определенных национальностей – финнов-ингерманландцев, поляков, немцев, курдов, корейцев, армян, иранцев[130], так как считалось, что эти меры позволят обеспечить безопасность государства в случае нападения на Советский Союз. В конце 1930-х власть проявляла подозрительность к представителям «неблагонадежных народов», их увольняли в запас из Красной армии (в этой связи 4 тысячи военнослужащих было уволено, затем 2 тысячи восстановлено в 1940 г.)[131]. Была проведена кадровая проверка в сфере обороны, предприятий по изготовлению военной техники, конструкторских бюро, которая выявила подлежащих увольнению «националов». В годы войны был осуществлен ряд депортаций народов СССР, таких, как немцы Поволжья, калмыки, карачаевцы, балкарцы, чеченцы, ингуши, крымские татары, болгары, греки, армяне, турки, курды, хемшилы, корейцы, итальянцы. Постепенная реабилитация данных народов началась только после смерти Сталина, в 1950-е гг.

Как отмечает В.Ю. Зорин, репрессии против «неблагонадежных» и депортация ряда народов, обвиненных в предательстве, нанесли «ущерб

---

[127] Вдовин А.И. История СССР. С. 235.
[128] Бранденбергер Д.Л. Выдвинуть на первый план мотив русского национализма»: Споры в сталинских идеологических кругах, 1941 – 1945 гг. // Государство наций. С. 341.
[129] Этнический и религиозный факторы. С. 264.
[130] Там же. С. 226.
[131] Там же. С. 267.

демократическим основам национальной политики», а высылку целых народов «не могут оправдать факты коллаборационизма, имевшие место на оккупированной фашистами территории»[132]. Следует отметить при этом, что советское руководство было вынуждено считаться с военной тактикой Германии, активно эксплуатировавшей национальный и религиозный вопросы с целью дестабилизации СССР. В частности, нацистская пропаганда объявляла немецкую диаспору своей опорой. Велась пропагандистская работа и в отношении других национальностей, к ней привлекались в том числе местные журналисты, хорошо знающие язык и настроения на местах: в 1942 г. на оккупированных немцами территориях издавалось более 130 газет на языках народов СССР. Агрессор создавал военные формирования с учетом этнического и религиозного фактора: легионы из выходцев с Кавказа, из мусульман Поволжья, дивизии крымских татар, западноукраинские, прибалтийские дивизии, позднее появились Украинское освободительное войско (бандеровцы) и Русская освободительная армия (власовцы)[133]. 10 октября 1941 г. начальник РСХА (Главного управления имперской безопасности) обергруппенфюрер СС Рейнхард Гейдрих издал специальную директиву об обращении с советскими военнопленными, в которой подчеркивалось, что следует учитывать их национальную принадлежность и выделять украинцев, белорусов, армян, представителей тюркских народов: к представителям этих национальностей следовало относиться мягко[134].

Из числа коллаборационистов набирались диверсанты для проведения операций в советском тылу, также с учетом их национальной принадлежности. Учитывая факты дезертирства и предательства, перед властью стояла задача обеспечить стабилизацию обстановки на незанятой противником территории. Вместе с тем нельзя сказать, что национальная политики советского руководства в период войны сводилась к репрессиям. Свыше 7 миллионов защитников

---

[132] Там же. С. 180.
[133] Там же.
[134] Золотарев В., Кульков Е. Генеральный план «Ост» // Международная жизнь. 2011. № 6. С 82 – 102.

Родины, представителей около 100 народов СССР, были награждены орденами и медалями.

Заметные изменения в национальной политике СССР наметились после смерти И.В. Сталина. Как пишут Е.Ю. Зубкова и Н.Ф. Бугай, смерть Сталина стала сигналом для оживления деятельности этнических элит в СССР. Националистические настроения усилились в прибалтийских республиках, Западной Украине, Грузии, Молдавии, республиках Средней Азии, Казахстане, причем в каждой республике были свои причины для недовольства политикой центра, каждую из них отличали свои особенности развития межэтнических отношений.

По инициативе Л.П. Берия в ряде союзных республик (Литве, Украине, Белоруссии, а также при молчаливом согласии центра – в Эстонии, Латвии, Молдавии и Казахстане), началась новая волна коренизации. Суть этой политики заключалась в кадровых перестановках и замене русских представителями титульных наций на руководящих постах[135], в переводе делопроизводства союзных республик на родные языки, в ведении собственных орденов союзных республик, утверждении монополии титульных наций во всех сферах деятельности.

Несмотря на то, что волна коренизации оказалась недолгой и была свернута с арестом Берия, она имела ряд негативных последствий в сфере межнациональных отношений. Во-первых, центральная власть фактически попустительствовала развитию антирусских настроений, назревавших в союзных республиках. Причины формирования подобных настроений были различны: в Прибалтике - в связи с активным притоком русских на промышленные стройки, жилищной проблемой, конкуренцией при распределении социальных благ, на Западной Украине – в силу длительной изоляции от России и страха перед русификацией, в Казахстане и Средней Азии – в связи с русскоязычной

[135] Как отмечает А.И. Вдовин, в рамках новой волны коренизации происходила не просто замена русских на представителей коренных национальностей, имели место и более глубокие изменения. «Из ссылок возвращались бывшие участники вооруженного националистического подполья, которые выдвигались на ответственные посты в сфере образования и культуры» (Вдовин А.И. История СССР. С. 389).

миграцией, конфликтами на целинных землях (Казахстан), желанием укрепить позиции ислама (Узбекистан). Непродуманная политика центральной власти спровоцировала вспышку национализма, в том числе в тех республиках, которых не коснулись постановления Президиума ЦК КПСС, предписавшие назначать руководящие кадры из коренного населения.

Во-вторых, возникало недовольство в среде русских и русскоязычных мигрантов, прибывших в союзные республики по распределению и партийному призыву. Приезжих из Центральной России стали увольнять в массовом порядке, никто не заботился об их судьбе и дальнейшем трудоустройстве. Москва предписала союзным республикам взять на себя расходы по выезду освобожденных работников и членов их семей к месту прежнего жительства. На деле это требование не выполнялось. Естественным ответом на происходившее было ухудшение отношения русских к титульным нациям союзных республик.

В-третьих, резкие смены политического курса, переходы из крайности в крайность (санкционирование массового увольнения русских, затем репрессии против тех, кто руководил увольнением русских на местах, резкое сворачивание коренизации, откат на прежние позиции), отсутствие стабильной продуманной национальной политики порождало растерянность населения, позволяло подвергать сомнению официальные лозунги о дружбе народов.

Прерванная после ареста Л.П. Берия волна коренизации стихийно продолжилась во второй половине 1950-х гг., на рубеже 1950-х – 1960-х гг. К этому времени права союзных республик расширились в связи с образованием совнархозов. Одновременно усилились требования о сокращении притока русских, выступления против русификации. Негативному отношению коренного населения прибалтийских республик к русским способствовало то обстоятельство, что большинство работников милиции состояло из лиц некоренной национальности. По замечанию А.И. Вдовина, действенность советской пропаганды в Прибалтике была невелика, а антисоветская пропаганда на местных языках набирала силу и развивалась вне контроля центральной

власти[136]. На почве антирусских настроений происходили волнения. Как отмечают исследователи, в 1950-60-е гг. центрами наибольшей активности националистов стали Таллин и Тарту в Эстонии, Вильнюс и Каунас в Литве, Рига в Латвии. Оппозиционные настроения были особенно сильны в университетах. Власти прибалтийских республик принимали протекционистские (а по сути – дискриминирующие русских) меры: так, в Латвии были введены ограничения прописки русских, подобное решение готовилось в Эстонии. ЦК компартии Латвии принял постановление, обязавшее граждан республик знать и изучать язык титульной нации. Не изучивших язык в короткий срок, отведенный для этого, предполагалось увольнять с работы. Такие же меры были приняты в Азербайджане. Несмотря на своевременную реакцию центральной власти и смещение первых секретарей ЦК партий Латвии и Азербайджана, латентная коренизация продолжалась. Была попытка и компромиссного решения миграционного вопроса в Прибалтике со стороны союзного центра, который стремился обеспечить возможность более полного использования собственных трудовых ресурсов прибалтийских республик. В частности, молодежь Латвии и Эстонии освобождалась от общественного призыва на стройки Сибири, Севера и Донбасса. На практике миграция русских в Эстонию и Латвию продолжалась. В Литве рост городского населения, занятого в промышленности, происходил за счет литовцев, привлекаемых из сельской местности, что было обусловлено более продуманной политикой республиканских властей.

На рубеже 1950-х – 1960-х гг. антисоветские и антирусские настроения также проявлялись в Средней Азии, на Украине, в Грузии (митинги носили просталинский и антирусский характер), Армении (выражалось недовольство советской властью в связи с нежеланием или неспособностью центра решить территориальный вопрос в споре Армении с Азербайджаном). Порождала конфликты и политика освоения целинных земель. Русских, едущих осваивать целину, враждебно встречали спецпоселенцы, оказавшиеся здесь со времен

[136] Вдовин А.И. История СССР. С. 390.

войны. В свою очередь, русские (в основном на целину ехала молодежь) зачастую воспринимали спецпоселенцев как предателей[137].

Отдельным направлением национальной политики 1950-1960-хх гг. стало начало реабилитации депортированных, возвращения гражданских прав выселенным в предвоенные и военные годы народам. Поэтапно, за 1950-е гг. были сняты ограничения в правовом положении с немцев, калмыков, греков, болгар, армян, крымских татар, балкарцев, турок, курдов и хемшилов, чеченцев, ингушей и карачаевцев. В середине 1950-х гг. все спецпоселенцы получили паспорта. Не дожидаясь официального разрешения, тысячи спецпоселенцев стали самовольно возвращаться на прежние места жительства. Перед центральной властью встала необходимость контролировать этот стихийный процесс. В ноябре 1956 г. было принято постановление о восстановлении национальной автономии калмыцкого, карачаевского, балкарского, чеченского и ингушского народов, в рамках которого предусматривалось возвращение данных народов в течение 3-4 лет на прежние места проживания. Тем не менее, столкновений не удалось избежать. На местах в связи с все возраставшим потоком переселенцев возникали конфликты на межнациональной почве, вражда, связанная с конкуренцией за жилье и работу. Массовый исход спецпоселенцев в родные места привел, с одной стороны, к административно-территориальным преобразованиям и перекройке границ[138], а с другой – к ряду проблем, в том числе массовому отъезду русского населения из Северо-Осетинской АССР, противостоянию русских и титульных национальностей Чечено-Ингушетии, началу территориальных споров между ингушами и осетинами.

Таким образом, в 1950 – 1960-е гг. в СССР развивался ряд конфликтных ситуаций, требовавших не только оперативной реакции властей, но и пересмотра стратегических основ национальной политики страны. Необдуманные,

---

[137] Этнический и религиозный факторы. С. 309.

[138] Были приняты указы о преобразовании Кабардинской АССР в Кабардино-Балкарскую АССР, о восстановлении Чечено-Ингушской АССР, о преобразовании Черкесской автономной области в Карачаево-Черкесскую, о восстановлении Калмыцкой автономной области. При восстановлении Чечено-Ингушской республики ей были отданы три района из состава Ставропольского края, а переданная в Северную Осетию часть Пригородного района оставлена в составе этой республики.

бессистемные решения, а затем стремительная их отмена раскачивали ситуацию. Смена лидеров во властных структурах, отсутствие преемственности и стабильности во внутренней политике, - всё это зачастую провоцировало вражду между народами на территории прибалтийских республик, на Северном Кавказе, в Средней Азии, Крыму. Вместо детального анализа происходившего, мер по стабилизации межнациональных отношений центральная власть взяла курс на провозглашение идеи «окончательного решения национального вопроса» и стирания национальных различий. Стоит отметить, что, хотя вопрос о слиянии наций и языков (провозглашения единой нации и отмены графы «национальность» в паспорте) и обсуждался на стадии формирования проекта программы КПСС (1961 г.) и в комиссии по подготовке новой конституции СССР (с 1962 г.), в итоговых документах были повторены традиционные слова о дружбе и братстве народов. Тем не менее, само обсуждение указанного вопроса говорило о том, что центральная власть не воспринимала существовавшие конфликты как помеху стабильности и гармонии межнациональных отношений. Не ушла в прошлое и традиция решать проблемы национальной политики за счет русского населения: такой подход проявился и в административно-территориальных преобразованиях на Северном Кавказе, и в методах решения межнациональных проблем в прибалтийских республиках, и в передаче Крымской области в 1954 г. из состава России в состав Украины.

Недооценка значения конфликтов в межнациональной сфере сохранялась и в последующие десятилетия. В 1966 г. официально (на XXIII съезде партии) в употребление был введен термин «многонациональный советский народ», а год спустя Л.И. Брежнев объявил, что в СССР построено развитое социалистическое общество. Советские лидеры (Хрущев, Брежнев), предвосхищая желаемое будущее, поощряли необходимую и до определенной степени действенную пропаганду сближения народов, но одновременно и тормозили гармоничное развитие межнациональных отношений, не допуская полноценного анализа конфликтов и выработки стратегии их решения. Так, не было предпринято ни детального анализа последствий возвращения депортированных народов на

Северный Кавказ, волнений в Ереване 1965 г., грузино-абхазского конфликта 1967 г., движений в пользу поддержки национальной культуры и языка в Грузии, Абхазии, Украине, прибалтийских республиках, Казахстане, Узбекистане.

В дальнейшем (1970-80-е гг.) происходило распространение идеи о «новой исторической общности» («советском народе»), издавалось огромное количество статей о сближении советских наций. Стоит сказать о том, что сближение наций происходило в реальности: люди разных национальностей объединялись в производственных коллективах, в спортивных командах, в школе и в армии. Росло число смешанных браков (более 17% в конце 1980-х гг.)[139]. Объединяло народы и то, что в СССР существовало единое народное хозяйство, а регионы сплачивались воедино производственно-экономическими связями. Русским языком свободно владели к концу 1980-х гг. более 80% граждан СССР, что свидетельствовало о добровольном приобщении к русской культуре представителей многих народов СССР. Вместе с тем, как отмечают исследователи, не учитывался растущий демографический дисбаланс – различные темпы роста численности народов СССР[140], последствия нерегулируемой внутрисоюзной миграции[141], не отслеживалась динамика роста национализма отдельных народов, не решались территориальные споры, часто игнорировалась этническая подоплека имевших место конфликтов в той или иной республике[142],

---

[139] Вдовин А.И. История СССР. С. 458.

[140] Рост численности народов Средней Азии с 1959 по 1989 г. доходил до 202%, эстонцев и латышей - составлял всего 4%, русских – 27% (Вдовин А.И. История СССР. С. 460). Л.М. Дробижева пишет о том, как менялся состав населения – в довоенное время доля русских в республиках росла, в 60-80-е она уменьшалась, росла доля коренных народов, увеличивалась этническая однородность населения. Исключения составляли Белоруссия, Украина, Латвия, Эстония, Молдавия, где доля русских продолжала расти (Этнический и религиозный факторы. С. 344 – 345).

[141] В частности, Л.М. Дробижева называет следующие особенности миграции, вызывавшие межэтническую напряженность: в Туркменской, Казахской, Таджикской, Киргизской союзных республиках большинство составляло коренное население, но при этом в городах большинство составляли русские, они были создателями индустриальных благ, имели более высокий социальный статус – учителя, врачи, преподаватели вузов. В Прибалтике ситуация была иной, но не менее конфликтной: русские мигранты здесь были в основном рабочими промышленных предприятий, горожанами в первом поколении. Это вызывало недовольство коренного населения, стремившегося к сохранению прежнего стиля жизни (см. подробнее: Этнический и религиозный факторы. С. 344 - 346).

[142] Н.Ф. Бугай и Е.Ю. Зубкова приводят в пример справку о массовых беспорядках председателя КГБ СССР В. Чебрикова, где из 24 конфликтов только в 5 указывалась этническая подоплека, хотя, по мнению ученых, она присутствовала в не менее 12 из указанных в справке конфликтов (Этнический и религиозный факторы. С. 300).

наконец, власть игнорировала попытки научного сообщества дать анализ происходившего[143].

Хотя идею активного сопротивления советской власти поддерживало меньшинство населения на местах, сохранялось межнациональное напряжение в прибалтийских республиках: в частности, звучали протесты против «советской оккупации Литвы» на деле означавшие враждебное отношение к русским (открытый конфликт в Каунасе в 1972 г., серьезные волнения в Вильнюсе в 1977 г.). Имели место массовые беспорядки в Эстонии (1980 г.). Ряд латентных конфликтов на Северном Кавказе и в Закавказье выливались время от времени в открытое противостояние (в Чечено-Ингушетии 1973 г., в Грузии 1978 г., в Северной Осетии 1981 г. и др.). Для решения конфликтов с межнациональной подоплекой центральная власть использовала ряд мер превентивного, карательного и компромиссного характера, в том числе карательные санкции против лидеров националистических движений (аресты, увольнения, публичное порицание), привлечение войск (без применения оружия), компромиссные решения на основе договоренностей с делегациями и инициативными группами от конфликтующих сторон, профилактику открытого противостояния путем изоляции националистических лидеров, насаждения послушных Москве кадров. Тем не менее не ставился вопрос о пересмотре, совершенствовании стратегии национальной политики с учетом происходившего, что в конечном итоге не позволило предотвратить конфликты второй половины - конца 1980-х гг.

По мнению В.Ю. Зорина, с началом эпохи перестройки можно говорить о явной политизации этничности (использовании категорий этнического для достижения политических целей)[144]. Руководство союзных республик включилось в борьбу с центральной властью за расширение самостоятельности в вопросах

---

[143] Нельзя говорить в то же время что анализ тенденций не велся. Вдовин отмечает, что Ю.В. Андропову направлялись закрытые исследования, например, записка Э.А. Баграмова, в которой в 1983 г. анализировались демографические и социально-психологические тенденции, конфликты между грузинами и абхазами, осетинами и ингушами, армянами и азербайджанцами, межэтнические проблемы в Эстонии, Карачаево-Черкессии, крымско-татарская проблема. Обращалось внимание на декларативность национальной политики. Предлагалось перестроить работу в этой области. Тем не менее записка не дошла до Андропова, была отфильтрована секретарями ЦК М.В. Зимяниным и И.В. Капитоновым (Вдовин А.И. История СССР. С. 468).

[144] Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства. С. 184.

образования, культурной политике, экономике. Значимым событием в данном контексте явился расширенный пленум творческих союзов Латвии (1-2 июня 1988 г.), на котором звучали слова об оккупации республики Советским Союзом в 1940 г.[145] В Прибалтике, а затем и в некоторых других союзных республиках стали создаваться Народные фронты – общественные организации, формально поддерживавшие идеи перестройки, однако быстро вышедшие из-под контроля властей и начавшие борьбу за независимость. Национальные элиты требовали расширения прав республик, подписания нового союзного договора, а затем и полной самостоятельности. В марте 1990 г. Литва объявила о своей независимости и восстановлении Конституции 1938 г., ее примеру вскоре последовали другие прибалтийские республики.

В Казахстане в 1986 г. имели место волнения в связи с назначением на место первого секретаря ЦК Компартии Казахстана Г.В. Колбина, русского по национальности. На митингах протеста в столице республики Алма-Ате и других городах звучали требования о назначении руководителем ЦК казаха, о самоопределениии республики. Митинги были разогнаны милицией и войсками[146].

В республиках Закавказья в середине - второй половине 1980-х гг. также наблюдалось усиление центробежных сил. Исследователи называют следующие причины данного явления: снижение темпов экономического роста и уровня жизни населения республик Закавказья, активизация диссидентского движения, ослабление влияния центральной власти, провозглашение М.С. Горбачевым курса на борьбу с коррупцией и перерожденчеством, предполагавшее расширение свободы критики, влияние лозунгов XIX партийной конференции (1988), объявившей о необходимости возвращения к ленинской национальной политике[147]. Национальные элиты Армении по-своему истолковали данный

---

[145] Иванников И.А. Ликвидация советского государственного и общественного строя (Перестройка в СССР 1985–1991 гг.). Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2016. С. 70.
[146] Там же. С. 69.
[147] Архипова Е.В. Влияние перестройки на возникновение межнациональных столкновений на территории бывшего СССР: на примере армяно-азербайджанского конфликта // Материалы научной сессии Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, 16 – 23 апреля 2001 г. Выпуск 3. История. С. 13 – 18.

призыв и объявили, что по воле Ленина Карабах был передан армянам, а Сталин незаконно передал его Азербайджану. Обстановка в республиках накалилась, начались столкновения на национальной почве. Усилилось влияние Народных фронтов обеих республик. В январе 1990 г. в столице Азербайджана Баку прошли массовые антиармянские погромы, после чего в город были введены войска. Жертвами погромов и последующего силового подавления митингов азербайджанской оппозиции стали в общей сложности свыше 200 человек.

Силовые акции союзного центра, проводимые одновременно с провозглашением установок на построение демократического общества, гласность и свободу критики, не только не решали проблем в республиках, но служили катализатором дальнейшего роста антисоветских настроений, разрастания конфликтов[148]. Кризис идей единства советского народа, ранее скреплявших страну, вел к замещению государственных интересов (патриотизма) местническими, узконациональными, родственными[149]. Национальные элиты воспользовались растерянностью и недовольством населения. Народные фронты республик мимикрировали под демократические движения, так что в массовом сознании сливались демократические и этнократические установки. Таким образом, демократические лозунги послужили прикрытием сепаратизма. К концу перестройки СССР стал «полем сведения счетов в бесконечном перечне взаимных этнических обид и претензий» [150].

Примеру союзных республик в борьбе с союзным центром следовали руководители автономий. Идеи пропорционального представительства во властных структурах, компромиссные решения в кадровой политике были отодвинуты на задний план, напротив, звучали явные и неявные требования об

---

[148] Вовлечение Вооруженных сил в подавление межнациональных конфликтов имело важные негативные последствия - деморализацию армии, превращение ее в объект критики национальных элит и широких кругов общественности (см.: Никонов В.А. Российская матрица. М.: Русское слово, 2014. С. 670).

[149] Никонов В.А. Ук. соч. С. 16 – 17; Волобуев О.В. Этнополитические конфликты в период перестройки и распад СССР // Постсоветская трансформация политических систем новых независимых государств: материалы международной научно-практической конференции, г. Москва, 25 ноября 2011 г. / Под ред. В.Г. Егорова. М.: Изд-во МГОУ, 2012. С. 48.

[150] Волобуев О.В. Ук. соч. С. 50.

установлении этномонополии в сфере управления и других сферах общественной жизни[151].

В конце 1980-х гг. в адрес союзного руководства поступали требования о внесении поправок в конституцию СССР – о включении в основной закон пункта о приоритетном праве союзных республик на использование природных ресурсов, введении в действие федеральных законов лишь после их одобрения в республиканских парламентах, закреплении суверенитета и права выхода республик из состава СССР. В сентябре 1989 г. состоялся пленум ЦК КПСС по национальной политике, принявший решение оставить в неприкосновенности основы союзного государства[152]. Однако процесс нарастания сепаратистских тенденций остановить было уже невозможно. В союзных республиках готовились и принимались законы, придававшие государственный статус языкам титульной национальности и низводившие русский язык на уровень языка межнационального общения. С января 1989 по январь 1990 гг. такие законы были приняты в 11 республиках, что способствовало укреплению самостоятельности последних и, по замечанию В.Ю. Зорина, стало одним из стимулов распада СССР[153]. Центральная власть продемонстрировала неспособность справиться с агрессивными вспышками национализма и конфликтами на территории СССР - в Азербайджанской ССР (Нагорном Карабахе), Грузинской ССР (Абхазии), Эстонии, Латвии, Литве, Молдавии. Не происходило адекватных изменений в политической и идеологической сферах[154].

Как отмечает В.А Никонов, не последнюю роль в дестабилизации союзного центра и межнациональных отношений внутри России сыграла российская политическая элита: в 1990 г. Ельцин и его сторонники активно продвигали лозунг, что Россия, освободившись от «пут» Союза и «иждевенцев» (союзных

[151] Этнический и религиозный факторы. С. 352 – 353.
[152] Там же. С. 371 – 372.
[153] Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства. С. 184.
[154] Там же.

республик) резко выиграет в развитии. Чуть позднее этот лозунг был взят на вооружение элитами автономий по отношению к федеральному центру[155].

***

Таким образом, к концу 1980-х – началу 1990-х гг. обозначился ряд нерешенных проблем в сфере национальной политики, многие из которых зародились еще в первые годы советской власти. Прежде всего, требовался пересмотр отношения к самому многочисленному народу государства – русским. Ленинское утверждение о необходимости борьбы с великорусским шовинизмом зазвучало по-новому на рубеже 1980-х – 1990-х гг.: русских стали называть оккупантами в союзных республиках. Подхваченная националистами, эта идея была перенесена в регионы России. Как справедливо указывал В.А. Печенев, «никакими ни объективными, ни субъективными обстоятельствами нельзя оправдать того, что в Соглашении о создании СНГ и денонсации Договора 1922 года об образовании СССР не было записано… обязывающих все стороны… положений о защите законных прав и интересов… русских»[156].

Советская национальная политика имела ряд особенностей, с которыми необходимо было считаться при проведении постсоветских реформ. Ее правовые основы были заложены в первые годы советской власти. С течением времени они практически не дополнялись и не развивались, а решения партийных лидеров порой были противоречивыми и бессистемными. Регулирующая роль в национальной политике принадлежала идеологии и пропагандистско-воспитательной работе, которая строилась на принципах дружбы народов и уважения достоинства малых наций, четкой иерархии интересов государства, народов, личностей. В то же время был выработан ряд механизмов противостояния развитию национализма (изоляция лидеров, договоренность с инициативными группами, угрозы применения силы и др.), что являлось действенным способом регулирования конфликтных ситуаций при наличии государственной идеологии. Имелся положительный опыт работы ведомства в

[155] Никонов В.А. Российская матрица. С. 671.
[156] Печенев В.А. «Смутное время». С. 86.

сфере национальной политики – Наркомнаца (1917 – 1924 гг.). Наконец, достижением и одновременно основой советской национальной политики являлось регулирование национального представительства при отборе и назначении кадров на всех уровнях управления. Несмотря на то, что четких пропорций не соблюдалось, был найден определенный баланс представительства. Само регулирование пропорций являлось действенным механизмом поддержания общественного согласия, баланса интересов национальных элит, недопущения резких вспышек дискриминации того или иного народа.

Курс на разрыв с наработками и достижениями советской национальной политики, наряду с пренебрежительным отношением к большинству населения России, русским, отказом от закрепления государственной идеологии и уходом государства от регулирования ряда процессов в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, объективно расшатывал целостность постсоветской России.

Глава 2. Национальная политика Российской Федерации в 1990-е гг.: институциональные и концептуальные основы.

2.1. Органы власти, участвовавшие в выработке и реализации национальной политики

После начала перестройки, во второй половине 1980-х гг. и на рубеже 1980-х – 1990-х гг., в стране значительно обострились национальные проблемы. Стала очевидной необходимость, с одной стороны, детальной разработки правовых основ их регулирования законодательными органами власти, а с другой - создания отдельного ведомства, которое курировало бы практическую деятельность в сфере национальной политики государства.

В начале 1990-х гг., вплоть до 21 сентября 1993 г., вопросы национальной политики России входили в сферу основной деятельности высшего органа государственной власти - Съезда народных депутатов России (с I по VI - Съезды народных депутатов РСФСР, с VII по IX - Съезды народных депутатов Российской Федерации), органов законодательной и исполнительной власти России[157].

В рамках постоянно действующего законодательного распорядительного и контрольного органа власти России, то есть Верховного Совета (РСФСР, затем Российской Федерации), существовавшего до осени 1993 г., проблемы межнациональных отношений и примыкающие к ним вопросы постоянно обсуждались на заседаниях Совета Республики, Совета Национальностей, а также на совместных заседаниях этих двух палат.

Анализ стенограмм заседаний Верховного Совета показывает, что в его рамках основными инициаторами и разработчиками законов, касавшихся национальной политики России (а также напрямую связанных с ней областей) в 1990 – 1993 гг. являлись:

---

[157] Съезд народных депутатов России действовал с 16 мая 1990 г. (выборы депутатов съезда проводились с марта по май 1990 г.), упразднен 21 сентября 1993 г. С 23 сентября по 4 октября 1993 года действовал X внеочередной (чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации, на котором в основном обсуждалась проблемы противостояния законодательной и исполнительной власти. Вопросы национальной политики в ходе обсуждения практически не затрагивались.

1. Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета России, в том числе:

- Комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям (переименованная в июне 1993 г. в Комиссию по федеральным и межнациональным отношениям);
- Комиссия по репрессированным и депортированным народам;
- Комиссия по вопросам социального и экономического развития республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов и малочисленных народов;

2. Комитеты Верховного Совета России, в том числе:

- Комитет по правам человека (а именно, подкомитет по беженцам);
- Комитет по межреспубликанским отношениям, региональной политике и сотрудничеству;
- Комитет по свободе совести и связям с общественными, религиозными и благотворительными организациями;
- Комитет по вопросам обороны и безопасности.

В период работы Верховного Совета России в 1990 – 1993 гг. был принят ряд законов, касающихся реабилитации репрессированных народов, языковой политики, территориальных разграничений, беженцев и вынужденных переселенцев. В сентябре 1993 г. в результате неконституционных действий исполнительной власти Верховный Совет Российской Федерации прекратил свое существование.

Далее, в декабре 1993 г. был сформирован двухпалатный многопартийный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации. Национальная проблематика активно обсуждалась на заседаниях как Совета Федерации, так и Государственной Думы Российской Федерации.

Судя по стенограммам заседаний палат Федерального Собрания, с 11 января 1994 – по 15 января 1996 гг. в рамках органов законодательной власти Российской Федерации основными инициаторами и разработчиками законов в сфере национальной политики и примыкающих к ней областях являлись:

1. Комитеты и комиссии Государственной Думы Российской Федерации, в том числе:

- Комитет по делам национальностей[158];
- Комитет по делам Федерации и региональной политике;
- Комитет по вопросам местного самоуправления;
- Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций;
- Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками;
- Комиссия по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике;

2. Комитеты Совета Федерации Российской Федерации, в том числе:

- Комитет по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике;
- Комитет по делам Севера и малочисленных народов.

В составе Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва с 16 января 1996 по 24 декабря 1999 гг. действовали все перечисленные комитеты, дополнительно в составе Государственной Думы был образован Комитет по проблемам регионов Севера и приравненных к ним территорий.

За период с 1994 по 2000 гг. было проведено около десятка парламентских слушаний по национальной проблематике. В Госдуме было подготовлено и рассмотрено большое количество законопроектов, приняты законы, касающиеся национально-культурной автономии, национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. Однако большинство подготовленных законопроектов не было принято из-за продолжавшегося в 1990-е гг. противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти. Кроме того, принятые законы зачастую фактически не выполнялись в силу ряда причин экономического характера.

---

[158] В рамках данного комитета были сформированы следующие подкомитеты: по национально-культурному развитию и согласию народов России; по коренным малочисленным народам, национальным меньшинствам и народам, не имеющим государственности; по делам репрессированных народов, беженцев и вынужденных переселенцев; по делам национально-культурного возрождения русского и других народов.

Также можно отметить, что на протяжении 1990-х гг. активно создавались советы и комиссии по отдельным вопросам национальной политики. Среди них можно назвать Межведомственный совет по проблемам возрождения народов 1992 г.; Совет по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 1995 г. № 874); Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при правительстве Российской Федерации (постановление правительства от 18 декабря 1996 г. № 1517), Комиссия по совершенствованию федеративных отношений и реализации государственной региональной политики Российской Федерации (1998 г.) и др. Действовала с 8 июля 1998 г. Ассамблея народов России. В начале 1990-х гг. при Президенте Российской Федерации существовала должность советника по национальным вопросам. Тем не менее, главным органом по национальной политике в структуре исполнительной власти с самого начала образования Российской Федерации и до 2000-х гг. был Государственный Комитет, затем Министерство, курирующее национальную политику России.

Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам был образован в структуре исполнительной власти РСФСР в ноябре 1989 г.[159] Претерпев переименование и два преобразования до 10 января 1994 г., он был объединен с Государственным комитетом Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике. Как министерство, курировавшее национальные дела федерации, данная структура просуществовала до 16 октября 2001 г., пережив за время своего существования еще четыре преобразования (не считая преобразований министерства региональной политики, выделившегося из данной структуры), название министерства менялось пять раз. Таким образом, структура, ведавшая национальными делами России, работала в условиях постоянных изменений, часто носивших кардинальный характер. С

[159] Структура создавалась параллельно с Государственным комитетом СССР по национальным вопросам, который просуществовал с 27 марта 1990 г. по 14 ноября 1991 г., существенно не повлияв на межнациональную ситуацию в государстве.

момента учреждения Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам, и до момента упразднения Министерства, ведавшего национальными делами федерации, и передаче его функций Министру Российской Федерации, отвечающему за национальную политику, руководители данного органа власти менялись 11 раз, что сопровождалось и другими сопутствующими изменениями: структурными, идеологическими, кадровыми и др.[160]

Задачи и функции Комитета (впоследствии Министерства) по национальным вопросам раскрывались в ряде основополагающих документов[161]. В 1990 г. Совет Министров РСФСР отмечал, «что образование Государственного комитета по национальным вопросам связано с возрастанием национальных факторов в жизни многонациональной республики и обеспечением свободного и равноправного развития всех наций и народностей Российской Федерации»[162]. Госкомнацу предстояло «обеспечить высокий уровень организаторской и политической работы по решению вопросов национальностей и национальных отношений (…) в решении этих задач широко опираться на науку, отечественный и мировой опыт решения национальных вопросов» [163].

Несмотря на то, что история существования Комитета (Министерства) началась ранее периода, рассматриваемого в диссертации, анализ принципов функционирования данной структуры, основы которых были заложены в 1990-

---

[160] «Однозначно, это была министерская чехарда, - вспоминал Н.Ф. Бугай, директор департаментов Миннаца России. - Каждый из них (министров – Авт.) старался переделать, перестроить, переиначить, а порой и довести до абсурда работу коллектива в целом, замкнуть ее на внутренних министерских проблемах. … О каком таком накоплении опыта можно было вести речь?» (Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк. С. 281). Автор указывает и на проводимую в министерстве беспорядочную, непоследовательную кадровую политику, постоянную смену заместителей министра и директоров подразделений (Там же. С. 280 - 282).

[161] Положение о Государственном комитете по делам национальностей, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 8 мая 1991 г. №265, Положение о Государственном комитете Российской Федерации по делам федерации и национальностей (постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1993 г. №365), Положение о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике (постановление от 11 апреля 1994 г. №312), Положение о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям (постановление от 8 июня 1996 г. №668), Вопросы Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям (постановление от 15 февраля 1998 г. №190), Вопросы Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации (постановление от 3 августа 1999 г. № 892), Вопросы Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (постановление от 26 июля 2000 г. № 561), Временный регламент работы Коллегии Госкомнаца 1992 г., Основные направления деятельности Госкомнаца на 1993 г. и др.

[162] Дело об утверждении структуры центрального аппарата Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам. 1990 – 1991 гг. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 2448. Л. 12.

[163] Там же.

1991 гг., представляет большой интерес с точки зрения задач нашей работы. В частности, это касается Положения от 8 мая 1991 г., утвержденного спустя полтора года с момента создания Государственного комитета по национальным вопросам и действовавшего вплоть до утверждения нового положения от 25 апреля 1993 г. о Государственном комитете Российской Федерации по делам федерации и национальностей. Ряд особенностей первого Положения указывает на то, что оно готовилось в рамках определенного политического курса, которого придерживалась набиравшая силу исполнительная власть РСФСР.

Анализируя Положение, можно отметить, что упоминание об СССР в нем дано вскользь и только в контексте общего правового пространства государства[164]. При упоминании союзных республик отсутствует определение «союзные», так что использование данного понятия порождает путаницу: речь может идти о республиках Союза, о республиках РСФСР, об иностранных государствах. Наконец, не принимается во внимание существование единого гражданства СССР (ст. 4): речь идет лишь о гражданстве республик[165].

Таким образом, в Положении просматривался курс на утверждение суверенитета РСФСР, ее незначительной, формальной зависимости от союзного центра и союзных республик. Из Положения были исключены упоминания о взаимосвязи национального вопроса в СССР и РСФСР, о взаимодействии их органов власти. Отсутствовали указания на необходимость согласования политики и обмена информацией между Комитетом РСФСР и соответствующими органами союзных республик, а также между РСФСР и СССР. Примечательно, что предварительные проекты Положения (последний проект датируется мартом

---

[164] Постановление Совета Министров РСФСР от 8 мая 1991 г. N 265 «Об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по делам национальностей». Государственная система правовой информации.

[165] См. ст. 4: «Государственный комитет… осуществляет контакты с государственными органами других республик по проблемам национальной политики, рассматривает вопросы, затрагивающие национальные интересы граждан РСФСР, проживающих на их территории, а также граждан этих республик, проживающих на территории РСФСР».

1991 г.) не имели перечисленных особенностей: связь национальной политики РСФСР и СССР, РСФСР и других союзных республик прописывалась четко[166].

Принципиальной особенностью опубликованного Положения было изложение основных задач Госкомнаца таким образом, что их решение оказывалось нацелено на удовлетворение потребностей отдельных народов в рамках РСФСР, обеспечение же единства государства отходило на второй план. При перечислении основных задач не содержалось упоминаний о необходимости братства, дружбы, сплочения народов, об их исторической, экономической, культурной взаимосвязи. Из конечного (опубликованного) варианта Положения были изъяты понятия «духовность» и «исторические традиции», присутствовавшие в последнем проекте. Стоит сказать, что принятые позднее документы и положения также не обязывали ведомство принимать в расчет общую историю народов России, хотя в некоторых из них говорилось о необходимости учета «этнической самобытности», «исторических и самобытных традиций» каждого народа в отдельности[167].

Наконец, в Положении перечислялись права Госкомнаца, но не обязанности ведомства. Не указывалось перед кем и какого рода ответственность несет его Председатель. Не упоминалось о контрольных функциях структуры (в последнем проекте о контроле упоминалось дважды).

Несмотря на то, что условия работы, деятельность и задачи Госкомнаца с распадом СССР претерпели существенные изменения, Положение 1991 г. оставалось неизменным до весны 1993 г. К указанному периоду времени относится ряд документов, таких как Временный регламент работы коллегии Госкомнаца 1992 г., Отчет Госкомнаца 1992 г., Основные направления деятельности Госкомнаца на 1993 г., раскрывающих характер целей и задач Комитета и его коллегии. Данные документы, как и принятые позднее, были

---

[166] Дело об утверждении Положения о Государственном комитете РСФСР по делам национальностей. 1991 г. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3019. Л 20 - 24; Дело об утверждении структуры центрального аппарата Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 2448. Л. 16.

[167] См., напр.: Временный регламент работы коллегии Госкомнаца // Протоколы заседаний №№ 1 – 2/3 коллегии Комитета за 1992 г. и документы к ним. 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 78. Л.4.

содержательно близки к концептуальным основам Положения о Госкомнаце. После 1993 г. отмеченные выше тенденции усилились: в положениях и дополнениях, опубликованных в период 1994 – 2000 гг., слова о «целостности» государства отсутствовали, понятие «сотрудничество» употреблялось исключительно в контексте взаимодействия с иностранными и международными организациями[168].

Обобщая вышеперечисленные особенности рассмотренных материалов, можно отметить, что на уровне основополагающей документации ведомства был сделан акцент на интересах отдельных народов и народностей, живших в России, а не на поддержании принципа дружбы народов, как было в СССР. Понятие «исторические традиции» использовались только для характеристики самобытности той или иной этнической общности. Кроме того, анализ документов достаточно четко выявляет характер деятельности Госкомнаца: очевидна ее в большей степени пассивная (консультативная, наблюдательная), а не активная (преобразовательная, контрольная) роль в государстве.

Если говорить о структуре Государственного комитета по национальным вопросам, то первоначально она была достаточно проста, включала в себя семь управлений[169]. В первый год деятельности комитета численность его сотрудников достигала 120 человек. Совет Министров РСФСР считал также целесообразным «создать при Государственном Комитете по национальным вопросам Совет представителей национальностей РСФСР для координации деятельности по реализации национальной политики и рассмотрения межнациональных вопросов» и рекомендовать Совминам и Исполкомам «решить вопрос о создании в

---

[168] Имеются в виду следующие документы: Положение о Министерстве РФ по делам национальностей и региональной политике (постановление №312 от 11.04.1994 г.), Положение о Министерстве РФ по делам национальностей и федеративным отношениям (постановление №668 от 08.06.1996 г.), Вопросы Министерства РФ по делам национальностей и федеративным отношениям (постановление №190 от 15 февраля 1998 г.), Вопросы Министерства по делам федерации и национальностей РФ (постановление № 892от 03.08.1999 г.), Вопросы Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ (постановление № 561 от 26.07.2000 г.)

[169] См. Приложение 1. Дело об утверждении структуры центрального аппарата. ГА РФ. Ф. А 259. Оп. 49. Д. 2448. Л. 9.

установленном порядке местных органов комитета»[170]. Однако данные планы не были реализованы.

В сентябре 1990 г. был поставлен вопрос о передаче из Министерства труда РСФСР в ведение Госкомнаца Республиканского объединения по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Впоследствии в Госкомнаце появился соответствующий отдел.

В октябре 1991 г. было объявлено об образовании в составе Госкомнаца Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований. Несмотря на свое название, Управление было создано «на период до восстановления государственности советских немцев» и сосредоточило внимание исключительно на проблемах одного народа, не в последнюю очередь по причине ожидаемого финансирования соответствующих проектов со стороны Германии. «Целесообразность создания такого управления связана и с вероятностью возрастания в этом случае экономической помощи из-за рубежа, и прежде всего из Германии, что вытекает из ряда заявлений официальных лиц», - сообщал в письме Б.Н. Ельцину представитель Госкомнаца осенью 1991 г.[171] Как следует из писем, создание данного Управления вызвало возмущение Конфедерации репрессированных народов РСФСР, которая справедливо указывала, во-первых, на то, что Госкомнац поставил в привилегированное положение только один из народов, не имеющих национально-государственных образований. Во-вторых, Конфедерация не была удовлетворена кандидатурой руководителя Управления, П. Фалька, называла это назначение «закулисными политическими играми за спиной народа», «открытым игнорированием решения Съезда немцев СССР»[172].

---

[170] ГА РФ. Ф. А 259. Оп. 49. Д. 2448. Л. 13.

[171] Дело об образовании в составе Государственного комитета РСФСР по делам национальностей Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований. 1991 г. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3024. Л. 2.

[172] Петр Фальк был руководителем Союза немцев СССР, созданного партийной верхушкой КПСС в середине 1991 года и, по заявлению представителя Конфедерации репрессированных народов СССР, нацеленного на раскол немецкого народа, выступавшего за самоопределение, и на срыв реализации закона о реабилитации репрессированных народов. (См.: Поручения Совета Министров РСФСР по проблемам национальных отношений РСФСР. 1991 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Л. 86 – 87).

После распада СССР с учетом происшедших в РСФСР изменений и требований экономической реформы был разработан новый проект структуры комитета. Его утверждение задерживалось из-за того, что не был решен вопрос о самом существовании Комитета и о том, как он будет называться. В отчете Государственного комитета по национальной политике по итогам 1992 г. сообщается, что численность Комитета на конец 1991 - начало 1992 гг., то есть на момент образования Российской Федерации, составляла всего около 60 человек[173]. Председатель не назначался с июля 1991 по конец февраля 1992 гг. (а фактически отсутствовал с начала декабря 1991 по конец февраля 1992 гг.), и сотрудники в комитет подбирались крайне медленно. К концу лета 1992 г. численность сотрудников была увеличена почти втрое на фоне структурной перестройки Комитета. В Комитете работали сотрудники 18 национальностей (к концу года 20 национальностей), численность русских составляла 92 человека. Тем не менее, как сообщается в отчете за 1992 г., штатная укомплектованность Комитета была далека от совершенства: отмечалась острая нужда в специалистах. Иногда дело доходило до курьеза: например, в созданном Отделе культурных, языковых и религиозных проблем не было ни одного специалиста по языку и по религии, по словам самого руководителя данного подразделения[174]. Н.Ф. Бугай, возглавлявший Департамент по делам депортированных и репрессированных народов с 1993 г. также отмечал нехватку квалифицированных специалистов, что приводило к низкому качеству, отсутствию слаженности работы[175].

Определенным нововведением было решение о создании службы раннего предупреждения и урегулирования межнациональных конфликтов при Госкомнаце России на правах отдела (приказ от 14 октября 1992 г. №286)[176]. В 1993 г. начал работу Институт языков народов России при Госкомнаце, стал выпускаться журнал Комитета «Жизнь национальностей».

---

[173] Отчет комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 72 – 74.
[174] Там же. Л. 65 – 71.
[175] Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк. С. 289.
[176] Приказ №286 от 14.10.1992 г. / Приказы №№ 1, 75, 76, 81, 103, 122, 154, 178, 191а, 265, 268а, 272а, 283, 284, 286, 294, 298, 332, 336, 343, 352 Государственного комитета РСФСР по национальной политике по основной деятельности за 1992. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 80. Л. 21.

В дальнейшем структура Комитета менялась как минимум ежегодно, в Комитете не только формировались новые отделы, но и перестраивались существующие. Приложения 1 - 8 показывают, как выглядела структура Комитета, а затем Министерства в 1991, 1992, 1993, 1995, 1996, 1999, 2000 гг.[177] В целом по своей структуре Госкомнац до определенной степени напоминал Народный комиссариат по делам национальностей, что обуславливалось в значительной степени сходством задач, стоявших перед двумя органами.

С конца 1992 по конец 1993 гг. численность сотрудников Госкомнаца колебалась от 200 до 300 человек. К 1995 г. возросла до 528 человек. В 1996 – 1999 гг. держалась на уровне 400 - 450 человек, в 2000 г. возросла до 637 человек[178].

Особо следует остановиться на местных отделениях Госкомнаца. В первые годы работы у него не существовало структурных подразделений на местах. Анализ, проведенный сотрудниками Комитета по итогам 1992 г., показал, что в регионах России не было единообразной системы органов, курирующих национальные вопросы: в 48 субъектах имелись комитеты, комиссии или отделы секретариатов Советов, занятые национальной проблематикой (5 комитетов, 38 комиссий, 5 отделов секретариатов); в шести республиках работали Государственные комитеты по национальным вопросам; в двух республиках – Министерства, курирующие дела национальностей; в 20 областях соответствующие подразделения имелись в структуре Советов Министров (комиссии, отделы, сектора по национальной политике); при президентах двух республик и при главах администраций 29 областей работали штатные сотрудники по национальному вопросу. В 20 областях, двух республиках, двух краях, двух автономных округах и в автономной области соответствующих властных органов, подразделений или сотрудников не было. Сведениями о

---

[177] См. Приложения 1 – 8.

[178] Отчет Комитета об исполнении сметы расходов на содержание аппарата за 1993 г. и объяснительная записка к нему. 1993 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 144. Л. 21; Штатное расписание Министерства на 1995 г. Там же. Оп. 2. Д. 250. Л. 34; Структура и штатное расписание Министерства на 1999 год. Там же. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 112. Л. 23; Структура и штатное расписание Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики на 2000 год. Там же. Д. 232. Л. 30.

наличии соответствующих структур в Чеченской, Ингушской республиках и Татарстане Комитет не располагал[179]. Со всеми существующими структурами по национальной политике Комитет старался наладить связи, но приходилось работать методом просьб и уговоров, а были и такие регионы, которые игнорировали существование Госкомнаца (Татарстан, Чеченская республика).

В 1993 г. в Саратовской и Волгоградской областях приступили к деятельности две рабочие группы Комитета. Они стали первыми структурными подразделениями Комитета на местах и занимались исключительно проблемами российских немцев.

К 1996 г. отделы Министерства по делам национальностей и региональной политике существовали в 11 - 12 субъектах (9 отделов курировало по нескольку субъектов), численность сотрудников на местах – 99 человек[180]. На начало 1997 г. на местах работало 62 сотрудника. К 2000 г. в 80 субъектах Российской Федерации было завершено формирование территориальных органов Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики, в пяти субъектах продолжался процесс формирования[181]. Таким образом, процесс формирования территориальных отделов Комитета (впоследствии Министерства) начался далеко не сразу с момента его создания, несмотря на большую потребность в соответствующих структурах и просьбы с мест, протекал неспешно и растянулся более чем на 10 лет.

На основе анализа отчетов Комитета (Министерства) можно заключить, что основные направления работы структуры включали в себя:

1. Деятельность по выработке Концепции национальной политики России (с весны 1992 г. по 15 июня 1996 г.) и по реализации первостепенных мероприятий в ее рамках (с 1997 г.).

---

[179] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 113.

[180] Отчет о работе Миннаца России за 1996 год. Там же. Оп. 2. Д. 324. Л. 9 – 23; Поручения Правительства Российской Федерации по реализации национальной и региональной политики и документы по их выполнению. Том 1. 1997 г. Там же. Д. 343. Л. 87.

[181] Отчеты о результатах деятельности Минфедерации России за 2000 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 212а. Л. 5.

2. Практические меры, связанные с выполнением закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

3. Участие в подготовке государственных программ по возрождению культуры отдельных народов: российских немцев, финно-угорских народов и др., и исторически сложившейся культурно-этнической общности – казачества; подготовка и реализация федеральных целевых программ по национальной политике.

4. Участие в подготовке государственных программ социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации, программ использования зарубежных кредитов на социально-экономическое развитие регионов.

5. Участие в законодательной деятельности Российской Федерации (подготовка и обсуждение проектов законов в рамках национальной политики и смежных темах).

6. Сбор материалов о состоянии межнациональных отношений в России и в ближнем зарубежье, формирование соответствующих отчетов для Президента, Правительства, а также законодательной власти Российской Федерации.

7. Участие в подготовке и проведении Международного года коренных народов мира, а также конференций, семинаров, выставок и других мероприятий в рамках межнациональных отношений.

8. Участие сотрудников в комиссиях по урегулированию межнациональных конфликтов на местах, а также работу по прогнозированию конфликтных ситуаций и деятельность по ликвидации последствий межнациональных конфликтов.

9. Деятельность по созданию фондов поддержки национально-культурного развития россиян внутри Российской Федерации и в странах Содружества и ближнего зарубежья.

10. Деятельность по организации местного самоуправления в Российской Федерации (с 1994 г.).

11. Деятельность по созданию подразделений Комитета (Министерства) - департаментов, территориальных отделов, рабочих групп, взаимодействие с властными органами субъектов Российской Федерации;

12. Информационно-коммуникационную деятельность (издание газеты «Федерация», журнала «Жизнь национальностей», организацию связей со СМИ).

Как видно из приведенной характеристики направлений деятельности Госкомнаца, проблемы русского народа не нашли себе места в числе тех вопросов, с которыми в первую очередь работал Комитет. В пояснительной записке к обоснованию структуры центрального аппарата Государственного комитета по национальной политике говорилось: «На данном этапе пока не иметь Отдела по проблемам русского народа, а все имеющиеся здесь проблемы возложить на Отдел европейского центра»[182]. На тот момент в Отделе европейского центра было занято в три раза меньше сотрудников по сравнению с численностью персонала, занятого проблемами российских немцев. Отдел русского народа в Министерстве был создан только к 1995 г.: по численности, он был вдвое меньше департамента по делам российских немцев, не имел ресурсов, сопоставимых с теми, которыми располагал департамент[183]. Вопрос об ущемленном положении русского народа в России был поднят только в 1999 г., когда в Министерстве под руководством Р.Г. Абдулатипова сформировали Департамент этнических проблем русского народа. К сожалению, просуществовал он недолго, и, представив отчет о своей полугодовой деятельности, был расформирован. В.А. Печенев отмечал, что создание Департамента означало признание русских, составлявших 4/5 населения, объектом национальной политики. В.А. Михайлов после своего назначения на пост министра департамент «сходу упразднил, полагая, что для русского народа хватит и отдела в составе 5-6

[182] Пояснительная записка к структуре центрального аппарата Госкомнаца / Приказы №№ 1, 75, 76, 81, 103, 122, 154, 178, 191а, 265, 268а, 272а, 283, 284, 286, 294, 298, 332, 336, 343, 352 Государственного комитета РСФСР по национальной политике по основной деятельности за 1992. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 80. Л. 10.
[183] Штатное расписание Министерства на 1995 г. Там же. Оп. 2. Д. 250. Л. 30.

человек». Спустя полгода «новый министр А. Блохин вообще ликвидировал русский отдел»[184].

Сформированный еще во времена существования СССР, Комитет не сразу включился в активную работу. Первые полтора года с момента образования он был почти незаметен, его деятельность была малоизвестна даже депутатам Верховного Совета РСФСР. Серьезную проблему составляло кадровое обеспечение Комитета. В Москве не хватало соответствующих специалистов, из регионов, по словам председателя Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР Р.Г. Абдулатипова, их брать не разрешали, так как возникали сложности с жильем. Ввиду этого обстоятельства состав ведомства был «чисто московским и не всегда вникающим точно в национальную проблематику». В качестве временного решения кадрового вопроса предлагалось взаимодействие специалистов ведомства и Комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Верховного Совета России[185]. Тем не менее, такое сотрудничество органа исполнительной власти и депутатов было недолгим и, судя по стенограммам, вскоре прекратилось.

Из-за противостояния властей, желания Правительства укрепить свои позиции за счет прерогатив законодательной власти, законные процедуры назначения руководителя Комитета (Министерства) не соблюдались. Несмотря на то, что в Положении о Государственном комитете по делам национальностей четко прописывалось, что его возглавляет «Председатель, утверждаемый в соответствии с Конституцией РСФСР Верховным Советом РСФСР», депутаты Верховного Совета жаловались на полное пренебрежение их мнением со стороны правящей верхушки. На заседании палат парламента в декабре 1992 г. депутат от Татарстана, В.И. Морокин, говорил: «Госкомнац мы за год не могли собрать, нет

[184] Печенев В.А. Русские в России, или Русский народ в национальной политике Российской Федерации //Этнопанорама. №1. 2001. С. 8; Печенев В.А. «Смутное время». С. 73.
[185] Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 7. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 июня 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С.18.

помещений. Я не понимаю, почему здесь не высказывается Лысенко[186], или он уже не заместитель министра? Министр ушел, никто у нас не спросил, он пришел – никто у нас не спросил. Теперь назначили нового»[187]. А.А. Каменев, заместитель председателя Комитета Верховного Совета по социальному развитию села, аграрным вопросам и продовольствию, член Комиссии Совета Республики по бюджету, планам, налогам и ценам, констатировал: «С тех пор, как Президент единолично стал назначать состав руководства Правительства, иногда мы даже не знаем, кто же назначен. Никто не интересуется нашим отношением к этому вопросу»[188].

В дальнейшем развернуть эффективную деятельность Комитету (Министерству) мешали постоянные реорганизации, нестабильное положение ведомства. Характеризуя деятельность Министерства по делам национальностей и региональной политике на заседании 17 января 1996 г., депутат Государственной Думы II созыва А.С. Дзасохов отметил, что «министерство это по-прежнему остается министерством быстрого реагирования. Это министерство, как пожарная команда, бегает с одного совещания на другое. Это министерство не является открытым для многонационального народа»[189]. Проблемы, существовавшие в деятельности ведомства, ярко отразились в его отчетах и текущей документации. Растерянность сотрудников, практически ежегодно получавших уведомления о предстоящем расторжении трудового договора, перебрасываемых из отдела в отдел на фоне смены общих требований к работе со стороны вновь назначенного руководителя, можно понять[190]. Кроме того, до 1996 г. отсутствовали четкие ориентиры в работе. Сотрудники были поставлены в беспомощное положение, которое характеризуют слова из отчета руководителя одного из подразделений

---

[186] Речь идет о В.Н. Лысенко, заместителе председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей (1992 – 1993 гг.).

[187] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 32. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 24 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 46.

[188] Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 14. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 15 января 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 27 – 28.

[189] Первая сессия Гос. Думы РФ II созыва. Заседание от 17 января 1996 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3000/ (дата обращения 14.04.2019).

[190] На это обстоятельство, в частности, указывает в своих воспоминаниях Н.Ф. Бугай: «низовые структуры (ведомства – Авт.) пребывали как бы в постоянной перестройке, сидя по два месяца в ожидании, особо не утруждаясь» (Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк. С. 281).

органа - Отдела народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, с тревогой высказанные еще в конце 1992 г.: «Практика показывает, что в командировках на местах мы должны не просто фиксировать события, но и активно влиять на них, проводить определенную политику, а у нас большинство специалистов толком не ознакомлены даже с проектом концепции национальной политики» [191].

Также в отчетах отделов за 1992 г. приводилось немало примеров, как страдала текущая работа от недостаточного финансирования структуры: «В кабинете один телефон на всех сотрудников, в течение 2-х месяцев не вставлены стекла, пишущие машинки не исправны, сталкиваемся с трудностями в размножении документов, в приобретении билетов на авиарейсы и т. д.»[192]. В последующие годы ситуация улучшилась ненамного. Плохо финансировались командировки (не более, чем на треть от потребности), высококвалифицированные специалисты покидали Министерство в связи с задержкой и без того низких зарплат. Особенно обделенными оказались сотрудники Института языков народов России при Комитете (Министерстве), иногда не получавшие зарплату в течение пяти и более месяцев[193]. В отчете 1996 г. сообщалось, что Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям занимает среди министерств предпоследнее место по финансированию аппарата[194]. Низкий уровень финансирования аппарата Комитета (Министерства) и его деятельности во многом свидетельствовал о невнимании к национальному вопросу со стороны Правительства и Президента Российской Федерации. Этот вывод вполне подтверждается замечаниями, высказываемыми руководством Комитета (Министерства) и на заседании Совета Национальностей, и в письменных отчетах, и в межправительственной переписке, суть которых сводится к констатации случаев неуважения к данной структуре и ее

[191] Отчет комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 103 – 104.
[192] Там же.
[193] Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. Там же. Оп. 2. Д. 280. Л. 77.
[194] Отчет о работе Миннаца России за 1996 год. Там же. Д. 324. Л. 20 – 23.

деятельности со стороны некоторых других ведомств и министерств Российской Федерации, особенно, связанных с финансовой и экономической сферами.

Анализируя деятельность властных органов, курирующих национальную политику России в период 1990-х гг., целесообразно рассмотреть ряд ключевых особенностей этой деятельности.

Можно отметить явное противостояние исполнительной и законодательной властей, в том числе, в вопросах межнациональных отношений и связанных с ними сферах. В частности, руководитель Отдела Севера, Сибири и Дальнего Востока отмечал в конце 1992 г.: «Главное препятствие для нормальной работы - это противостояние на различных уровнях между законодательными и исполнительными органами власти (советов и администраций). Их точки зрения на различные проблемы, в том числе по национальным вопросам, нуждам малочисленных народов, приватизации и т. д. противоположны, что порождает недоверие к проведению реформ, отрицательно сказывается на результатах нашего труда»[195]. На заседаниях законодательных органов тоже обсуждалась эта проблема: говорилось, что конфронтация властей вредит межнациональным отношениям, так как сепаратисты охотно используют ее в своих интересах.

Зачастую отсутствовало взаимодействие Правительства, Президента, с одной стороны, и органов законодательной власти, с другой, при формировании делегаций для поездок по регионам России. Так, в январе 1992 г. Председатель Комиссии Совета Национальностей по вопросам социального и экономического развития республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов и малочисленных народов, З.А. Корнилова, выражала беспокойство, что члены правительства, выезжая в регионы, не привлекают депутатов из комитета по национально-государственным вопросам, ни из Палаты Национальностей. По ее словам, просьбы, обращенные к Правительству и

[195] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 103 – 104.

Президенту, не приводили к результатам[196]. Подобная ситуация сохранялась и в последующие годы.

Кроме того, происходило нарушение взаимодействия структур внутри исполнительной и внутри законодательной ветвей власти в национальном вопросе. В отчете Государственного комитета по национальной политике за 1992 г. сообщалось о рассогласованности деятельности министерств и ведомств – отсутствии согласия между Госкомнацем и Министерствами науки, юстиции, финансов. Отмечалось, что это сказывается на сроках выполнения работ[197]. В отчетах Комитета (Министерства) неоднократно упоминалось о том, что сотрудников структуры не включают в состав правительственных комиссий по различным вопросам, касающимся субъектов федерации[198]; Комитету (Министерству) сложно отстоять свой статус в структуре исполнительной власти[199].

В рамках законодательной власти происходило противостояние на уровне представителей различных политических партий: группы поддержки Правительства и противников правительственного курса. На заседаниях палат Верховного Совета и затем Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно отмечалось, что некоторые профильные комитеты и комиссии набирались из представителей только одной политической силы, поддерживающей курс Правительства и Президента Российской Федерации, и не могли представить компромиссные решения (примером может служить Комитет по правам человека и его подкомитеты - по беженцам и др.).

Наконец, влиятельными субъектами национальной политики были Советники Президента России по вопросам межнациональных отношений (Г.В.

---

[196] Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 14. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 15 января 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 27.

[197] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 68.

[198] Там же. Л. 86 – 90; Поручения Правительства Российской Федерации по предупреждению возникновения межнациональных кризисных ситуаций и их урегулированию и документы по их выполнению. 1994 г. Там же. Оп. 2. Д. 46. Л. 47.

[199] Поручения Правительства Российской Федерации по предупреждению возникновения межнациональных кризисных ситуаций и их урегулированию и документы по их выполнению. 1994 г. Там же. Л. 47; см. также: шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 22.

Старовойтова, позднее Э.А. Паин), являвшиеся проводниками курса, нацеленного на разрыв с советскими традициями в сфере национальных отношений.

Таким образом, характеризуя особенности работы ведомства, занятого реализацией национальной политики, можно сделать вывод о том, что оно было крайне нестабильным образованием в структуре исполнительной власти. В отличие от своего далекого предшественника Наркомнаца Комитет (Министерство) 1990-х гг. не имел высокого статуса и влияния ни в регионах, с которыми работа строилась на основе просьб и уговоров, ни среди других ведомств в центре: принципы его работы не были определены вплоть до принятия Концепции государственной национальной политики в 1996 г. Сама Концепция, как будет показано ниже, оставляла за скобками ряд актуальных вопросов в сфере межнациональных отношений. Положения Комитета (Министерства), являвшиеся единственными документами, определявшими ориентиры в работе ведомства, указывали главным образом на необходимость поддержки и развития этнической самобытности каждого из народов страны в отдельности, уделяя гораздо меньше внимания задачам поддержания сотрудничества, дружбы народов во имя безопасности государства,

Информация о текущей деятельности Комитета (Министерства) была практически закрытой. Здесь уместно вспомнить, что отчеты о деятельности далекого его предшественника, Наркомнаца, публиковались еженедельно в газете «Жизнь национальностей» (в каждом номере газеты на седьмой странице), там же сообщалось и о деятельности его национальных комиссариатов и отделов, предоставлялась сводка важнейших событий за неделю в сфере советской национальной политики; были изданы большим тиражом отчеты за 1918 и 1921 гг.

Тогда как на заре советской власти главный упор делался на организацию идеологической (воспитательной, просветительской) работы с населением на высоком профессиональном уровне, ведомство 1990-х гг. оказалось напрочь лишенным этого орудия: пресс-служба практически не имела рычагов воздействия на СМИ (договоры с несколькими информационными агентствами не

решали проблемы), также как и финансовых инструментов для информационного обеспечения национальной политики.

Наконец, значительную роль сыграло противостояние Президента России и законодательной ветви власти. Одержав в 1993 г. победу в этой борьбе, Президент России и круг его доверенных лиц сосредоточили в своих руках значительную власть и проводили выбранный ими курс зачастую без оглядки на мнение парламента.

Таким образом, деятельность Комитета (Министерства) в 1990-е гг. не могла оказать существенного влияния на быстро разворачивавшиеся события в сфере межнациональных отношений, купировать и предотвратить развивавшиеся конфликты, способствовать укреплению целостности государства. Ключевые вопросы национальной политики, такие, как отмена указания национальности в официальных документах, устранение государства от регулирования ряда процессов в сфере межнациональных отношений, активное вовлечение зарубежных и международных организаций в сферы исследования и регулирования межнациональных конфликтов в России решались без привлечения общественности в узком кругу доверенных лиц Президента. Там же формировалась политика в сфере информационного освещения национального вопроса.

Отсутствие согласованности властных позиций на фоне активного передела собственности в ходе приватизации, решение ряда ключевых вопросов без привлечения общественности, курс на разрыв с советскими традициями национальной политики - всё это способствовало нарастанию негативных тенденций в сфере межнациональных отношений. Продолжал развиваться сепаратизм на местах, поощрялись стремления народов к большей самостоятельности, в то время как среди русских росли пораженческие настроения. Требовался пересмотр утвердившегося подхода к сфере межнациональных отношений.

2.2. Концептуальные основы национальной политики.

С распадом СССР и образованием Российской Федерации началась коренная перестройка понятийного аппарата национальной политики. Хотя привычные советские термины («нации», «национальности», «народности», «племена») еще были в ходу, в официальных документах прослеживается замена их на новые: «национальная общность», «национальная группа», «этническая общность», «этническая группа»[200]. Для обозначения соотечественников за рубежом стало использоваться новое понятие «этнические россияне»[201], хотя оно содержало в себе явное противоречие, так как россияне не сводимы к единому этносу. Само слово «этнос» также получило широкое хождение, а в нормативно-правовых актах стало использоваться к концу 1990-х гг.[202]

Практически вытесненным из официальных документов оказалось слово «национальность» (в значении «общность»). Сохранилось его употребление лишь в названии журнала «Жизнь национальностей»; в названии региональных министерств, курирующих национальную политику; в названии федеральной исполнительной структуры, курирующей межнациональные отношения на общероссийском уровне - Государственного комитета и затем Министерства Российской Федерации. В ходе многих переименований данного органа использовались следующие названия, включающие понятие «национальность»: Государственный комитет Российской Федерации по делам федерации и национальностей, Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике, Министерство по делам

---

[200] См.: Федеративный договор от 31.03.1992 г.; Концепция государственной национальной политики РФ (Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909); Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». Государственная система правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения 14.04.2019). В политической риторике стало часто использоваться понятие «россияне», которое тоже можно отнести к нововведениям начала 1990-х гг.

[201] См. Концепция государственной национальной политики РФ (Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909) // Государственная система правовой информации.

[202] См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Государственная система правовой информации.

национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации.

Не потеряли своей актуальности в 1990-е гг. такие понятия как «национальное меньшинство», «коренной малочисленный народ» (причем слово «коренной» стало использоваться только применительно к малочисленным народам)[203].

Новое значение начало приобретать понятие «нация». Если говорить о речах Президента России, то данное понятие (в словосочетании «коренные нации») звучало в его обращении к Верховному Совету 12 декабря 1991 г., на заседании, посвященном ратификации Беловежских соглашений[204]. Через год с небольшим, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства» было отражено иное понимание нации: национальные проблемы современной России «будут решаться на основе нового, заложенного в Конституции понимания нации как согражданства»[205]. Тем не менее, подобное словоупотребление не было подкреплено ни Конституцией Российской Федерации 1993 г., ни другими нормативными актами периода 1990-х гг. и существовало на уровне риторики[206]. Один из близких сподвижников Б.Н. Ельцина, В.Ф. Шумейко, который занимался выработкой новой идеологии для страны в ноябре 1993 г., писал, что «думающие люди высказывают идею… о создании единой российской нации (по аналогии с американской)». Сам он одобрял эту концепцию и считал, что новая конституция закладывает для этого предпосылки[207].

Учитывая значимые перемены, которые произошли в понятийном аппарате национальной политики с момента распада Союза и образования Российской

---

[203] Там же.

[204] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 21. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 4.

[205] Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1993. 25 февраля. С. 4.

[206] Исследователи отмечают, что власть так и не определилась окончательно, какой концепт «нации» должен доминировать в России (см. подробнее: Shevel O. Russian Nation-building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? // Europe-Asia Studies. Vol. 63. March 2011. № 2. P. 179 - 202).

[207] Вдовин А.И., Зорин В.Ю., Никонов А.В. Русский народ в национальной политике. XX век. 2-е изд., испр. Кунгур: Кунгурский печатный двор ПГФ, 2007. С. 293.

Федерации, можно отметить следующие проблемы, сопровождающие и характеризующие данные перемены.

Во-первых, замена традиционных советских понятий в сфере национальной политики, таких как «нации», «национальности», «народности», «племена», на новые понятия, была произведена во всех официальных документах с начала 1992 г., и сделано это было без широкого обсуждения, попыток взвесить все плюсы и минусы данного решения[208].

Во-вторых, в результате замены прежних понятий новыми и на фоне привычки к укоренившимся особенностям советского словоупотребления, в постсоветском обществе (на уровне федерального и регионального управления, в науке, в средствах массовой информации) образовалась путаница понятий в сфере межнациональных отношений, о чем, в частности, с тревогой сообщало и Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации в 1996 г.[209] Путаница продолжалась и после принятия Концепции государственной национальной политики, о чем, к примеру, свидетельствует обращение за разъяснениями депутатов Комитета Государственной Думы по вопросам геополитики в Министерство[210]. Очевидно, что слом традиционных понятий провоцировал общую растерянность в национальном вопросе, путаница понятий вела к снижению качества национальной политики в государстве и объективно способствовала ослаблению его единства.

Из статьи, подготовленной сотрудниками Министерства Х.Х. Боковым и С.В. Алексеевым, становится очевидным, что различные понятийные системы в

---

[208] Соколовский С. Эссенциализм в российском конституционном праве (на примере терминологии, используемой в конституциях республик в составе РФ) // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / Сост. М. Ларюэль. М.: Новое литературное обозрение, 2008. С. 205.

[209] Официальное мнение Министерства по поводу происходивших перемен в терминологии было обнародовано в Приложении к журналу «Жизнь национальностей». См. Боков Х.Х., Алексеев С.В. Российская идея и национальная идеология народов России // Приложение к журналу «Жизнь национальностей». М., 1996. С. 10.

[210] Поручения Правительства Российской Федерации по созданию концепции государственной национальной политики и документы по их выполнению. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 261. Л. 175. В ответ Министерство отсылало депутатов к указанному выше Приложению к журналу «Жизнь национальностей». За дополнительной информацией представители Министерства советовали обращаться в Институт этнологии и антропологии РАН, подтверждая, таким образом, статус данного Института как одного из главных разработчиков терминологии национальной политики.

национальном вопросе соответствовали не только взглядам разных этнологических научных школ, но и задачам разных политических групп, стремящихся утвердить свою идеологию во власти. Так, в статье выделялись западная и самобытная российская тенденции употребления понятий. «Западники», как их называли авторы, пытались внедрить в России понятие нации как «сограждaнства (независимо от национальности) граждан данного государства», прежнее понятие «наций» при этом заменить понятием «этносы», чтобы достичь полного соответствия международным нормам западного мира. «Самобытники», напротив, придерживались советских традиций в национальном вопросе, тем более что «многие народы, входящие в состав России, считали и продолжают считать себя именно нациями»[211]. В статье подчеркивалась зависимость того или иного словоупотребления от стоящей за ним политической программы. Действенность любой идеологии, как справедливо отмечалось в статье, определяется не только ее содержанием, но и используемым в ней понятийным аппаратом, потому особую значимость приобретал круг понятий, внедряемых в российскую политику[212].

Важное значение имела высказанная в статье позиция самих авторов – Х.Х. Бокова, заместителя Министра по делам национальностей, и С.В. Алексеева, начальника одного из отделов в Министерстве. Не отгораживаясь от новых понятий, они предпочли все же придерживаться традиций и объяснили свой выбор тем, что западная терминология «отторгается и не воспринимается большинством практических работников в центре и на местах, занимающихся решением национальных проблем, не говоря уже о большинстве населения и народах России, для которых русский язык – это язык межнационального общения»[213]. К этому стоит добавить, что при создании общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России» Х.Х. Боков настаивал

[211] Боков Х.Х., Алексеев С.В. Ук. соч. С.12 – 13.
[212] Там же. С. 15.
[213] Там же. С. 14.

на названии «Ассамблея национальностей России», так как, по его словам, в современной России существовали именно национальности[214].

В той же статье объяснялась и смысловая разница понятий «этническое» и «национальное»: «первое относится к теоретической этнографии, второе входит в строй понятий социально-политической теории. Вместе с тем они взаимопересекаются, дополняя друг друга... подчеркивают различные оценки смысла»[215].

В самом начале статьи, со ссылкой на Краткий этнологический словарь, выпущенный Российской академией управления, приводится перечень основных понятий в этнологии с определениями. В частности, раскрывается значение понятий: «народность», «народ», «этнос», «суперэтнос», «национальность», «нация».

В той же связи можно привести и еще один документ, толкующий основные понятия этнополитики постсоветской России. Дело в том, что при подготовке Концепции государственной национальной политики, многие ее проекты были снабжены небольшим словарем основных терминов. Хотя в конечном варианте Концепции такого словаря не было, его можно привести в качестве попытки собрать воедино все употребляемые термины в сфере национального вопроса[216]. В справке о предложениях и замечаниях в Министерство по поводу проекта Концепции говорилось, что о таком приложении со словарем просили регионы, ощущавшие путаницу понятий в работе с документами и населением[217]. Можно отметить, что в словарях, прилагавшихся к проекту Концепции, было обойдено вниманием ключевое для этнонациональной политики государства понятие «нация».

Содержание и словаря, и самих проектов Концепции говорило о том, что на стадии подготовки использовались традиционные советские понятия

---

[214] Отчеты региональных отделов Министерства о работе за 1995 г. Том 1. 1995 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 211. Л. 43.
[215] Боков Х.Х., Алексеев С.В. Ук. соч. С. 14 – 15.
[216] См. Приложение 9.
[217] Поручения Правительства Российской Федерации по созданию концепции государственной национальной политики и документы по их выполнению. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 261. Л. 91 – 93.

«национальность», «национальное», в традиционном смысле употреблялось понятие «нация»[218]. Традиционные понятия использовались и в некоторых других (не носящих нормативно-правовой характер) документах ведомства: к примеру, в докладе Министерства за 1996 г. о ситуации в регионах употреблялись слова «народность», «титульные нации субъектов федерации», «сплочение народов»[219]. Таким образом, тот факт, что традиционные понятия присутствовали в проектах документов, статьях, словарях-справках, отчетах, докладах, но не фигурировали в конечных вариантах нормативно-правовых актов и важнейших документах концептуального характера, говорит о победе «западной» школы в национальной политике. Наиболее соответствует западным образцам в этом отношении текст Федерального Закона «О национально-культурной автономии»: в нем не только не используются привычные понятия «нации», «национальности», «народности», но даже и понятие «народы»: все эти понятия заменены на унифицированное словосочетание - «этнические общности»[220]. Исчезновение понятия «народы Российской Федерации» вполне отвечало указанной тенденции объединения всех граждан в одну нацию и позже было подкреплено публикациями, где говорилось о «неправомерности» использования термина «народы Российской Федерации» как входящего в противоречие с термином «многонациональный народ Российской Федерации»[221]. Фактически, при игнорировании объема понятий и отечественных традиций их употребления, противопоставлялось целое и часть целого (народ России и народы страны) как противоречащие друг другу по смыслу.

Известно, что основным проводником описанной выше тенденции в сфере официального словоупотребления был Институт этнологии и антропологии РАН и его руководитель В.А. Тишков (руководитель Государственного комитета по

---

[218] См. Протокол №№ 5 – 6 заседания коллегии и документы к нему. 1995 г. Там же. Д. 198. Л. 118.
[219] Протоколы №№ 9 – 11 заседаний коллегии Министерства за 1996 г. и документы к ним. 1996 г. Там же. Д. 319. Л. 80 – 166.
[220] Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Государственная система правовой информации.
[221] Малахов В.С. Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991 – 2006 //Русский национализм: Социальный и культурный контекст / Сост. М. Ларюэль. – М.: Новое литературное обозрение, 2008. С. 133 – 134.

национальной политике в 1992 г.). Главная его идея заключалась в отказе от традиционных советских понятий в этнонациональной политике, в утверждении положения о том, что нация – это субъективное понятие, а не объективный феномен: «нация – это политический лозунг и средство мобилизации, а вовсе не научная категория»[222]; понятие нации как стадии развития этнической общности «не имеет права на существование и должно быть исключено из языка науки»[223]. А.В. Тишков – один из ведущих представителей той школы в этнологии, которая утверждала и продолжает утверждать, что в России возможно и необходимо формировать «российскую нацию», отказываясь от привычного понимания «нации».

В научных статьях периода 1990-х гг. эта позиция неоднократно подвергалась критике, причем основное внимание обращалось на следующие моменты. Во-первых, критики справедливо считали, что посредством внедрения данной концепции ставится под сомнение существование «русской нации»[224]. Концепция «российской нации» стала внедряться в России с начала 1990-х гг. и была, по мнению ряда авторов, направлена на растворение русских в многонациональном народе России[225]. Стоит отметить, что в основном законе страны – Конституции 1993 г. слово «русский» употреблено всего один раз в словосочетании – «русский язык». О русских, русском народе, русской нации в Конституции не сказано ни слова. Обойден вниманием был русский народ, как

---

[222] Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 62.

[223] Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России //Национальная политика в России: история и современность. М.: Русский мир, 1997. С. 640.

[224] В частности, с критикой подобного рода выступает Н.Ф. Бугай: по его воспоминаниям, попытки ряда ученых доказать, «что русской нации не существует вообще», поощрялись определенными кругами правящей политической элиты. Таким образом, антирусские научные конструкты были политически востребованы (Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк. С. 325).

[225] Внимание критиков было обращено на высказывания главного апологета понятия «российская нация», который утверждал, что русские за пределами России ближе к местным жителям, а не к «русским северянам или уральцам» (см. Тишков В.А. Русские вне России: мифы и политика. С. 144). Широко известно и другое высказывание более позднего времени - заведующего сектором по связям с общественностью Института этнологии и антропологии Российской академии наук Василия Валерьевича Тишкова (сына В.А. Тишкова) на мультимедийном круглом столе на тему: «Россия и русские в XXI веке», 2013 г.: «Возьмите русских из Архангельской области, из Ставропольского края или с Камчатки, к примеру, и вы получите три совершенно разных «народа», общим у которых будет только язык, и, если они верующие, то православие». URL: http://www.gumilev-center.ru/problemy-identichnosti-russkikh-i-zachem-nuzhen-institut-ehtnologii-i-antropologii-ran/ (дата обращения 14.04.2019).

будет показано ниже, и в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, принятой в 1996 г.

Полемизируя с В.А. Тишковым, Е.С. Троицкий, Президент Ассоциации по комплексному изучению русской нации (АКИРН), писал: «если наша многовековая культура, великий, могучий и свободный язык, духовность, национальная идея и психология, литература, философия, космизм, широта натуры, балет, удаль – русские, следовательно, и нация русская»[226]. По его мнению, все перечисленное относится не только к «этническому», но к «национально-этническому». Другой известный ученый, Э.А. Баграмов, указывал на то, что русские, согласно точке зрения приверженцев западной терминологии, приравниваются к «этнической общности» полян, вятичей, кривичей: то есть игнорируется вся русская история, в течение которой из этнических общностей формировалась «русская нация»[227].

Во-вторых, отказывалось в праве считаться нациями другим народам России, которые не желали ни понижать свой статус до «этнических групп», ни сливаться с «русской нацией». Как подчеркивал Э.А. Баграмов, «современные народы, достигшие высокого уровня экономического развития и социально-политической консолидации, не захотят даже терминологически отказаться от достигнутой ступени национального прогресса»[228]. Кроме того, малые народы, называвшиеся раньше «народностями», а теперь, как и все, «этническими группами», ставились на одну ступеньку с многомиллионными народами, лишаясь права на особое отношение государства.

Ученые справедливо отмечают высокую значимость для человека его национального достоинства, т.е. восприятия своей принадлежности к нации или национальности как институту социализации, институту групповой идентификации[229]. В этих условиях внедрение новой, во многом непривычной

---

[226] Троицкий Е. На пороге XXI века // Жизнь национальностей. 1998. № 1 – 2. С. 34.
[227] Баграмов Э.А. Вступительная статья: На путях к укреплению содружества народов //Бабинцев В.А. Пути решения национального вопроса в современной России. М., 1999. С. 41.
[228] Там же. С. 43.
[229] Капицын В.М. Национальная идентификация и политико-правовые стратегии государства // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной

терминологии могло восприниматься как призыв к народам страны забыть традиционное «национальное достоинство», что провоцировало еще больший сепаратизм отдельных частей Российской Федерации.

Критикуя терминологические новации, ученые отмечали, что они во многом не соответствуют по истории и традициям России. В результате перенесения понятия «нация» с уровня «части целого» на уровень «целого» получалось, что Россия становилась государством-нацией – наподобие Франции, Германии, США. Процесс формирования нации в данных государствах сильно отличался от традиций российского государства, на территории которого имело место многовековое взаимодействие народов, не предполагавшее целенаправленной и широкомасштабной ассимиляции. В связи с этим нецелесообразность применения к российским реалиям терминов и понятий, заимствованных из практики западных стран, очевидна.

Выступая с критикой концепции В.А. Тишкова, философ М.О. Мнацаканян указывал на расхождение теории и реальной жизни: если объявить нации, национальное, этническое иллюзорными, это вовсе не означает, что «национально-этнические общности дружно откажутся от своих культур, традиций, ценностей, устремлений»[230], конфликты не разрешатся сами собой. Тем не менее государство, приняв на официальном уровне новую идеологию, потеряет возможность традиционного учета национального, этнического фактора, а значит - и контроль над происходящими процессами.

Несмотря на то, что «западная» концепция нации подвергалась серьезной критике, она продолжала пользоваться значительной популярностью во властных структурах. В соответствии с логикой данной концепции отдельные граждане, входившие в состав «этнических общностей», все в большей степени должны были сознавать субъективный характер этих общностей и постепенно вливаться в состав единой надэтнической российской нации. Эти изменения подкреплялись и

конференции 27-28 апреля 2000 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001. С. 78 – 85.

[230] Мнацаканян М.О. Нации и национализм. С. 68.

отменой графы «национальность» в паспортах российских граждан, и исчезновением привычных понятий в сфере этнонациональной политики. Можно предположить, что одной из целей унификации, объединения граждан «сверху» в единую массу, было стремление властей сгладить или даже скрыть социально-экономические последствия проводимых реформ. Так как в единую нацию объединялись граждане, выигравшие от реформ (менее 10% населения) и пострадавшие в ходе преобразований слои населения (более 90%), первые, претендуя на национальное единство с последними, могли выступать от имени единой нации, продвигая свои интересы.

Возможно и то, что, навязывая населению Российской Федерации концепт «российской нации», «этнических россиян», его разработчики стремились помешать реинтеграции государств на постсоветском пространстве, отделить русских, живущих в России, от 25 миллионов соотечественников русской национальности, оказавшихся за пределами Российской Федерации. Основанием для такого вывода служит, в частности, статья Э.А. Паина, одного из ведущих специалистов по национальной политике 1990-х гг., советника Президента Российской Федерации. Э.А. Паин был уверен в пагубности для России любой реинтеграции государств на постсоветском пространстве, потому что такая реинтеграция вызвала бы «упреки России со стороны Запада в возрождении имперских амбиций». Кроме того, сближение постсоветских государств, по его мнению, мешало формированию российской нации, а, следовательно, наносило вред России[231]. Поддерживая «утверждение о том, что современные нации формируются не по этническому принципу, а как согражданство», Э.А. Паин фактически заявлял, что русские в Российской Федерации и русские в других государствах на постсоветском пространстве больше не составляют единую нацию в рамках этой концепции.

Стоит отметить, что на эти идеи обращали внимание и зарубежные исследователи. В частности, О. Шевель указывала на то, что внедрение концепта

---

[231] Паин Э.А. Становление государственной независимости и национальная консолидация России: проблемы, тенденции, альтернативы // Мир России. Социология, этнология. № 1. 1995. С. 60, 67.

«российская нация» в рамках границ России ставило под сомнение ответственность государства за тех русских, которые оказались в других государствах в силу политических преобразований начала 1990-х гг.[232]

Наконец, анализируя концептуальные основы национальной политики 1990-х гг., нельзя не отметить, что в ней была нарушена выстроенная в советское время иерархия приоритетов, которая выражалась в верховенстве общегосударственных интересов над всеми иными. Для постсоветского периода стало характерным уравнивание значимости интересов целых народов и отдельных граждан. Например, в Положении о Государственном комитете Российской Федерации по делам федерации и национальностей от 1993 г. довольно двусмысленно говорилось о том, что комитет призван осуществлять государственную политику, направленную «на укрепление (...) принципов равноправия народов и граждан России»[233]. Настойчиво внедрялось утверждение о приоритете прав и интересов личности над всеми другими уровнями прав в государстве и происходило это в несколько этапов. Еще в конце 1980-х гг. зазвучала идея о превалировании общечеловеческого начала над национальным, классовым, над интересами социальных групп, государств, народов: М.С. Горбачев утверждал примат «общечеловеческих ценностей над классовыми интересами», «общечеловеческих морально-этических норм» над всеми другими нормами. Пока еще осторожно говорилось: «Ведь если нарушаются личные интересы, ничего не получится, и общество будет проигрывать. Потому и нужно находить баланс интересов»[234]. Затем эта мысль получила дальнейшее развитие и отчетливо зазвучала в тех случаях, когда речь шла о национальном вопросе. Так, на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР в январе 1991 г. председатель Совета Национальностей РСФСР Р.Г. Абдулатипов заявлял: «Идеальный вариант: прийти все-таки к такому положению, когда дадим

---

[232] Shevel O. Russian Nation-building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? P. 185.
[233] Положение о Государственном комитете РФ по делам федерации и национальностей (постановление № 365 от 25.04.1993 г.) // Государственная система правовой информации.
[234] Горбачев М.С. Перестройка и новое политическое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987. С. 150, 30, 96.

приоритет прав личности над правом нации»; «мы придем к варианту, когда права отдельного человека будут даже выше прав нации»[235]. На заседании Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (в выступлении А.А. Евлахова, претендента на пост главного редактора газеты «Федерация») говорилось: «Если у нас будет по-настоящему приоритет прав личности перед правами государства, наций, то (...) можно будет сделать национальные отношения достаточно гармоничными»[236]. Позднее, Государственный комитет по национальной политике рекомендовал Президенту Российской Федерации использовать эту идею в проекте президентской речи по национальному вопросу[237]. После 1991 г. эта же мысль высказывалась неоднократно, например, руководителем Государственного комитета по делам федерации и национальностей С.М. Шахраем[238] и т.д. Таким образом, постепенно, в течение нескольких лет, права личности встали во главе иерархии приоритетов в государстве и потеснили общенародные и общегосударственные интересы и ценности. Отдельные личности в составе какого-либо народа, а также отдельный народ в пределах Российской Федерации, могли реализовывать свои интересы в ущерб интересам всего многонационального общества.

Тенденции переосмысления концептуальных основ национальной политики и официального словоупотребления в данной сфере, развивавшиеся в течение первой половины 1990-х гг., нашли яркое отражение в содержании Концепции государственной национальной политики Российской Федерации[239] - документе, который был призван сформулировать основные общегосударственные ориентиры в сфере национальной политики. Принятие подобного документа было

---

[235] Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 3. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РСФСР от 30 января 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 9, 10.
[236] Там же. Бюлл. № 2. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 30 января 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 38.
[237] Поручения Правительства Российской Федерации по проблемам национальных отношений в Российской Федерации. 1992 г. ГА РФ. Ф. 101. Оп. 1. Д. 65. Л. 7.
[238] См., напр.: Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 25.
[239] См. Концепция государственной национальной политики РФ (Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909) / Государственная система правовой информации.

вызвано нарастанием проблем в сфере правового регулирования национальных процессов к середине десятилетия.

Анализируя Концепцию, можно отметить следующие ее особенности.

В первом разделе Концепции указывалось, что «Российская Федерация - одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживает более ста народов», при этом «преобладающее большинство народов страны», по мнению авторов Концепции, сыграли «историческую роль в формировании российской государственности». Это положение следует признать как минимум неточным. Оно фактически уравнивало русский народ, составляющий 80% населения, с другими народами России, в том числе малочисленными, что не могло не вызвать протеста со стороны общественных и политических групп, считавших необходимым отметить особый статус русских. Далее, хотя в Концепции и упоминалось об «объединяющей роли русского народа», в целом она уравнивала его вклад в формирование российской государственности со вкладом других народов, что в целом тоже расходилось с историческими реалиями. Как можно предположить, утверждая равный статус национального большинства и других (в том числе самых малочисленных) народов России, авторы Концепции сознательно сводили перспективы развития России к американской модели «плавильного котла» народов, ставя главной целью формирования надэтнической российской нации.

Не упоминалось в Концепции и об одной из основных проблем постсоветского пространства - о том, что в связи с распадом СССР русский народ оказался искусственно разделен новыми политическими границами государств (абстрактно говорилось лишь о «соотечественниках за пределами России»). Также не было сказано о насущной необходимости защиты русской культуры и языка, несмотря на то, что они испытали серьезное деструктивное влияние радикальных преобразований. Не упоминалось и о проблеме значительного оттока русского населения с Северного Кавказа, моноэтнизации данного региона России.

Немаловажной особенностью Концепции являлось то, как в ней были сформулированы основные задачи национальной политики. В документе, в

частности, было сказано, что в России должно осуществляться «углубление федеративных отношений», что не могло не породить вопросы в ситуации 1990-х гг., когда Россия страдала скорее от недостатка единства, а не от недостаточного развития федерализма. Возражения вызывала и постановка такой задачи, как развитие (не сохранение, а именно развитие) национальных языков народов России, о которой многократно говорилось в тексте Концепции.

Обращает на себя внимание и то, что национализм в Концепции признавался абсолютным злом. Здесь фактически смешивались воедино негативные проявления национализма (ксенофобия, шовинизм), так и позитивные по сути явления – стремление к защите культуры своей национальной общности, отстаиванию ее интересов, что тоже можно было трактовать как национализм. Наконец, Концепция содержала ссылку на закон «О реабилитации репрессированных народов» и указание на то, что проблема «устранения последствий репрессий и депортаций» (параграф VI) требовала ускоренного разрешения. Это не могло не затрагивать, в том числе, вопроса о территориальной реабилитации вплоть до передела границ субъектов России.

Фактически Концепция была одновременно нацелена и на создание наднациональной российской общности (с возможным растворением в ее составе входящих в нее народов), и на повышение самостоятельности республик в составе России. Эти на первый взгляд несоединимые задачи, тем не менее, сочетались с основополагающими принципами Концепции.

Серьезные недостатки проекта Концепции широко обсуждались еще до принятия окончательной версии документа. Например, в статье известного философа Ж.Т. Тощенко, опубликованной в день рассмотрения Концепции в Правительстве Российской Федерации, 11 апреля 1996 г., содержалась критика понятий, которыми оперировали ее авторы: ученый подверг критике отказ от привычных советских терминов «нация», «национальность», «народность» в пользу нейтрального, но не отражающего разные оттенки смысла, понятия

«народ»[240]. Однако авторы Концепции отвергли критику в свой адрес. Соавтор В.А. Тишкова по разработке Концепции, министр национальной политики В.А. Михайлов, в своем интервью «Независимой газете» подробно ответил на статью Ж.Т. Тощенко. Он признал, в частности, наличие неотложных проблем, связанных с положением русских в России и за рубежом, решение которых, по его уверению, предусматривала Концепция[241]. На деле это было, скорее всего, риторическим ходом, поскольку в тексте подготовленного к утверждению документа подобных задач не ставилось.

Обобщая сказанное, можно перечислить следующие особенности концептуального обоснования национальной политики 1990-х гг. в России. С момента распада СССР руководством России был взят курс на отказ от устоявшихся терминов в русле этнонациональной политики государства, что было теснейшим образом связано с реформированием экономических основ общественной жизни.

В нормативных документах данного периода произошла замена привычных советских терминов в сфере национальной политики на новые, отвечающие воззрениям пришедших к власти политических сил. Таким образом, вместо привычных понятий «нации», «национальности», «народности», «племена» для описания народных общностей стало использоваться понятие «этнос» и его производные («этнические общности», «этнические россияне» и др.). Употребление этого термина и его производных стало предпочтительным, чем готовилась почва для введения понятия «российская нация».

Данная замена понятий вносила большую путаницу в государственную национальную политику, что, в свою очередь, создавало благодатную почву для межнациональных конфликтов на территории государства. Установка на снижение статуса прежних развитых «наций» до статуса «этнических групп» и на объединение всех граждан в единую «российскую нацию» могла провоцировать

---

[240] Тощенко Ж.Т. Концепция национальной политики опять не получилась // Независимая газета. 1996. 11апреля.
[241] Плиев П. Концепция национальной политики — не панацея. Интервью с В.Михайловым // Независимая газета. 1996. 4 июня.

сепаратизм народов, желающих сохранить себя как нации. Перемены в законодательстве подкреплялись отменой фиксации национальной принадлежности в паспортах, отрицании объективной сущности «национального».

Игнорирование и отрицание объективных признаков прежних «наций», «национальностей» и признание только субъективных основ этнических общностей и российской нации приводило к искусственной политизации основ национальной политики[242].

Одновременно с терминологическими изменениями происходило нарушение привычной иерархии приоритетов, интересов и задач различных уровней в государственной политике. Интересы отдельных личностей были поставлены выше интересов народа и государства. Личности, гражданину было дано право произвольно определять свою национальную принадлежность, менять ее неограниченное количество раз. В подобной ситуации нередкими были случаи, когда отдельные граждане, выступая от имени большинства, получали возможность продвигать интересы своего национального меньшинства, той или иной узкой социальной группы.

***

Подводя итоги главы, отметим, что в целом организационные и концептуальные изменения в национальной политике первого постсоветского десятилетия не способствовали стабилизации межнациональных отношений. Создание Государственного комитета (Министерства) по национальным вопросам являлось важным шагом, отвечавшим потребностям общественно-политического развития конца 1980-х-начала 90-х гг. Однако на практике эта мера не дала значительного эффекта. Не обладая рычагами воздействия на процессы, разворачивавшиеся в регионах, ведомство ограничивалось фактически лишь сбором информации. Организационная нестабильность, хроническое недофинансирование, низкий статус ведомства и постоянное соперничество

[242] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное обустройство России. М.: Славянский диалог, 2000. С. 69.

законодательных и исполнительных органов вели к тому, что федеральный центр уступал инициативу в сфере регулирования межнациональных отношений другим субъектам национальной политики – региональным властям и негосударственным структурам, неуклонно расширявшим масштабы своей деятельности.

К неоднозначным последствиям привели также изменения в концептуальной базе национальной политики, опиравшиеся во многом на заимствование западного опыта (главным образом американской модели «плавильного котла»). Трансформации концептуального характера сопровождались отказом федерального центра от учета национальной принадлежности граждан в официальных документах, фактическим самоустранением от регулирования кадровой политики на всех уровнях власти с учетом национального представительства. Подобный шаг способствовал быстрому нарастанию диспропорций доли различных национальных групп в органах власти и отдельных видах деятельности на местах. Кроме того, ломка устоявшегося понятийного аппарата национальной политики вызывала на местах непонимание и протест, что в конечном итоге вело к дистанцированию регионов от федерального центра.

Глава 3. Основные направления и механизмы реализации национальной политики.

3.1. Проблема федерализма и национально-культурной автономии в 1990-е гг.

Важнейшим фактором, определявшим конкретные формы реализации национальной политики в 1990-е гг., являлись особенности федеративной структуры российского государства, переживавшего на протяжении первого постсоветского периода глубокую трансформацию. Начало этой трансформации было положено еще в рамках советского периода российскими властями, боровшимися в те годы за независимость от союзного центра. Важнейшим документом, повлиявшим на эволюцию федеративных отношений в России явилась Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. Установив «верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР» и уточнив, что «действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории», она породила ряд правовых проблем на территории постсоветской России[243]. Именно этот документ узаконил верховенство прав и интересов части государства в ущерб целому. За Декларацией последовала серия аналогичных документов, принятых с августа по октябрь 1990 г. республиками в составе РСФСР[244]. Дагестан, вместо Декларации, принял постановление «О государственном статусе Дагестанской АССР» 13 мая 1991 г., узаконив свое потенциальное участие в Договоре о Союзе суверенных республик[245]. Таким образом, кроме Дагестана все республики России по ее примеру провозгласили верховенство нормативно-правовых основ части государства над

[243] Декларация о государственном суверенитете РСФСР № 22-1 от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. С. 22.

[244] Имеются в виду Декларации о суверенитете Карельской АССР (9 августа 1990 г.), Коми АССР (11 октября 1990 г.), Татарской АССР (31 августа 1990 г.), Удмуртской АССР (27 сентября 1990 г.), Якутской АССР (27 сентября 1990 г.), Чукотского автономного округа (5 октября 1990 г.), Адыгейской АССР (5 октября 1990 г.), Бурятской АССР (7 октября 1990 г.) и др. (см. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/ (дата обращения 14.04.2019).

[245] Саркарова Д.С. О некоторых особенностях конституции Республики Дагестан 1994 г. // Власть. 2014. № 11. С. 178 – 179.

общегосударственным законодательством. За Декларациями последовало принятие республиками, входившими в состав России, собственных конституций, которые подтвердили и расширили принципы, заложенные в Декларациях. Конституции республик противоречили принципам, на которых базировалась Конституция РСФСР 1978 г., а также, как выяснилось впоследствии – основным началам конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 г. Начался длительный и непростой процесс приведения республиканских конституций в соответствие с федеральной. Россия в этот период имела черты конфедерации.

Не менее важной вехой в истории постсоветской России стало заключение Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 г. Несмотря на то, что договор имел большое значение для подтверждения и регламентации взаимосвязи центра с регионами, он не способствовал установлению равноправия субъектов федерации по отношению друг к другу: республики получили намного больше полномочий (например, избирать своего Президента, принимать свою Конституцию и др.), чем края и области. При этом, по замечанию Р.Г. Пихоя, в выигрышном положении оказались не лояльные федеральной власти регионы, а те автономии, которые «наиболее жестко вели себя и до конца торговались с Центром»[246].

В процессе утверждения Федеративного договора на Съезде народных депутатов допускались многочисленные нарушения законности. Исполнительная власть явно не желала подвергать тщательному обсуждению типовые формы договоров (для республик, краев и областей), планируя при этом усилить власть центра над всеми регионами, кроме республик. Из стенограммы заседания, на котором проходило утверждение Федеративного договора (апрель 1992 г.), явствует, что решение принималось без включения данного вопроса в повестку дня, без доклада, без обсуждения, без письменного текста проекта резолюции. Указанные факты подтвердил в своем выступлении и председатель Комиссии по регламенту, Д.Е. Степанов, однако, уже после принятия решения. Во время

[246] Пихоя Р.Г. История современной России. Десятилетие либеральных реформ: 1991 – 1999 гг. М.: Новый хронограф, 2011. С. 86.

обсуждения его микрофон был отключен[247]. После выступления Б.Н. Ельцина в поддержку договора к микрофону выстроилась очередь депутатов, желающих принять участие в его обсуждении, но руководство Съезда не допустило начала дискуссии.

С.Н. Бабурин впоследствии вспоминал: «Формально нам роздали три различных федеративных договора... Из самого текста явствовало, что составной частью конституции являются только положения, относящиеся к республикам... С трудом... удалось добиться, чтобы пусть с различным объемом полномочий, но все три договора на равных были включены – механически инкорпорированы в конституцию как федеративный договор»[248].

В процессе заключения договоров с республиками стало очевидным, что они заключаются в индивидуальном порядке, а не на основе типовой формы. По мнению В.Н. Лысенко, «договоры были превращены в средство в руках Президента для получения лояльности элит в предвыборной гонке»[249]. С.Н. Бабурин, выступая на заседании, констатировал: «У нас нет единого Федеративного договора, как об этом сообщают средства массовой информации. У нас есть три федеративных договора, в соответствии с чем вводится жесткая иерархия субъектов Федерации». Есть и «приложения к этим договорам. Особенно меня интересует текст соглашения с Башкортостаном и с республиками, в соглашениях с которыми содержится норма о том, что Федеративный договор для них действует только в усеченном виде»[250].

Особо стоит отметить ситуацию с заключением договора между федеральным центром и органами власти Татарстана. Этот договор был заключен только в 1994 г. и подтверждал норму Конституции Татарстана, принятой в 1992 г., о международной правосубъектности республики. В отчете Отдела народов

---

[247] Шестой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 9. Заседание №9 от 10 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 8, 13.
[248] Бабурин С.Н. Ук. соч. С. 263 – 264.
[249] Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. / Отв. ред Губогло М.Н., сост. Аринин А.Н. и др. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 172.
[250] Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 51. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 2 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 28.

Поволжья и Урала Государственного комитета по национальной политике от 1992 г. значилось: «Работники отдела принимают непосредственное участие в переговорах правительств двух государств»[251]. Слово «государств» было слегка замазано корректирующей жидкостью, в итоге фраза оказалась неполной – после слова «двух» следовал многозначительный пробел, хотя ясно просвечивает слово «государств». Возможно, это свидетельствовало о растерянности сотрудников отдела, возможно, о том, что перед ними в это время не ставилась задача сохранения целостности России, обеспечения равноправия ее субъектов. Также из упомянутого отчета следовало, что отдел одобряет проект соглашения Правительства Российской Федерации с Правительством Республики Татарстан об экономическом сотрудничестве (заключено 22 января 1992 г., но официально не опубликовано), закрепляющий особое положение Татарстана в федерации и подтверждающий, что земля, ее недра, воды и природные ресурсы, расположенные на территории Республики Татарстан, являются достоянием ее народа; Республика Татарстан на своей территории самостоятельно контролирует разработку, добычу и реализацию природных ресурсов; вводятся квоты на экспорт нефти. Фактическое неравенство субъектов Российской Федерации Государственный комитет по национальной политике воспринимал как неизбежное явление: «Это (заключение соглашения – Авт.) явится продвижением вперед и позволит отработать механизм взаимодействия между субъектами федерации и федеральным правительством в новых реалиях принципов асимметричности членства в РФ»[252].

От процесса заключения Федеративного договора были полностью отстранены федеральные органы законодательной власти Российской Федерации и законодательные органы субъектов федерации. Договоры подписывались между главами исполнительной власти центра и субъектов, причем в них разграничивались предметы ведения федеральных и региональных органов

[251] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 86 – 90.
[252] Там же

законодательной власти России. Таким образом, исполнительная власть была поставлена над законодательной[253].

Новый расклад сил был подтвержден победой исполнительной власти в борьбе за упразднение Советов на местах. Таков был итог кампании по дискредитации Советов, развернутой исполнительной властью, в ходе которой с экрана телевизора к «свержению Советов» призывали М.Н. Полторанин, Г.Э. Бурбулис, С.М. Шахрай[254]. Установившееся всевластие исполнительных органов привело к тому, что законодательная власть была устранена и от определения национальной политики государства. По словам Е.Н. Трофимова, «национальная политика... стала прерогативой Президента и его окружения. Именно они стали формулировать подходы к решению национальных и межэтнических проблем»[255]. Решения законодательной власти «фактически игнорировались и становились маргинальными». При разработке Концепции государственной национальной политики в 1995 – 1996 гг. исполнительная власть ограничилась тем, что представила готовый проект думскому Комитету по делам национальностей, Комитет отправил свое заключение на проект его разработчикам. Думские эксперты были полностью отстранены от процесса разработки Концепции[256].

Но главное, пожалуй, заключалось в том, что законодательную власть не допустили к разработке основного закона Российской Федерации – Конституции 1993 г., что не могло не оказать негативного воздействия на национальную политику государства.

Процесс разработки новой Конституции России растянулся на несколько лет. Решением I Съезда народных депутатов РСФСР (16 июня 1990 г.) из их числа была образована Конституционная комиссия, во главе которой встал Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин. Активное участие в

---

[253] Лысенко В.Н. Ук. соч. С. 189.
[254] Призывы к свержению Советов, звучавшие в заявлениях указанных политических деятелей, подробно обсуждались на Шестом съезде народных депутатов РФ. Бюлл. № 20. Заседание № 20 от 16 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 18.
[255] Трофимов Е.Н. Ук. соч. С. 207.
[256] Там же. С. 219.

разработке первых проектов принимали заместитель председателя комиссии, Р.И. Хасбулатов, и ответственный секретарь комиссии О.Г. Румянцев. Комиссия включала в себя представителей всех субъектов России (102 депутата). Первый проект новой Конституции, подготовленный комиссией, был опубликован в сентябре 1990 г. В дальнейшем проект Конституции выносился на обсуждение V, VI, VII Съездов народных депутатов России. 18 апреля 1992 г. проект был принят в первом чтении.

Еще во время разработки конституции обозначились противоречия между позициями законодательной и исполнительной ветвей власти. Один из депутатов, В.И. Тихонов, заявлял на VI Съезде в апреле 1992 г.: «В проекте утверждается идеология дикого рынка, свободного предпринимательства (...) Только объединившись в единое сотоварищество наши соотечественники смогли разгромить фашистские орды (...) Сегодня же нам навязывают идеологию рабов и господ. И это не голословное утверждение. Когда четыре недели назад одному из авторов проекта новой конституции Олегу Румянцеву... был задан вопрос: «Если голодный будет говорить сытому, что это вы меня обобрали, как это будет рассматривать в свете статей 15 и 68?», ответ был такой: «Это будет рассматриваться как разжигание классовой розни и будет преследоваться по закону»[257]. При этом, сам О. Румянцев подчеркивал: «Конституция имеет большое воспитательное значение»[258].

Несмотря на многие противоречия, комиссия сумела подготовить текст основных принципов Конституции для вынесения на всероссийский референдум весной 1993 г., однако данного референдума не состоялось. Вместо этого был проведен референдум о доверии Президенту Российской Федерации. Получив поддержку населения, команда Президента взяла инициативу в свои руки и организовала в июне 1993 г. альтернативный орган для разработки Конституции – Конституционное совещание. С этого времени разработка Конституции велась

[257] Шестой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 23. Заседание №23 от 18 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 44.
[258] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 2. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 сентября 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 5.

параллельно исполнительной и законодательной ветвями власти. В сентябре 1993 г., когда противостояние ветвей власти достигло апогея, Верховный Совет обратился к Президенту России с предложением начать переговоры по выработке согласованных мер в области конституционной реформы. Однако команда Президента была настроена решительно против компромисса. 21 сентября 1993 г. вышел Указ Президента Российской Федерации № 1400 «О поэтапной конституционной реформе», а события начала октября окончательно оставили Верховный Совет за бортом конституционной реформы. В своих воспоминаниях Б.Н. Ельцин оправдывал свои действия тем, что общество не было готово выдвинуть «хороших» депутатов[259]. Устранив главного конкурента, команда Президента в спешном порядке, без широких общественных обсуждений нового проекта Конституции, подготовленного узким кругом доверенных лиц Президента, вынесла этот проект на всероссийский референдум 12 декабря 1993 г. В голосовании приняло участие около половины зарегистрированных избирателей, из них за принятие проекта Конституции проголосовало лишь 58%. Таким образом, Конституцию одобрила только четверть граждан России, а во многих регионах России население поголовно голосовало против данного проекта, что впоследствии отмечали депутаты Государственной Думы I созыва[260].

Стоит особенно подчеркнуть спешный характер принятия новой Конституции. Законодательная власть не имела возможности влиять на этот процесс, а большинство населения России находилось в состоянии растерянности от происходящих реформ в экономической сфере. Команда Президента явно делала ставку на всеобщую растерянность, что нашло отражение в пропаганде нового проекта Конституции. Например, в ходу был лозунг, предложенный С.М. Шахраем: «Примем новую конституцию – справимся с инфляцией»[261]. Населению

---

[259] Ельцин Б.Н. Записки президента: Размышления, воспоминания, впечатления. М.: РОССПЭН, 2008. С. 157.

[260] Первая сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 13 января 1994 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3259/ (дата обращения 14.04.2019).

[261] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 36. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 4 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 34.

России внушали мысль о том, что принятие Конституции приведет к положительным сдвигам в социально-экономической сфере.

Колоссальное влияние на межнациональные отношения в России оказало то, что Конституция узаконила неограниченно крупную частную собственность, в том числе на землю и природные ресурсы в государстве. Вопросы дележа собственности надолго стали причиной межнациональных конфликтов в России. Возможность владеть частной собственностью в неограниченных размерах привела к стремительному социально-экономическому расслоению населения государства, что далеко не способствовало дружбе народов. Кроме того, в Конституции России, где 80% населения составляли русские, отсутствовало упоминание о русском народе. В то время, как в национальных регионах России спешно принимались Конституции, содержавшие меры по защите интересов титульных наций, интересы русских не были прописаны ни в одном правовом документе[262].

Документы Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям свидетельствуют о том, что важнейшей из стоявших перед ним задач было приведение нормативных баз субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией 1993 г. Особое внимание Миннаца, как следовало из его доклада о ситуации в российских регионах за 1996 г., было обращено на исследование процесса суверенизации регионов[263].

В конституциях ряда субъектов Российской Федерации, в основном национально-территориальных образований, при определении их государственно-правового статуса в первых же статьях закреплялся их государственный суверенитет. «И дело отнюдь не в терминологии», - подчеркивалось в докладе. В последующих статьях провозглашение суверенитета подтверждалось

---

[262] В том числе, в Соглашении о создании СНГ и денонсации Договора 1922 года об образовании СССР не содержалось положений о защите законных прав и интересов русских, фактически получивших статус национальных меньшинств в союзных республиках и даже на исконно русских территориях, таких как Крым, Новороссия, Северный Казахстан, в результате принятия этих документов (см. подробнее Печенев В.А. «Смутное время». С.69).

[263] Протоколы №№ 9 – 11 заседаний коллегии Министерства за 1996 г. и документы к ним. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 319. Л. 70 - 79.

конкретными положениями, касавшимися различных аспектов государственно-политического и правового строительства: конституционного устройства, правового статуса личности и гражданина, разграничения предметов ведения и полномочий с федеральным центром, наделения соответствующими полномочиями государственных органов власти республик и т. д.

Степень суверенизации регионов была различна. Татарстан провозглашал себя субъектом международного права, Башкортостан и Адыгея входили в Российскую Федерацию на договорной основе, согласно ст. 70 и 52 республиканских Конституций[264]. Тыва, согласно своей Конституции, имела право выхода из Российской Федерации, причем определялся механизм и условия этого выхода в ст. 2 – при возникновении чрезвычайной ситуации «вся власть переходит к верховному хуралу Республики Тыва, Президенту Республики Тыва, Правительству Республики Тыва, приводится в действие закон об обеспечении безопасности и государственного суверенитета Республики Тыва»[265].

В Конституции Якутии было закреплено верховенство ее норм на территории республики. То же самое утверждалось в Конституциях Башкортостана (ст. 15), Тывы (ст. 11), Дагестана (ст. 1), Коми (ст. 7)[266].

Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации отсутствовало положение о государственном суверенитете республик, о праве их выхода из России (Конституция определяет, что статус субъекта может быть изменен в результате его соглашения с центром), в Конституциях Татарстана, Бурятии, Дагестана было записано, что именно данные субъекты самостоятельно определяют свой государственно-правовой статус.

Подобная ситуация сложилась в связи с тем, что республики опирались при принятии своих конституций на Федеративный договор, тогда как Конституция

---

[264] Конституция Республики Татарстан (принята 6 ноября.1992 г.); Конституция Верховного Совета Республики Башкортостан (принята 24 декабря 1993 г.); Конституция Республики Адыгея (принята 10 марта 1995 г.). //Электронный архив законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Бизнес-издание «Сейчас.ру». URL: https://www.lawmix.ru/documents/laws/ (дата обращения 14.04.2019).

[265] Конституция Республики Тыва (принята 21 октября 1993 г.).

[266] Конституция Республики Саха (Якутия) (принята 4 апреля 1992 г.); Конституция Республики Дагестан (принята 26 июля 1994 г.); Конституция Республики Коми (принята 17 февраля.1994 г.).

Российской Федерации была принята позже и предусматривала меньшую правовую свободу субъектов федерации.

Кроме того, в конституциях некоторых республик были введены нормы, закрепляющие особую роль титульных наций. В Конституции Бурятии в части 1 ст. 60 значилось: «Республика Бурятия образована в результате реализации права бурятской нации на самоопределение»; а в части 4 утверждалось: решения на референдуме считаются принятыми, «если за них проголосовало более половины граждан республики, в том числе, более половины граждан бурятской нации, принявших участие в голосовании». В Конституции Башкортостана утверждалось следующее: «Республика Башкортостан образована в результате права башкирской нации на самоопределение» (ст. 69). В Конституции Коми – «народ – источник государственности Республики Коми» (ст. 3), о многонациональности состава населения субъекта умалчивалось.

В некоторых республиканских конституциях содержались положения, напрямую ущемляющие права граждан Российской Федерации. Так, в Конституции Тывы значилось: «порядок приобретения гражданства определяется с учетом демографической ситуации в Республике Тыва и способствует обеспечению устойчивого преобладания коренной нации» (ст. 31). Данная статья предопределяла дискриминацию русского населения на территории республики.

В сферах обороны и безопасности, экономики, гражданства ряд субъектов пытался взять на себя решение вопросов, относящихся к ведению федерального центра.

Вопросы войны и мира: по Конституции Тывы (п. 18, ст. 73), Верховный Хурал по представлению Президента Республики Тыва «принимает решение по вопросам войны и мира».

Вопросы обороны и безопасности: по Конституции Якутии (ст. 70), к ведению Президента Якутии отнесен «порядок образования территориальных воинских и иных формирований». Приблизительно то же значилось в Конституции Адыгеи (п. 4, ст. 9).

В противоречие с положением Конституции Российской Федерации о том, что Президент Российской Федерации является главнокомандующим (п. 1, ст. 87), в Конституции Якутии устанавливалось (ст. 70): Президент Якутии «принимает решения о дислокации на территории Республики Саха Якутия воинских формирований, контролирует их передвижение и деятельность, определяет нарушения ими договорных обязательств». То же закреплялось в Конституции Тывы (п. 17, ст. 73).

В Конституции Адыгеи была установлена норма о возможности введения чрезвычайного положения Президентом республики (ст. 70 и ст. 78), что по Конституции Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации (ч. 2, ст. 56 и ст. 88).

В вопросах экономики и собственности: нормы большинства конституций республик, кроме Коми и Карелии, противоречили Конституции Российской Федерации в части определения правил владения природными ресурсами и землей. Последние объявлялись достоянием народов республик, что исключало их из сферы федеральной государственной собственности. В Конституциях Якутии и Тывы запрещалась частная собственность на землю (ст. 119 и ст. 9 соответственно).

Якутия и Башкортостан сами определяли, согласно конституциям, размеры своих взносов в бюджет Российской Федерации (ст. 131 и ст. 154 соответственно).

В вопросах гражданства: по конституциям ряда республик, гражданин Российской Федерации не являлся автоматически гражданином данных республик Российской Федерации, так как вводилось понятие двойного гражданства, причем это лишало права лиц, не являвшихся гражданами республик, быть избранными в органы государственной власти, местного самоуправления и участия в референдумах. В ряде республик неграждане не могли стать судьями. Некоторые республики устанавливали языковой ценз при выборах на должность главы республики.

Министерство полагало, что все перечисленные несоответствия могли нанести «урон целостности и обороноспособности, безопасности государства»[267].

Одним из ключевых и противоречивых в национальной политике 1990-х гг. являлся вопрос о регулировании пропорций национального представительства в органах власти и управления, тесно связанный с ассиметричным характером федерации. Обсуждалась идея правового закрепления механизма квотирования национального представительства, что являлось реакцией на растущие диспропорции в этой сфере. В противовес этим разработкам был решен вопрос об отмене указания национальности в официальных документах, что на практике означало самоустранение государства от учета и регулирования указанных пропорций.

По данным Миннаца, подтверждаемым выводами ряда исследователей, ко второй половине 1990-х гг. на местах сложилась особая ситуация, касавшаяся представительства различных народов в наиболее престижных профессиях и в составе органов власти. Численность титульных народов в органах власти национально-территориальных единиц намного превышала их долю в составе населения (32% от населения республик и 10,5% от населения округов)[268]. Следует отметить, что резкие изменения в пользу «титульных наций» произошли именно в 1990-е гг., так как до этого, в советское время, пропорции представительства разных народов поддерживались на определенном неизменном уровне[269].

Во второй половине 1990-х гг. в Республике Адыгея «титульная нация» составляла 22% от всего населения республики, но в правительстве адыгов насчитывалось около 58%, на руководящих должностях в различных сферах (в том числе в здравоохранении и образовании) их было около 75% и почти 100% - в

---

[267] Протоколы №№ 9 – 11 заседаний коллегии Министерства за 1996 г. и документы к ним. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 319. Л. 79.

[268] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 15 – 16.

[269] Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. 1998. № 2. С. 109-115; Bahry D. Ethnicity and Equality in Post-Communist Economic Transition: Evidence from Russia's Republics // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Jul. 2002. № 5. P. 673 - 699.

органах ФСБ, МВД, на таможне и в прокуратуре. СМИ были полностью под контролем адыгейской элиты. При этом по Конституции Адыгеи устанавливалась норма представительства коренной нации в сфере управления в 50%[270].

В Дагестане при наличии в начале 1990-х гг. 10% русского населения (за десятилетие численность русских сократилась до 5%) среди руководителей в органах власти их насчитывалось только около 2%. В науке и образовании русские вообще не были представлены на руководящих должностях и составляли всего 4% среди заместителей руководителей.

В Северной Осетии, где осетины составляли 55% населения, парламент на 86% состоял из представителей этой этнической группы, а русские имели возможность быть избранными только в регионах компактного проживания. В тех районах, где осетины составляли чуть более половины населения, русский кандидат не мог быть выбран в депутаты.

В Башкортостане башкир насчитывалось около 22%, но во власти к 1997 г. они составляли 65% (имеются в виду главы администраций городов и районов, Кабинет Министров). Русских стремительно вытесняли из сферы управления – при наличии 40% русского населения, во «втором звене» исполнительной власти его представляло 16%, тогда как среди руководителей первого звена русских было еще меньше.

В Татарстане татарское население составляло 48%, но среди местной правящей элиты их насчитывалось 78%. Русские составляли около 43 - 44% населения республики, а в парламенте их число едва превышало 25%. СМИ были полностью под контролем татарской элиты.

В Республике Саха (Якутия) якутов насчитывалось 34%, но они занимали 69% должностей в правительственных структурах региона.

В республиках Адыгея, Бурятия, Ингушетия, Северная Осетия, Марий Эл, Башкортостан, Якутия, Тыва избрание представителя русского народа на пост главы республики было практически невозможно, так как в этих республиках

---

[270] Здесь и далее данные по: Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 15 – 16, 23 - 29; Галлямов Р. Ук. соч. С. 109 – 115.

конституции закрепляли положение о свободном владении претендентом на пост главы всеми государственными языками. На практике языковой ценз служил удобным предлогом для отказа русским кандидатам (так называемая «этническая квота»).

Тем не менее, в трех субъектах установилось почти пропорциональное представительство народов: в Республике Марий Эл, Чувашии, Кабардино-Балкарии. Причем, относительно последней Миннац констатировал: «Несомненно, положение, когда в государственном аппарате представителей коренного населения насчитывается больше, чем в его составе населения, вызывает неприязненное отношение в республиках. Хотя задача при строгой заданности вполне может быть разрешимой. Примером этому может быть решение проблемы в Кабардино-Балкарской республике, где государственный аппарат строился со строгим соблюдением принципа пропорциональности представительства в органах власти. Учтен богатый опыт, накопленный в республике начиная с 20-х годов»[271]. Таким образом, именно пропорциональное представительство народов было названо ключом к решению национального вопроса в центре и в регионах.

Вопрос о представительстве различных народов в органах власти тесно смыкался еще с одной важной проблемой. После августовских событий 1991 г. Б.Н. Ельцин, дабы, как он заявил, «не обострять политическую ситуацию накануне радикальной экономической реформы», провел через парламент постановление о временной отмене процедуры выборов глав регионов и назначении их Президентом[272]. В республиках это постановление было продублировано применительно к городам и районам, что было закреплено в республиканских конституциях. Зафиксированный в конституциях порядок назначения глав городов и районов руководителем региона стал характерной особенностью республик, отличавшей их от краев и областей. В результате, когда выборность глав республик была восстановлена (1995 г.), оказалось, что глав

[271] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 16.
[272] Галлямов Р. Ук. соч. С. 109-115

городов и районов здесь продолжают назначать. Во многих республиках ко второй половине 1990-х гг. произошло фактическое сращивание исполнительной и законодательной ветвей власти (при верховенстве первой), что в совокупности со сложившейся практикой назначений большинства должностных лиц именно региональными, а не федеральными властями привело к созданию авторитарно-номенклатурных политических систем. Многие депутаты в регионах одновременно являлись должностными лицами в органах исполнительной власти, назначенные Президентом главы местных администраций - парламентариями и губернаторами. К примеру, в Башкортостане в середине 1990-х гг. крупные предприятия и банки обязаны были заключать контракты с Правительством республики, около 30% депутатского состава Палаты Представителей Государственного Собрания-Курултая «по совместительству» являлись руководителями крупнейших предприятий и банков и напрямую зависели от исполнительной власти. Еще 20% депутатов одновременно являлись чиновниками, назначенными Президентом республики (итого не менее 50% состава Палаты напрямую зависело от руководителя высшей исполнительной власти республики). Еще в 1992 г. в аналитической записке Государственного комитета по национальной политике о состоянии регионально-национальных отношений в Российской Федерации по поводу Башкортостана сообщалось: «Выход из все более осложняющейся ситуации мы видим в проведении глубокой реформы политической системы. Необходимо закрепить гарантированное представительство всех основных этнических групп в органах государственной власти и притом так, чтобы ни меньшинство большинству по праву коренного, ни большинство меньшинству посредством своей многочисленности не могли диктовать свою волю. На основе диалога всех имеющихся уже гражданских формирований, включая национально-культурные центры, при участии руководства республики можно было бы выработать квотное представительство от каждой национальной группы в высший эшелон законодательной и

исполнительной власти. (…) Звучит это может быть не совсем демократично. Однако к такому заключению мы пришли»[273].

Вопрос о квотах затрагивался и в ряде других случаев: например, при обсуждении законопроекта об основах правового положения автономного округа. Несмотря на то, что национальным меньшинствам гарантировалось участие в формировании окружных органов власти и управления, механизм такого участия не был разработан. Приведем выдержки из стенограммы заседания:

«Жочкин Н.М.: ...Квоты надо обеспечить. ...я согласен с вами – это нарушение прав человека. Но представьте себе, что в Ханты-Мансийском автономном округе 1700 тысяч населения. А всего коренной национальности 0,8%. Давайте подумаем об этом.

(...) Ондар Ч.-Д. Б.: ...Тут разговор идет не только о национальных округах, но и о бывших национальных республиках, в которых население коренной национальности составляет 8, 10, 15%. При таком соотношении по национальному признаку представители данной национальности не находят способов реализации своих культурных и других ценностей, их почти нет в представительных и исполнительных органах. (...) Бывает и наоборот. Допустим, в нашей республике тувинцы составляют 65%. Тут появляется опасность возникновения местного национализма. Как выходить из этого положения? Прежде всего, очень серьезно подумать о квоте. До сих пор квоты не определены ни в бывших автономных республиках, ни в областях, ни в округах. (...) Мне кажется, если бы мы нашли разумное решение о предоставлении квоты в представительных и исполнительных органах, не было сегодня необходимости принимать отдельный закон по автономным округам»[274].

Механизмы квотирования, таким образом, рассматривались как один из путей решения проблем, связанных с ассиметричным характером Российской Федерации, национальным (этническим) характером значительной части ее

---

[273] Аналитическая записка Комитета о состоянии регионально-национальных отношений в Российской Федерации в 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 81. Л. 16.

[274] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 1. Заседание Совета Республики ВС РФ от 5 октября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 15, 18 – 19.

субъектов. Другим способом решения указанных проблем выступало введение национально-культурной автономии, т.е. организационной формы, позволявшей национальным группам удовлетворять свои культурно-языковые и иные потребности на экстерриториальной основе. Закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» был принят 17 июня 1996 г. Необходимость принятия данного нормативно-правового акта активно обсуждалась еще в 1992-1994 гг., когда Государственный комитет, а затем Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике возглавлял С.М. Шахрай. Он подчеркивал, что необходимо «оторвать этническую составляющую от территориальной»[275]. Согласно его мнению, путь к подлинной демократии – когда «власть и человек соединяются. Все остальное — федеральное, региональное устройство — отрывает власть от населения». Таким образом, вводя институт национально-культурной автономии, предполагалось в конечном счете заменить им автономии территориальные, упразднив федеральное устройство[276].

Отметим, что декларации сторонников национально-культурной автономии вызывали обоснованную критику[277]. Полностью оторвать этничность от территории можно было только путем ликвидации национально-государственных образований на территории Российской Федерации, что неизбежно привело бы к гражданской войне[278].

Тем не менее, закон имел и ряд положительных моментов. Благодаря ему народы России получили право и возможность объединяться в национально-культурные автономии с целью сохранения и развития традиционной культуры согласно своим потребностям. Государству в этом процессе отводилась роль

---

[275] Шахрай С.М. О концепции государственной региональной политики // Независимая газета. 1994. 12 мая; Его же. С.М. В России только два человека могут сформировать правительство // Аргументы и факты. 1994. Октябрь. № 41. С. 3.

[276] Вдовин А.И. Русская нация и российская наднациональная общность из истории вопроса // Сборник материалов научной конференции лингвистов, литературоведов, фольклористов, историков. Ч. 2. М., 1995. С. 255 – 267.

[277] В частности, исследователи указывали на дальнейшую политизацию этничности посредством учреждения национально-культурных автономий, выполняющих по сути функции политических партий (см.: Bowring B. Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Mar. 2002. № 2. P. 244).

[278] Разделит ли Россия участь Союза ССР?: (Кризис межнац. отношений и федерал. нац. политика) / [Э. А. Баграмов, Ж. Г. Голотвин, Г. С. Гуревич и др.; редкол.: Э. А. Баграмов и др.]; Междунар. фонд рос.-эллин. духов. единства и др. М.: Бук, 1993. С. 25.

помощника. Закон указывал, что национально-культурная автономия имеет право «получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры» (ст. 4 «Права национально-культурной автономии»). Оговаривался и механизм этой поддержки: финансирование должно было осуществляться из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, а также региональных и местных фондов (ст.16 «Принципы финансирования национально-культурных автономий»). Примечательно, что национально-культурные автономии получали социально-политические права: создавать средства массовой информации, использовать эфирное время, предоставленное государственными СМИ, участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций. Согласно ст.7, при Правительстве Российской Федерации создавался совещательный орган - Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, призванный защищать политические права национально-культурных автономий.

В течение двух лет после принятия данного закона на региональном уровне было образовано 11 национально-культурных автономий, на местном – более 50. В последующие годы количество национально-культурных автономий значительно возросло: к 2000-2001 гг. местных национально-культурных автономий насчитывалось свыше 200, региональных – свыше 100, федеральных – 11.

Вышеупомянутый закон не содержал никаких ограничений по национальному признаку. Тем не менее, такие ограничения фактически применялись, в частности, при попытках создания на территории России национально-культурной автономии русских. Данный вопрос заслуживает особого внимания. В течение трех лет после принятия закона русские в Калининградской, Курганской, Свердловской областях и в Республике Карачаево-Черкесия зарегистрировали местные, а затем и региональные национально-культурные автономии. Однако в ответ на запрос о регистрации федеральной

русской национально-культурной автономии России (ФРНКАР), решение о создании которой было принято на съезде региональных национально-культурных автономий 17 ноября 1999 г., ее учредители получили отказ. Первый отказ Министерства Юстиции Российской Федерации (№1-1705 от 23 декабря 1999 г.) гласил: «Федеральная русская национально-культурная автономия не может быть создана и зарегистрирована на федеральном уровне, поскольку это противоречит положениям «Концепции государственной национальной политики РФ», утвержденной Указом президента РФ № 909 от 15.06.96. В ней констатируется, что национально-культурная автономия как форма национально-культурного самоопределения… относится в частности к малочисленным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам. В составе России русский народ составляет большинство населения, …русский язык является государственным языком. Поэтому регистрация федеральной русской национальной автономии будет фактически означать признание граждан русской национальности в качестве национального меньшинства или малочисленного народа»[279].

С юридической точки зрения, данный текст содержал три неточности: в законе не оговаривалось, что национальному большинству запрещено создавать национально-культурные автономии; федеральный закон обладает приоритетом над указами Президента; Федеральный закон «О национально-культурной автономии» являлся более поздним документом, чем вышеупомянутый Указ, и имел приоритет над последним. Указав на эти неточности, учредители ФРНКАР вновь отправили запрос и пакет документов о регистрации в Министерство Юстиции. Тем не менее, в ответ снова был получен отказ, но уже по причине претензий к различным пунктам устава. После этого устав был значительно отредактирован: так, под давлением Минюста, из документа было убрано указание на то, что создаваемая НКА может «защищать права и интересы русских» и имеет право «участвовать в избирательных кампаниях автономно или

[279] См. подробнее: Кузнецов М.Н. Дискриминация // Независимая газета. 2001. 2 февраля.

в составе блоков с иными общественными объединениями». Оба эти пункта были списаны с устава уже зарегистрированной Минюстом федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы», однако, как оказалось, этническим русским в России фактически предоставлялось меньше прав, чем, например, этническим немцам. Наконец, после детальной редакции устава пакет документов снова был направлен на регистрацию. Тем не менее, снова последовал отказ со ссылкой на «Концепцию государственной национальной политики», якобы не позволяющую создавать НКА национальному большинству. Единственным, кто поддержал точку зрения учредителей ФРНКАР, был председатель Комитета по культуре Государственной Думы России Н.Н. Губенко, который направил письмо в Минюст с просьбой зарегистрировать ФРНКАР в соответствии с Федеральным законом. Его усилия оказались безрезультатными.

Примечательно, что руководство Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации поддержало решение Минюста, а также направило в июле 2000 г. в Правительство России проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии», сопроводив его пояснительной запиской. В ней руководство Министерства выражало сожаление, что закон о национально-культурной автономии допускал возможность создания национально-культурной автономии русских. Кроме того, недовольство руководства Министерства вызывал тот факт, что русские, создавая НКА, преследуют цель получить дополнительное финансирование для развития культуры. С целью пресечь дальнейшие попытки создания подобных объединений, Миннац предлагал новую редакцию ст. 1 Федерального закона: «Национально-культурная автономия в Российской Федерации - это особый вид общественного объединения граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства»[280]. Поправка была внесена в закон, русские утратили право создавать национально-культурные автономии.

[280] Там же.

Подводя итог, необходимо отметить, что особенности федеративных отношений оказали в 1990-е гг. значительное влияние на сферу национальной политики, причем особенно заметным было воздействие такого фактора, как усиление асимметричного характера Российской Федерации. Асимметрия выражалась в предоставлении субъектам, основанным по национальному принципу (в основном, республикам) большего объема прав и полномочий. Одним из последствий подобной ситуации было непропорциональное представительство различных (прежде всего, «титульных») национальных групп в органах власти и наиболее престижных профессиях. Попыткой сгладить последствия асимметричного характера федерации явилось введение закона о национально-культурных автономиях, предоставлявшего национальным группам возможность удовлетворять свои культурно-языковые потребности без территориальной привязки. Данный закон принес определенную пользу, однако не устранил проблем, связанных с особенностями федеративных отношений в России.

3.2. «Русский вопрос» в национальной политике

Можно согласиться с мнением В.А. Печенева, что в России, где 4/5 населения составляют русские, «главное содержание национальных отношений объективно определяет русский вопрос»[281].

Справедливо и то, что русские – «одна из наиболее пострадавших в XX веке наций», особенно в последнем его десятилетии[282]. После распада СССР 25,3 миллионов лиц русской национальности оказались за пределами России[283]. При этом в государствах на постсоветском пространстве стали нарастать антирусские настроения, бытовой национализм, в Прибалтике был принят ряд законов, ставящих русских в неравноправное положение по сравнению с титульными

[281] Печенев В.А. Россия многонациональная: опять на распутье? М.: Республика, 1999. С. 7.
[282] Там же.
[283] Поручения Правительства Российской Федерации по проблемам национальных отношений в Российской Федерации. 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 65. Л. 42.

народами[284]. Как отмечает ряд исследователей, в государствах постсоветского пространства широко разворачивалась деятельность зарубежных (в основном американских) фондов и иных организаций, которые оказывали грантовую поддержку историческим исследованиям, возлагавшим бремя исторической вины за неудачи социального и экономического характера на русских[285].

Внутри самой России ситуация также была непростой. Еще до распада СССР и заключения Беловежских соглашений выявилась, что руководство, как Союза, так и РСФСР во многом игнорировало интересы русского народа, расселенного по всему Союзу и не заинтересованного в его развале. Поставив интересы части Союза выше интересов всего союзного государства и создав прецедент действий составной части государства в ущерб целому, защитники суверенитета России спровоцировали дальнейшие тенденции распада – теперь уже самой Российской Федерации. Ее центр стал по отношению к республикам и автономиям выполнять ту же роль, что Союзный центр выполнял по отношению к РСФСР. Многие республики и автономии России стали оказывать сопротивление федеральному центру, беря за образец поведение РСФСР в составе Союза. Подобная ситуация сложилась при обсуждении федеральными органами законодательной власти ситуации с Татарстаном, где готовился референдум о его суверенитете[286]. Вновь пострадавшим в этой борьбе оказался русский народ.

Искусственное разделение властным решением «сверху» русского народа на тех, кто оказался в России, и тех, кто оказался за ее пределами против своей воли, подкреплялось и другими действиями руководства РСФСР. Руководство России

---

[284] Бывший генеральный директор Департамента гражданства и миграции Эстонии, Андрес Коллист откровенно характеризовал политику своего государства как способ «превращения жизни русских в ад» (Эрнитс П. Бывший генеральный директор Департамента гражданства и миграции Андрес Коллист: «Их целью было превратить жизнь русских в ад» // МЭ Суббота. 2000. 12 февраля. URL: http://www.moles.ee/00/Feb/12/6-1.html (дата обращения 14.04.2019).

[285] Гузенкова Т. С. Украина. Величайшая жертва // "Расскажу вам о войне…": Вторая мировая и Великая Отечественная войны в учебниках и сознании школьников славянских стран / Отв. ред. Т. С. Гузенкова. М.: РИСИ, 2012. С. 77–78; Неменский О.Б., Пироженко В.А. Украина. От победителей к побежденным // Наследники Победы и поражения. Вторая мировая война в исторической политике стран СНГ и ЕС. / Отв. ред.: Т.С. Гузенкова, О.В. Петровская. М.: РИСИ, 2015. С. 334.

[286] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 39. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 5 марта 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 38.

фактически отказалось от защиты соотечественников за рубежом, что нашло выражение в целом ряде явлений.

К примеру, это проявлялось в принципах формирования делегаций от России в страны ближнего зарубежья: еще в сентябре 1991 г. на заседании Совета Национальностей депутатом И.И. Андроновым, заместителем председателя Комитета по международным делам и внешнеэкономическим связям, было высказано замечание, что в зарубежные делегации не включают тех, кто открыто говорит о необходимости защиты интересов русских и вообще не включают русских, когда речь идет об их правах[287]. Высказывались аналогичные замечания депутатами и на других заседаниях[288].

Россия не спешила признавать право на самоопределение русского и русскоязычного населения за рубежом[289]. На заседаниях палат Верховного Совета России многократно подвергалась критике политика МИДа России по отношению к русскому и русскоязычному населению за рубежом: по мнению депутатов, именно МИД России, подписав соглашения, в которых «фактически содержится отказ от какой бы то ни было помощи Приднестровью», спровоцировал там конфликт[290].

Кроме того, российское руководство отказывалось от применения санкций (в том числе экономических) в отношении стран Прибалтики, открыто дискриминирующих русских. Возможность применения таких санкций многократно обсуждалась на заседаниях палат Верховного Совета России[291], что, к сожалению, не имело практического результата. Неоднократно заявлял о такой

---

[287] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 2. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 сентября 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 51.

[288] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 9. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 21 октября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 45 - 46.

[289] См. подробнее об этом: Шестой съезд народных депутатов России. Бюлл. № 2. Заседание от 6 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С.5.

[290] См., напр.: Там же. Бюлл. № 25. Заседание от 20 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С.28.

[291] См., напр.: Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 71. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 26 июня 1992 г. М.: Верховный Совет Российской Федерации, 1992. С. 54; там же. Бюлл. № 26. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 13; Бюлл. № 80. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 16 июля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 45 – 47; Бюлл. № 81. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 17 июля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 13.

возможности и В.А. Печенев как представитель федерального органа исполнительной власти в сфере межнациональных отношений[292]. Действия руководства страны были прямо противоположными: к примеру, Эстонии без обсуждения были переданы торговые суда, включая танкерный флот[293]. Получалось, что руководство России поощряло дальнейшее проведение в странах Прибалтики политического курса, нацеленного на выдавливание русского населения.

Во многих регионах России шло вытеснение русских и русского языка. Как и за рубежом, насаждались антирусские настроения посредством подбора содержания школьной программы[294]. Как сообщалось в отчете Министерства по делам федерации и национальностей, «русские оказались как бы изгнанными из сферы культуры, прессы и исполнительной власти», «культурная агрессия» со стороны Запада предусматривала «смену менталитета нации… русских, деформацию их национального характера, разрушение первооснов отечественной культуры». По оценкам специалистов, «русские утратили реальный контроль за положением дел в государстве», практически не имели влияния на экономику, национальную, внутреннюю и внешнюю политику[295].

На заседаниях органов законодательной власти (и в Верховном Совете, и позднее – в Государственной Думе I созыва) депутаты многократно указывали на то, что Комитет по правам человека ни разу не затронул проблему русских за рубежом или ущемления прав русских в России[296].

Материалы заседания коллегии Госкомсотрудничества и Госкомнаца 1992 г. по вопросу защиты прав соотечественников за рубежом показывают, что у

---

[292] См., например: Печенев В.А. «Смутное время». С. 71: «Российская Федерация подпитывает топливно-сырьевыми ресурсами и финансами… все бывшие республики СССР. … Россия не использует этот рычаг в переговорах по вопросам беспардонно нарушаемых гражданских прав русского населения».

[293] Там же. Бюлл. № 81. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 17 июля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 13

[294] Подробную характеристику региональных проблем см.: Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. Отчет Департамента этнических проблем русского народа. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 13 - 40.

[295] Там же. Л. 30.

[296] См., например: Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 13. Заседание Совета Республики ВС РФ от 2 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 45; Вторая сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 22 декабря 1994 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3113/ (дата обращения 14.04.2019); и др.

руководителей высокого ранга не было понимания, кого именно необходимо защищать за рубежом. На заседании констатировалось полное бездействие России в этом вопросе[297]. В то же время, выступая за привлечение в Россию немцев из ближнего зарубежья, В.А. Тишков уверял, что репатриация русских в Россию бесполезна и даже вредна: по его словам, для русских в странах СНГ Россия – это «чужбина, которую им хотят подсунуть под названием «историческая родина», на которую «без слез и кровопролития они не поедут»[298]. На деле в Россию буквально хлынул поток русского населения из бывших союзных республик[299].

Что касается деятельности Комитета (Министерства) в сфере межнациональных отношений, стоит отметить, как менялась его позиция по отношению к проблемам русских на протяжении 1990-х гг. Долгое время, как отмечалось выше, в ведомстве не считали целесообразным создавать отдел по проблемам русского народа, вместо этого существовал малочисленный отдел Европейского центра России, который курировал дела нескольких народов. Из отчета данного отдела за 1992 г. (Министр по национальной политике – В.А. Тишков) видно, что единого отношения к проблеме положения русских в России выработано не было. С одной стороны, в отчете могли звучать рассуждения о «проблемах русской нации»[300]. С другой - когда речь шла о разработке системно-информационной модели межнациональных отношений, русского народа как будто не существовало: упоминалось лишь «русскоязычное население», «русскоязычные регионы» в России[301]. В противовес «титульным нациям» регионов русские назывались «диаспорами» и «инонациональным населением» в

---

[297] В.М. Машиц, Председатель Госкомсотрудничества России: «Мы не знаем, что мы хотим сделать. На это ответа нет. Кого мы собираемся поддерживать, либо не поддерживать. (…) Всем русскоязычным надо помогать». См. подробнее: Протоколы заседаний №№ 1 – 2/3 коллегии Комитета за 1992 г. и документы к ним. 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 78. Л. 24 – 26.

[298] Тишков В. А. Русские вне России: мифы и политика. С. 144.

[299] Согласно официальной статистике, за период с 1991 по 2000 гг. с территории Грузии прибыло более 400 тысяч человек; из Прибалтики – более 270 тысяч человек; из Казахстана – 2 миллиона человек; из Молдавии – около 200 тысяч человек; из Таджикистана – более 350 тысяч человек; из Узбекистана – около 750 тысяч человек; из Украины – более 1 миллиона 600 тысяч человек. В основном переезжали в Россию именно русские по национальности.

[300] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. // Отчет отдела Европейского центра о проделанной работе за период с августа по декабрь 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 46 – 49.

[301] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. // К отчету о работе отдела народов Европейского центра за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 56 – 60.

регионах России[302]. Далее, в связи проектами проведения земельной реформы говорилось: необходимо ограничение «возможности приобретения земли некоренным населением» (имелись в виду, судя по контексту, прежде всего, русские); среди сельского населения (речь шла о регионах проживания финно-угорских народов: Марий Эл, Карелии, Коми, Мордовии, Удмуртии - Авт.) возникали опасения, что лучшие земли могут быть скуплены «русскими «мигрантами», работающими на промышленных предприятиях и имеющими в сравнении с селянами более высокие заработки»[303]. Вышеперечисленное дополнялось письмом В. Шамшурова, заместителя руководителя Комитета, в Госкомимущество от 23 ноября 1992 г., в котором предлагалось в ходе приватизации «предусмотреть положение о представительстве лиц титульной национальности и других национальных групп в числе акционеров и собственников предприятий»[304]. Таким образом, в экономической сфере разрабатывались меры защиты «коренного населения» от русских.

Также можно отметить, что власти не давали ответ на многократные призывы властей Пыталовского, Печерского и других приграничных российских районов с преимущественно русским населением принять меры в отношении провокационных акций, агрессии и активной пропаганды сепаратизма в России со стороны прибалтийских республик. Заместитель Председателя Государственного комитета по делам национальностей В.Е. Серяков по итогам беседы с председателем облисполкома Пыталовского района писал: «Обстановка в Пыталовском районе спокойная, устанавливаются связи с соседними районами Латвии и Эстонии. Вмешательства не требуется»[305]. Можно отметить, что подобная стратегия «невмешательства» красной нитью проходила через многие документы Госкомнаца того времени. К документу за подписью В.Е. Серякова прилагалась записка, раскрывающая «спокойную» обстановку в данном районе, а

---

[302] Там же. См. напр. Л. 51, 56 – 60.
[303] Там же. Л. 52.
[304] Поручения Правительства Российской Федерации по реализации «Программы углубления экономической реформы». 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 72. Л. 63.
[305] Поручения Совета Министров РСФСР по проблемам национальных отношений РСФСР. 1991 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Л. 2.

также других районах Псковской области. В ней описывался ряд безнаказанных провокаций со стороны Латвии и Эстонии[306].

Несмотря на то, что рассмотренные выше материалы относились к началу 1990-х гг., пренебрежительное отношение к проблемам русского народа сохранялось до 1998-1999 гг. В ноябре 1998 г. состоялись парламентские слушания по «русскому вопросу», где первый заместитель Министра по национальной политике В.А. Печенев, полемизируя с В.А Тишковым, называл следующие проблемы, касавшиеся «русского народа как нации»: демографическую, связанную с вымиранием русских; социально-экономическую, связанную с преодолением разрушительных последствий реформ 1990-х гг.; информационную (необходимость поставить предел потоку оскорбительных высказываний о русском народе в средствах массовой информации)[307]. Тогда же обсуждались такие проблемы, как наплыв низкопробных произведений зарубежной массовой культуры в Россию, тиражирование искаженного, негативного образа русского народа в средствах массовой информации[308].

В начале 1999 г. впервые в Министерстве (в тот период, когда его руководителем являлся Р.Г. Абдулатипов) был, как отмечалось выше, сформирован Департамент этнических проблем русского народа. Причиной быстрой ликвидации Департамента, а вместе с тем и сворачивания исследований проблем русского народа и разработки мер его поддержки, как представляется,

---

[306] Упоминались: стрельба на территории России сотрудников латвийских автодорожной службы и таможни, рейд вооруженной группы эстонских омоновцев на территорию России, блокировка скотоприемного пункта в Печорском районе эстонскими таможенниками, демонстративное сооружение эстонцами на границе дотов и дзотов, при том, что пункты российской таможни оставались фактически декоративными – в них не было ни вооружения, ни сотрудников милиции.

[307] О концепции по разработке государственной программы национально-культурного развития русского народа. Материалы парламентских слушаний 16 ноября 1998 г. М.: Издание ГД, 1999. С. 6 – 12.

[308] Неоднократно этот вопрос поднимался на заседаниях Государственной Думы, перечислялись способы создания негативного образа русских в средствах массовой информации: подбор «типичных» представителей русского народа для показа в передачах, негативные высказывания о русских по центральным каналам телевидения и о России в прессе, подбор телеведущих, комментаторов, экспертов, по критериям определенной национальной и политической принадлежности, снятие с теле- и радиоэфира рубрик, призванных сохранять и развивать национальную культуру русского народа (см. подробнее: Первый созыв Совета Федерации РФ. Заседание № 16 от 7 февраля 1995 г. URL: http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=07.02.1995 (дата обращения 14.04.2019); Первая сессия Гос. Думы РФ II созыва. Заседание от 12 апреля 1996 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/2954/ (дата обращения 14.04.2019). См. также: Боброва Н.А. Мифы научного и общественного сознания в области проблемы прав человека и национальных меньшинств // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции, 27-28 апреля 2000 г. /Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001. С. 95).

явилось оппонирование Департамента курсу руководства страны, а также доминирующему в 1990-е гг. подходу к решению национальных проблем.

Необходимо сказать, что полугодовой отчет Департамента этнических проблем русского народа представляет большую ценность для исследования существовавших проблем. Впервые в официальных инстанциях обсуждался вопрос о непропорциональном представительстве русских в органах власти[309]. Эта проблема, отмеченная в отчете, неоднократно затрагивалась и в ходе парламентских слушаний, что говорит о ее крайней актуальности[310]. Касался ее и В.А. Печенев в публикациях 1999 г.[311] В это же время в журнале «Жизнь национальностей» стали публиковаться статьи и материалы в защиту «русского народа как нации»[312]. Принимались меры и по поддержке и развитию русской культуры и языка. Однако финансовая поддержка указанных мер была очень слабой: это касалось и федеральной целевой программы «Русский язык», и массовых культурных мероприятий, посвященных «200-летию со дня рождения А.С. Пушкина» и др.[313] Таким образом, принятые меры оставались в основном на декларативном уровне.

В своих воспоминаниях Н.Ф. Бугай с сожалением отмечал невнимание руководства ведомства на протяжении 1990-х гг. к проблемам русских: отвергались предложения, направленные на улучшение жизни русских людей, «никто по этому поводу никакой ответственности не нес»[314]. Не велась разработка правовых актов, нацеленных на улучшение экономического положения русского народа. Не принято было обсуждать проблему «русского холокоста» и ущерб, нанесенный русским в годы войны, тогда как другим народам Германия

---

[309] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 15 - 16.
[310] Там же. С. 13, 21, 31, 36.
[311] «Следует задуматься над возможностью введения в некоторых государственных структурах в субъектах РФ, образованных по национально-территориальному признаку, более пропорционального национального представительства» (цит. по: Печенев В.А. Россия многонациональная. С. 15).
[312] Нация - русские // Жизнь национальностей. 1998. № 1 – 2. С. 33. Здесь анонсируется информационно-аналитическая акция редакии, проводимой совместно с главами администраций регионов и Ассоциацией по комплексному изучению русской нации, по сбору и публикации материалов, посвященных проблемам русского народа.
[313] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 30.
[314] Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк. С. 324.

выплачивала компенсацию. Не решалась проблема ресурсного обеспечения процесса возвращения соотечественников в Россию (вынужденные переселенцы «ютились в вагончиках»). Проблемы перекладывались на плечи субъектов, которые организовывали мероприятия развлекательного характера, не предпринимая более существенных мер[315].

В целом можно говорить о том, что в 1990-е гг. русской культуре был нанесен значительный урон. Не в последнюю очередь это произошло благодаря инициативам Министерства образования России. Сокращалось время, отведенное на преподавание русского языка и литературы в школах. Была сделана попытка отменить преподавание отечественной истории. На заседании Государственной Думы, в частности, депутат В.А. Никонов (президент Фонда «Политика», заведующий кафедрой истории и политологии Международного университета в Москве) заявлял: «Передо мной лежит распоряжение за подписью заместителя министра образования Асмолова, согласно которому (с этого года в порядке эксперимента, а со следующего года - повсеместно) в школах не будут изучать отечественную историю, историю России ...Почему России именно сейчас понадобились «Иваны, не помнящие родства»?[316] Хотя указанная инициатива не была реализована, сама попытка отменить преподавание отечественной истории свидетельствовала об идеологической перестройке школьного образования. Одновременно сворачивались научные разработки в сфере преподавания русского языка как второго родного и методики развития билингвизма[317].

---

[315] Там же. С. 325 – 326.

[316] Первая сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 18 марта 1994 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3225/ (дата обращения 14.04.2019).

[317] Красноречивым примером этой тенденции, начало которой было положено еще в 1991 г., является ответ Государственного комитета РСФСР по делам национальностей на просьбу профессора М.В. Панова об отмене ликвидации НИИ национальных школ Минобразования РСФСР. В ответе говорилось о том, что ликвидация института, где большинство лабораторий специализировалось на разработке методик преподавания русского языка и литературы, осуществлялась в виду роста национального самосознания народов России и бывших союзных республик. Считалось, что сохранение подобного заведения «не могло способствовать укреплению взаимопонимания между народами» (Поручения Совета Министров РСФСР по проблемам национальных отношений РСФСР. 1991 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Л. 43).

Таким образом, стремление руководства страны отмежеваться от советской национальной политики шло рука об руку с принятием мер, наносивших удар по русской культуре и положению русского населения. В числе этих мер можно назвать обсуждение путей защиты коренного населения от русских в ходе приватизации предприятий и скупки земли в регионах постсоветской России, тиражирование негативного образа русских в СМИ), попытка отменить преподавание отечественной истории в школах России, отсутствие реакции на притеснение русских в бывших союзных республиках.

3.3. Культурно-языковые проблемы и национальные движения народов России

Преобразования 1990-х гг., затронувшие практически все сферы жизни российского общества, оказали значительное воздействие на ситуацию в сфере образования и культуры. Последствия подобного воздействия были глубоко противоречивы. Нацеленная на создание принципиально новой системы общественных отношений, разрыва с тем, что именовалось в то время «тоталитарным строем», политика государства во многих случаях прямо или косвенно способствовала нарастанию межнациональной напряженности, развитию деструктивных явлений в культурно-образовательной сфере.

Одним из важнейших факторов, оказывавших в эпоху преобразований мощное влияние на культурно-духовную жизнь общества, было стремление государства в максимальной степени уйти от регулирования общественных отношений, отдать их «на откуп» рыночной стихии в контексте проводившихся в то время процессов приватизации. Эти процессы затронули в том числе и учреждения образования и культуры. Провозглашалось, что в стране не должно быть какой-то определенной доминирующей идеологии. В связи с этим государственная политика по сути оказалась лишена ценностных ориентиров. Возникший вакуум стремительно начал заполняться деятельностью международных организаций, имевших свой взгляд на происходившие в стране

процессы и стремившийся привнести его в российскую действительность. Следует отметить, что в начале 1990-х гг. культурно-идеологические начинания международных организаций были с одобрением встречены значительной частью российского общества, поскольку, как тогда казалось, способствовали включению (или «возвращению») страны в «клуб мировых держав», «цивилизованное сообщество». Вместе с тем уже в то время многие общественные и государственные деятели отмечали неоднозначные последствия указанных процессов.

Особенно много таких заявлений звучало с трибуны представительного органа Российской Федерации - Государственной Думы. Так, выступая на заседании Думы в мае 1995 г., депутат от Республики Адыгея К.А. Цику остановился на тенденциях развития в новых условиях издательского дела, изменениях в работе приватизированных издательских и полиграфических учреждений. Депутата беспокоило, что издательства сократили выпуск литературы народов России, традиционно широко издававшейся в советское время. Ей на смену пришли книги преимущественно западных авторов, распространявшихся в качестве учебных пособий в российских школах. По замечанию депутата, это угрожало традициям российского патриотизма, сотрудничества народов страны, воспитывало поколение детей, подробно изучавших зарубежную культуру, но не имевших представление о культуре народов родной страны[318].

Особенно активную деятельность в 1990-е гг. развернули на территории России структуры известного американского предпринимателя и филантропа Джорджа Сороса. По мнению некоторых наблюдателей, в это десятилетие происходило фактическое сращивание Фонда Сороса со структурами Министерства образования и Министерства культуры, при этом «соросовские учебники» утверждались Министерством образования в качестве эталонных. В своем выступлении на встрече с Дж. Соросом в 1996 г. министр образования

[318] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 12 мая 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3060/ (дата обращения 14.04.2019).

Российской Федерации Е.В. Ткаченко, в частности, сообщил, что на средства Фонда Сороса в 1994 г. было издано 300 книг, 250 из которых прошли педагогическую апробацию, а 24 – направлены «в массовую российскую школу». К 1996 г. фонд Сороса получил заявки от 1600 авторов и авторских коллективов. В последующие годы темпы издания и апробации учебников практически сохранялись на том же уровне[319]. Содержание книг, издававшихся при поддержке американского благотворителя, вызывало и вызывает споры, но факт установления едва ли не монополии этих изданий в сфере учебной литературы сам по себе не мог не настораживать. Отмечалось также, что Фонд Сороса целенаправленно воздействовал именно на духовно-идеологическую сферу – он финансировал выпуск учебников, а также обучение (переподготовку) учителей исключительно по гуманитарным дисциплинам (истории, литературе, культурологии, обществознанию), не проявляя интереса к положению дел в точных науках[320].

Финансовое обеспечение выпуска школьных учебников со стороны Фонда Сороса и некоторых других организаций, о которых будет сказано ниже, происходило на фоне абсолютного сокращения и даже отмены государственного финансирования нужд регионов по выпуску учебной литературы из федерального бюджета. На заседании Государственной Думы в мае 1995 г. депутаты из регионов жаловались на отсутствие финансирования местных полиграфических комбинатов. Министр финансов В.Г. Пансков в ответ на это заявил, что

---

[319] Выступления на встрече в Политехническом музее. 1996 г. URL: http://www.pereplet.ru/obrazovanie/stsoros/30.html (дата обращения 14.04.2019).

[320] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 24 мая 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3054/ (дата обращения 14.04.2019). Стоит отметить, что из всех дисциплин наиболее значимой корректировке подверглась история Отечества, в частности, история Великой Отечественной войны. Умаление победы Советского Союза разрушало разделяемые многонациональным обществом ценности (см. подробнее: Беляев Д.П. Разруха в головах. Информационная война против России. 2014. URL: https://www.litmir.me/br/?b=213123&p=1 (дата обращения 14.04.2019); Тихомиров В. Учебники, которые лгут. Почему дети могут не узнать о нашей Великой Победе? 8 мая 2017 г. URL: https://life.ru/t/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5/1004790/uchiebniki_kotoryie_lghut_pochiemu_dieti_moghut_nie_uznat_o_nashiei_vielikoi_pobiedie (дата обращения 14.04.2019).

обеспечение школ учебниками в субъектах федерации – «это не федеральные нужды» и что регионы должны будут самостоятельно изыскивать эти средства[321].

Отсутствовало финансирование и малотиражных учебников для школ северных народов. Одновременно происходило разрушение системы подготовки национальных кадров, подробно обсуждавшееся в июне 1993 г. на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации[322]. Стоимость билетов для проезда из глубинки до ближайших университетов в регионах была столь высока, что это грозило полным исчезновением кадров молодых специалистов в отдаленных регионах, в первую очередь – кадров национальных. К непомерно высокой стоимости проезда добавлялось то обстоятельство, что многие университеты, переходя к коммерческим формам деятельности, устанавливали плату за вступительные экзамены и за обучение. Одновременно с происходившими здесь переменами пристальное внимание к коренным народам северных регионов стали проявлять США. Так, в 1995 г. на территории 6 северных регионов России был запущен Российско-американский культурно-образовательный проект «Перекрестки континентов: Аляска / Сибирь»[323]. Суть проекта состояла в проведении передвижной выставки, демонстрировавшей историческую связь и сходство народов севера России и Аляски. Ее целью провозглашалось сближение российских и американских северных народов[324]. Финансирование выставки осуществлялось почти полностью за счет средств США. Как отмечали в Министерстве по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, в американских средствах массовой информации в это же

---

[321] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 12 мая 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3060/ (дата обращения 14.04.2019).

[322] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 42. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 25 июня 1993 г. С. 26 – 27.

[323] Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 5 сентября 1995 г. № 625 «О Российско-американском культурно-образовательном проекте «Перекрестки континентов: Аляска / Сибирь» // Государственная система правовой информации.

[324] Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 280. Л. 2 – 10.

самое время дискутировался вопрос о возможном включении Сибири и Дальнего Востока в состав США[325].

Политика, характеризовавшаяся переведением субъектов федерации на самофинансирование их культурных и образовательных нужд, не только поощряла экспансию различных иностранных организаций, но и способствовала развитию националистических тенденций в регионах. На местах активно шел процесс переписывания истории Российской Федерации в соответствии с запросами местных элит. Так, в отчете Департамента этнических проблем русского народа Министерства по делам федерации и национальностей (1999) сообщалось, что в школах Республики Адыгея в качестве точки отсчета истории российско-кавказских взаимоотношений стала рассматриваться кавказская война. «С малых лет адыгам рассказывают, что их предки воевали с Россией, - отмечалось в отчете. - Так в раннем возрасте формируется негативное отношение к России, к русским. Идет фальсификация истории»[326]. Имели место значительные изменения в преподавании истории Отечества и в школах других регионов России, о чем подробнее будет сказано ниже.

Безусловно, ситуация в регионах была хорошо известна исполнительным органам власти федерального уровня, в том числе Министерству, ответственному за реализацию политики в области межнациональных отношений. В первом Положении о данной структуре указывались такие задачи комитета, как содействие всем народам в удовлетворении запросов в сфере образования, а также сохранении и развитии национальной культуры и народного творчества, свободном развитии родного языка и национально-русского двуязычия, изучении вопросов подготовки национальных кадров[327]. Следующее Положение о комитете было утверждено 25 апреля 1993 г., в нем упомянутые задачи отсутствовали. Однако даже тогда, когда эти задачи значились в Положении, комитет, судя по

---

[325] Там же. Л. 109.

[326] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. Там же. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 17.

[327] Положение о Государственном комитете РСФСР по делам национальностей (утверждено Постановлением Совета министров РСФСР № 265 от 8 мая 1991 г.) // Государственная система правовой информации.

отчетам, их реализацией не занимался. Единственный народ, образованию которого уделялось внимание, были российские немцы. В составе Департамента, занимавшегося делами немцев в рамках Комитета (Министерства), действовал Отдел культуры и образования. Согласно документам Комитета, с начала 1990-х гг. для российских немцев создавались современные образовательные учреждения, приглашались профессора из Германии. Таким образом, российские народы ставились в неравное положение: одним выделялись значительные средства на культурное и образовательное развитие, другим - нет. Выбор при этом определялся не столько реальными проблемами и потребностями этнонационального развития страны, сколько политическими, субъективными факторами (ожиданием финансовой поддержки со стороны Германии)[328].

Роль Государственного комитета в сохранении и развитии культурного и языкового многообразия нашей страны была неоднозначна. Судя по архивным документам, в первые годы своего существования он делал акцент на поощрении тенденций, воспринимавшихся в то время как проявление «подъема национального самосознания», но в ряде случаев имевших отчетливо националистический и даже сепаратистский оттенок.

Так, в 1992 г. при поддержке Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике из федерального бюджета было оплачено проведение Чувашского национального конгресса, подготовленного Советом министров Чувашии, на котором присутствовали делегации и гости всех регионов СНГ, а также из США, Канады, Германии, Венгрии. Результатом конгресса явилось принятие резолюций «О государственном суверенитете Чувашской республики», «О принципах Закона Чувашской Республики «О гражданстве», «О концепции Конституции Чувашской Республики», «О развитии чувашской школы и подготовке национальных кадров», проекта Закона о языке. В проекте статусом государственного наделялся лишь чувашский язык. Согласно документу «О

[328] См. подробнее: Дело об образовании в составе Государственного комитета РСФСР по делам национальностей Управления по делам народов, не имеющих национально-государственных образований. 1991 г. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3024. Л. 2.

принципах Закона Чувашской Республики «О гражданстве» Чувашия устанавливала свое гражданство и вводила особые правила его получения.

Похожая ситуация складывалась и в отношении финно-угорских народов России, переживавших в 1990-е гг. период так называемого «национального пробуждения»[329].

Становлению современного финно-угорского движения посвящено немало работ, охватывающих его разнообразные аспекты: от идейной подоплеки движения до поиска генетических корней «финно-угорского мира»[330]. Одни авторы положительно оценивают движение, другие критикуют, усматривая в нем открытое проявление местного национализма. Критический взгляд на историю рассматриваемого явления представлен в работах известного отечественного этнолога Ю.П. Шабаева[331]. Автор анализирует влияние этнической консолидации финно-угров на развитие региональных политических процессов, рассматривает идеологические позиции лидеров движения, факторы и условия, способствовавшие формированию движения, этапы его формирования, формы воздействия на развитие движения со стороны зарубежных государств[332]. В монографии отмечена интересная деталь. Зарубежные акторы, всячески развивая то, что они считают проявлением «национального самосознания», не спешат вкладываться в экономическую и социальную поддержку регионов с финно-угорским населением. Финансируются в основном фестивали, семинары, съезды, выпуск литературы.

---

[329] Мясникова А.Б. Этапы становления и развития финно-угорского мира // Вестник Чувашского университета. 2012. № 1. С. 56.

[330] См., напр.: Волкова А.Е. Концепт «финно-угорского мира»: центробежные тренды и влияние на внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3; Кирдяшов В.Ф. Всемирные конгрессы финно-угорских народов как фактор единения и конфликтности// «Финно-угорский мир». 2008. №1; Назарова А.Ф. Генетика и филогенез финно-угорских популяций // Альманах Пространство и Время. 2013. Т. 4. № 1; Сануков К.Н. Финно-угорские народы России: прошлое и настоящее. Йошкар-Ола. 2011 и др.

[331] Шабаев Ю.П. Новые идентичности у финно-угров как политические инструменты // Этнографическое обозрение. 2006. №1; Его же. Конструирование нового национализма финно-угров: конкуренция глобального и регионального // Мир России. 2004. №3; Шабаев Ю.П., Садохин А.П. и др. Политизация этничности: зарубежные и отечественные авторы «финно-угорского вопроса» //Вестник российской нации. 2009. Т. 4. № 2; Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Региональные этноэлиты в политическом процессе (финно-угорское движение: становление, эволюция, идеология, лидеры). Сыктывкар, 2008.

[332] Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). СПб.: Университет сервиса и экономики; ИЭА РАН, 2010.

В отчете и аналитической записке Министерства по делам федерации и национальностей в 1999 г. сообщалось, что созданные в Эстонии, Венгрии, Финляндии благотворительные фонды вели активную работу среди представителей российских финно-угорских народов. Например, фонд «Фенно-угрия» (Эстония), получавший финансирование от Фонда Сороса, поддерживал издание школьных учебников на языках финно-угорских народов[333]. Эстония, Финляндия и Венгрия приглашали финно-угорскую молодежь для бесплатного обучения в своих университетах, создавали в регионах Российской Федерации летние молодежные лагеря, в которых организовывались краткосрочные курсы повышения квалификации специалистов-гуманитариев[334].

В документах Министерства отмечалось, что отсутствие взвешенной государственной политики, недостаток внимания со стороны государства к проблемам национального развития и межнациональных отношений приводили к тому, что процессы национальной самоорганизации и консолидации финно-угорских народов России попадали под влияние зарубежных государств. Связи финно-угров России с родственными зарубежными народами строились на основе поддержки их финансовой, моральной, организационной, научной деятельности[335].

Вызывает немалый интерес правовая основа сближения финно-угорских народов России и зарубежных стран. В 1992 г. были заключены договор между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об основах отношений и соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндии о сотрудничестве в области культуры, образования и научно-исследовательской деятельности. Первый документ санкционировал взаимодействие между правительственными организациями Финляндии и региональными и местным органами власти и управления Российской Федерации, не упоминая при этом о роли федеральных органов власти Российской

---

[333] Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. 1999 г. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 36.
[334] Там же.
[335] Там же. Л. 28 - 29.

Федерации, о каком-либо их посредничестве или контроле при осуществлении данных контактов. Подчеркивалось, что стороны будут уделять особое внимание «развитию сотрудничества между Финляндией и прилегающими к ней Мурманским, Карельским и Санкт-Петербургским регионами»[336]. В заключенном спустя несколько месяцев Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндии о сотрудничестве в области культуры, образования и научно-исследовательской деятельности указывалось, что стороны должны были оказывать поддержку прямым контактам, самостоятельным культурным связям практически любых организаций России и Финляндии[337].

Вместо федерального и регионального контроля за вышеназванными контактами предполагалось нерегулярное («по мере необходимости или по просьбе одной из Сторон») «наблюдение за претворением в жизнь положений настоящего Соглашения», осуществляемое рабочей группой из представителей заинтересованных министерств с целью «оценки хода осуществления сотрудничества и разработки планов его развития».

Важным мотивом сотрудничества двух стран в Договоре и Соглашении признавалось наличие исторических связей, родства между проживающими на их территории народами: «Российская Федерация и Финляндская Республика... подчеркивая исторические связи между своими народами... договорились о нижеследующем»; «Стороны будут оказывать поддержку культурным связям с Финляндией родственного финнам населения России» и т.д. Провозглашение некоего объективно существующего генетического или кровного родства между этносами в качестве основы политического сотрудничества выглядело парадоксом на фоне внутриполитических установок российского руководства, всячески делавшего акцент на том, что национальная принадлежность – дело

[336] Договор между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об основах отношений // Московский журнал международного права. 1993. №1.
[337] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о сотрудничестве в области культуры, образования и научно-исследовательской деятельности» от 13.10.1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. №4.

свободного выбора индивида. Нельзя не отметить здесь довольно ясно просматривающегося наличия двойных стандартов.

По соглашению с Финляндией, последняя финансировала с 1994 г. программу развития культур финно-угорских народов России. Согласно упомянутому выше отчету Министерства по делам федерации и национальностей, данная программа координировалась совещательной комиссией при Обществе М.А. Кастрена – неправительственной культурной организации, в которую входили сотрудники министерства просвещения Финляндии. В рамках программы, в частности, финансировалось развитие средств массовой информации финно-угорских народов России. На поддержку финно-угорских народов России Финляндия ежегодно отпускала 2,5 млн. финских марок. В отчете Министерство с тревогой отмечало, что «при реализации этой программы финская сторона выходит непосредственно на финно-угорские субъекты федерации», не ставя в известность федеральные органы власти России[338].

Судя по данным Министерства, именно за счет ассигнований Финляндии, Венгрии, Эстонии финансировался Консультативный Комитет финно-угорских народов со штабом в г. Хельсинки, располагавший средствами для проведения культурных мероприятий в России. Консультативный Комитет был учрежден на Всемирном Конгрессе финно-угорских народов в 1992 г. в г. Сыктывкар (Республика Коми). На мероприятии присутствовали представители министерств Финляндии, Венгрии, Эстонии, зарубежные депутаты, парламентские руководители и активисты общественных движений этих стран. Консультативный Комитет постоянно действовал на протяжении 1990-х гг., делегировал своих представителей от России в ООН для разработки проекта декларации прав коренных народов в 1998 г.[339] В самом Консультативном Комитете Министерству по делам федерации и национальностей Российской Федерации отводилась роль наблюдателя. Как отмечали в Министерстве, у него не было возможности влиять

[338] Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. 1999 г. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 36, 28 – 29.
[339] Там же.

на организацию и содержание мероприятий Консультативного Комитета, поскольку Россия даже частично не могла финансировать его деятельность. В упомянутом отчете Министерства сообщалось, что на заседаниях Комитета звучали «высказывания, далекие от целей укрепления международного согласия и мира в России»[340]. Объективно должно было насторожить и содержание некоторых документов, принятых Первым Всемирным Конгрессом финно-угорских народов, в частности, «Обращения к Парламентам и Правительствам Российской Федерации и финно-угорских республик, входящих в ее состав» от 3 декабря 1992 г.[341]. В нем говорилось о признании права финно-угорских народов «на национальное самоопределение в формах, удовлетворяющих интересы самих этих народов», вплоть до создания «национальных государств». При этом игнорировалась необходимость учитывать интересы других народов Российской Федерации. Финно-угорские народы, в какой бы стране не проживали, в Обращении названы не только «родственными», но и «братскими», скрепленными «многовековой борьбой» за самоопределение, без упоминаний об их исторических связях с другими народами России, отнесенными к безликому «мировому сообществу». Эта важная деталь до сих пор не была отмечена в работах авторов, исследовавших историю финно-угорского движения. Таким образом, создавались предпосылки для противопоставления «финно-угорского мира» народам за его пределами.

Разумеется, для недовольства существовавшей в России ситуацией со стороны различных этнических групп – в том числе, со стороны финно-угорских народов – существовали объективные основания. В упомянутом отчете Министерства отмечалось, что социально-экономическое положение финно-угорских народов в России «резко контрастирует с благополучным социально-экономическим развитием родственных финно-угорских народов за рубежом

---

[340] Там же. Л. 28 – 29.

[341] Обращение к Парламентам и Правительствам Российской Федерации и финно-угорских республик, входящих в ее состав от 03.12.1992 г. URL: http://www.fucongress.org/congress/I-kongress/obrashhenie-k-parlamentam-i-pravitelstvam-rossiyskoy-federacii-i-finno-ugorskix-respublik,-vxodyashhix-v-eyo-sostav/ (дата обращения 14.04.2019).

(венгров, финнов, эстонцев)»[342]. Согласно аналитической записке по национальной политике в отношении финно-угорских народов России (1999), Финляндия, Венгрия, Эстония активно финансировали российские фонды и организации финно-угорских народов, «пропагандирующие национальную исключительность, непримиримость к другим народам особенно к русским»[343]. Так, получил поддержку Мордовский республиканский общественный Фонд спасения эрзянского языка имени А.П. Рябова, выпускающий газету, публикации которой содержали пропагандистские националистического свойства[344]. Редактор газеты Е.В. Четвергов заявлял, что «Россия не отечество и тем более не Родина для более чем ста пятидесяти народов, проживающих в ее границах», так как исконные земли народов были «оккупированы» русскими. «Вывод один, - провозглашал журналист. - Родины у эрзян нет. Непонятно другое: за что тысячи лучших сынов эрзянского народа погибли под Полтавой, Бородино, Альпах, на Шипке»[345].

Из номера в номер на страницах газеты проводилась мысль, что эрзянский народ (мордва) находится «под гнетом русских». Эта мысль была созвучна утверждениям представителей национального эрзянско-мокшанского общественного движения «Масторава»[346] (одни из основателей которого был упоминавшийся выше Е.В. Четвергов) о том, что «Московская Русь возникла на финской земле»[347].

Фонд спасения эрзянского языка и подобные ему организации устанавливали контакты с международными обществами, например, с

---

[342] Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 30.
[343] Там же. Л. 31.
[344] Мордовский республиканский общественный Фонд спасения эрзянского языка имени А.П. Рябова был основан в 1993 году, с сентября 1994 года выпускает общественно-политическую эрзянскую газету «Эрзянь Мастор», главным редактором которой с декабря 1994 года по настоящее время является основатель фонда Е.В. Четвергов. С 2002 года председателем Фонда спасения эрзянского языка является Г.Т. Мусалев. Фонд продолжает деятельность по настоящее время.
[345] Четвергов Е.В. С чего начинается родина // Эрзянь Мастор. 1997. 15 марта. С. 2.
[346] Национальное эрзянско-мокшанское общественное движение «Масторава» (Мать-земля) действовало с 1989 по 1995 гг. Цель - способствовать национально-культурному возрождению эрзянского и мокшанского народов.
[347] Цит. по: Устав эрзянско-мокшанского общественного движения МАСТОРАВА // Документы и материалы мордовского национального движения в XX веке. URL: http://www.suri.ee/doc/ru/mord/mastor89.html (дата обращения 14.04.2019).

Организацией Непредставленных Наций и Народов, созданной в 1991 г. по инициативе Эстонии (со штабом в Гааге и координационным советом в Эстонии). Цель подобной деятельности заключалась в том, чтобы вдохновить финно-угорские народы, по примеру Эстонии, на борьбу за полную независимость, максимальное самоопределение и отделение от России[348].

В то же время мероприятия и программы Российской Федерации, нацеленные на развитие культуры финно-угорских народов, (фестивали и др.), не получали финансовой поддержки. Такова, в частности, была судьба федеральной целевой программы государственной поддержки финно-угорских народов России 1997 – 2000 гг., проект которой был разработан на основании распоряжения правительства от 3 марта 1993 г. № 348[349]. В связи с этим в документах Министерства отмечалось, что финно-угорские народы России все свои надежды связывают с поддержкой Финляндии, Венгрии, Эстонии, так как Россия не выполнила даже те обязательства, которые зафиксированы в международных соглашениях. По мнению Министерства, Россия явно уступала инициативу зарубежным финно-угорским странам в сфере регулирования межнациональных отношений. Это не только подрывало престиж страны, но и крайне затрудняло координацию со стороны федеральной власти процессов национального развития финно-угорских народов, их взаимоотношений с другими этническими группами[350].

Обратимся еще раз к отчету Министерства по делам федерации и национальностей за 1999 г. В нем, в частности, отмечается, что в октябре 1998 г. Консультативный Комитет финно-угорских народов совместно с фондом «Фенно-угрия» и Институтом истории Эстонии провели Конгресс финно-угорской

---

[348] Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 31.

[349] Изначально на эту программу возлагались большие надежды: например, в совместном труде Р.Г. Абдулатипова, В.А. Михайлова, А.А. Чичановского говорилось о том, что реализация указанной программы должна «выбить почву из-под ног националистов», позволит «решать вопросы международных связей родственных народов» на официальном уровне, а не в обход федерального центра (Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. С. 74).

[350] Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 38.

истории. Организаторы Конгресса не сочли нужным направить Министерству приглашение на данное мероприятие, поскольку его представители отсутствовали на предшествующем, подготовительном форуме – конференции по правам человека, проведенной в сентябре 1998 г. в Санкт-Петербурге при участии фонда «Фенно-угрия». Отсутствовали же они потому, что Министерство не имело средств на командировку сотрудника.[351] Неудивительно, что в глазах мирового сообщества орган, неспособный даже оплатить сотруднику командировку, выглядел малозначительной организацией.

Финно-угорские народы были не единственной этнической группой, подвергавшейся идеологическому воздействию из-за рубежа. Объектом влияния становилась и тюркская группа народов. Этот вопрос также рассмотрен в ряде современных исследований[352]. В частности, авторы обращают внимание на то, что в местах компактного проживания тюрок на территории Российской Федерации (Дагестан, Карачаево-Черкессия, Чувашия, Тыва, Хакассия) с начала 1990-х гг. стала формироваться сеть турецких учебных заведений, в которых использовались учебники, написанные «в ярко выраженном пантюркистском духе»[353]. «Жить в бесконечной борьбе не на жизнь, а на смерть - качества, присущие далеко не всем нациям, а вот у тюрок они видны невооруженным глазом, - говорилось в одном из таких учебников. - Поэтому и была поставлена цель взять весь мир под спокойную и надежную гегемонию тюркского племени... Согласно современным историкам, тюрки, научившись управлять стадами скота, навыки эти перенесли на людей, заложив основу современной цивилизации. Они привили всем другим народам основы права, организации и государственного

---

[351] Там же.

[352] См., напр.: Васильева С.А. Пантюркизм на современном этапе: теоретическая база и практическая деятельность // Социум и власть. 2011. № 3 (31). С. 1 - 4; Добаев И.П. Пантюркизм как идеологическое обоснование политики Турции в отношении Кавказа. //Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2001. №. 3. С. 15 – 24; Котошихин Г. Призрак Великого Турана (Есть ли в Приволжье пантюркизм?) // Век. 2002 № 1 – 2; Мкртычян А.А. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе как глобальная проблема современных международных отношений (политологический анализ): автореферат дис. … д. полит. наук. М., 2003; Сваранц А.А. Пантюркизм во внешнеполитической стратегии Турции в 90-х годах // Армянский вестник. 2000. № 1 – 2. С. 70 - 77; Его же. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе. М.: Гуманитарий, 2002; Червонная С. Возвращение «пантюркизма»? (Намерения, мифы, реальность) // Ас-Алан.: Ежекв. мас. журн., освещающий историю и сегодняш. жизнь карачаево-балкар. и других народов РФ. 2001. № 1. С. 280 – 324.

[353] Васильева С.А. Ук. соч. С. 77.

строительства... Ввиду того что тюрки по культуре и цивилизации превосходили население тех областей, куда они переселялись, они навязывали ему свое превосходство и обучали цивилизации» [354].

Журналисты газеты «Московский комсомолец», изучившие деятельность указанных учебных заведений и поддерживавших их организаций, пришли к выводу, что «без опеки официальной Анкары деятельность «частных фондов» была бы просто невозможна». Выяснилось, что две крупных турецких неправительственных организации – фонд «Уфук» и Фонд исследований тюркского мира (ФИТМ), вели свою деятельность в России на средства из государственного бюджета Турции. Руководитель ФИТМ Туран Язглан в своих интервью неоднократно заявлял, что «наиболее эффективным способом ослабления влияния России на Чувашию является перевод чувашской письменности с кириллицы на латиницу»[355].

В другом российском издании - газете «Комсомольская правда» - анализировалась деятельность основанной в 1991 г. в Чувашии Ассамблеи тюркских народов. Руководители Ассамблеи заявляли, что ее цель – «объединение тюркских народов России с Турцией в соответствии с идеей независимости». Газета цитировала интервью В. Тимофеева, председателя АТН в 1993 - 1997 гг., заявлявшего о необходимости единения тюркских народов России и Турции на основе турецкого языка, создания единого государства, армии и флага. По его мнению, общаться на русском языке означало «быть порабощенными», а на турецком – «идти к независимости»[356].

Примечательно, что статьи, выявлявшие цели деятельности турецких учебных заведений в России, финансируемых частными фондами, стали появляться в газетах лишь в начале 2000-х гг., в то время как Правительству эти факты, судя по документам Министерства по делам национальностей и

---

[354] Метелева С. Аллах с нами // Московский Комсомолец. 2002. 6 декабря URL: https://www.mk.ru/editions/daily/article/2002/12/06/129973-allah-s-nami.html (дата обращения 14.04.2019).
[355] Там же.
[356] Идея Османской империи живет. И уже побеждает в России? // Комсомольская правда. 2001. 24 апреля URL: https://www.kp.ru/daily/22539/9041/ (дата обращения 14.04.2019).

федеративным отношениям, были известны гораздо раньше. Например, в докладе о ситуации в регионах Российской Федерации за 1996 г. сообщалось, что в Тыве и Хакассии создавались турецкие лицеи, ведущие «подготовку протурецки настроенных граждан тюркских национальностей»[357]. В документах содержится указание на то, что чувашская молодежь получила возможность благодаря финансовой поддержке Турции, Саудовской Аравии и других тюркских и исламских государств обучаться в университетах Анкары, Каира и других городов Ближнего Востока. Лидеры национальных движений Чувашии ездили за счет принимающей стороны в Турцию, где проводилась их идеологическая обработка[358].

Само Министерство во многих случаях было вынуждено отвечать отказом на ходатайства о поддержке начинаний по развитию культур народов России из-за отсутствия финансирования. Так, в 1996 г. было отказано в помощи детскому фестивалю «Казачок», национальному ансамблю традиционного пения в Туве и др.[359] Зато иностранные организации чрезвычайно активно действовали в данной сфере. Так, фонд «Окно в Европу» (Нидерланды) и журнал «Хомус» (Япония) профинансировали в 1996 г. выпуск художественного журнала «Хоомей», посвященного традиционному тувинскому пению, причем, журнал издавался не только на русском, но и на французском и английском языках[360].

Отсутствие финансирования культурного и языкового развития регионов негативно сказалось и на судьбе Института языков народов России при Комитете (Министерстве): созданный в 1993 г., он вскоре был «заморожен», а сотрудники института перестали получать зарплату[361]. Такая же участь постигла целевой правительственный Фонд национально-культурного возрождения народов

---

[357] Протоколы №№ 9 – 11 заседаний коллегии Министерства за 1996 г. и документы к ним. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 319. Л. 102.

[358] Поручения Правительства Российской Федерации по разработке федеральных и региональных программ по национальной политике и документы по их выполнению. 1994 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 8. Л. 89.

[359] Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. Там же. Д. 280. Л. 205.

[360] Там же. Л. 193.

[361] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 16. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 25.

России: получая скромную поддержку за счет государственного бюджета в первой половине 1990-х гг., во второй половине десятилетия он был полностью лишен финансирования (стал декоративным фондом), а в конце 1990-х гг. был ликвидирован межведомственной комиссией под руководством министра финансов М.М. Задорнова. Министр полагал, что все мероприятия этнонационального характера, в частности дни культуры субъектов в Москве, должны проводиться исключительно за счет регионов, а не за счет центра[362].

На фоне указанных выше тенденций культурного развития народов России особенно тревожной выглядела проблема вытеснения русского языка из употребления. Еще в 1991 г., представляя проект «О языках народов Российской Федерации», его разработчик, депутат Верховного Совета от республики Тыва, К.А. Бичелдей, предлагал не указывать в законе, что русский язык имеет в России статус государственного языка[363]. По мнению ряда депутатов, таким образом предпринималась попытка создать правовую базу для отказа от использования русского языка на территории республик. В самой Тыве русский язык согласно местному законодательству не имел статуса государственного, его развитие не финансировалось из бюджета республики. Единственным государственным на ее территории признавался тувинский язык. Он преобладал в учебных заведениях, при написании учебников, в делопроизводстве. Эта политика, наряду с притеснением русского населения в Тыве, привела к отъезду из республики в начале 1990-х гг. около 600 тыс. вынужденных переселенцев[364].

На заседаниях Совета Республики и Совета Национальностей также часто затрагивался вопрос о политике в отношении русскоязычного населения Татарии, Башкирии и других регионов. Депутат Н.А. Павлов на совместном заседании палат Верховного Совета в июне 1993 г. отмечал, что «в сфере вузовского

---

[362] Поручения Правительства Российской Федерации по реализации национальной и региональной политики и документы по их выполнению. Том 1. 1998 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 393. Л. 109 - 110.
[363] Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 4. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 19 июня 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 48.
[364] Там же.

образования идет интенсивный процесс устранения русского языка. Этот процесс везде идет по-разному, но направленность его внушает опасения»[365].

Подводя итог анализу вышеуказанных явлений, необходимо отметить, что преобразования 1990-х гг. и идейные установки, господствовавшие в то время в правительственных кругах, оказали глубоко неоднозначное воздействие на государственную национальную политику, ситуацию в культурно-образовательной и языковой сфере. Процессы приватизации, стремление государства в максимальной степени уйти из сферы регулирования общественных процессов способствовали развитию националистических, в ряде случаев – откровенно сепаратистских тенденций на местах. В то же время внезапно возникший в России идеологический вакуум начал в условиях кардинальных социально-экономических и политических преобразований заполняться зарубежными организациями, цели которых далеко не всегда соответствовали объективно сложившимся потребностям российского государства и общества. Тревожным явлением было разрушение баланса языкового многообразия России. С одной стороны, наблюдались тенденции вытеснения русского языка из национальных регионов страны, что соответствовало интересам местных элит, а с другой стороны, поддержки лишались языки малочисленных народов России. Сознавая остроту стоявших перед страной проблем, руководители органов исполнительной власти не препятствовали развитию упомянутых тенденций, рассматривая их как закономерный процесс освобождения от негативных пережитков прошлого. Представители законодательной власти (Верховного Совета, а затем Государственной Думы), не обладая рычагами реального воздействия на ситуацию, были не в силах изменить положение дел. Отсутствие единой государственной политики по национальному вопросу расшатывало межнациональный мир в нашей стране и становилось источником многих современных проблем в сфере государственной национальной политики Российской Федерации.

---

[365] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 42. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 25 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 29.

3.4. Конфессиональный вопрос в контексте межнациональных отношений

Важнейшим аспектом общественно-политической жизни в 1990-е гг. являлась проблема межконфессиональных отношений, регулирования деятельности различных религиозных организаций. Указанная проблема была тесно связана со сферой национальной политики, поскольку национальное самосознание многих народов России опиралось на элементы религиозной традиции, память о которых сохранялась и в советское время. Обычаи, привычки, стереотипы и повседневные нормы поведения – все то, что составляет неотъемлемую сферы национального – сформировалось в прошлом у многих народов под влиянием религиозных установок. Несмотря на подавление (или ограничение сферы действия) религии в советское время, к концу существования СССР сформировалась определенная, более или менее стабильная система отношений между различными конфессиями, присутствовавшими на территории государства. Радикальная трансформация (а в некоторых случаях и разрушение) указанной системы создавала серьезную угрозу для политической стабильности в стране, в том числе в сфере межнациональных отношений.

Если говорить об изменении правового положения религиозных структур в позднесоветское и постсоветское время, то важнейшую роль здесь сыграл закон от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий» в РСФСР, который ввел новые нормы в сфере регламентации религиозной жизни населения. Впервые со времен принятия декрета Совета Народных Комиссаров «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» от 20 января 1918 г., религиозные организации наделялись правом юридического лица. Как юридические лица они могли вести издательскую, хозяйственную, производственную деятельность, а также налаживать прямые международные контакты без посредничества государства[366]. Они освобождались от разрешительной регистрации, и могли самостоятельно

[366] Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий» от 25.10.1990 г. // Государственная система правовой информации.

определять свой устав, если его содержание не нарушало законодательство РСФСР. Так как право контроля над деятельностью религиозных организаций предоставлялось только Советам народных депутатов, а у них для осуществления такого рода деятельности не было органов и средств, то данная сфера осталась практически безнадзорной[367]. Кроме того, хотя религиозные организации были отделены от школы, как это было установлено в России с 1918 г., с введением закона 1990 г. разрешалось факультативное преподавание религии в школах[368].

Таким образом, закон 1990 г. принес долгожданную свободу церкви и верующим, но вместе с тем, он имел ряд положений, которые открывали возможности для злоупотреблений в этой сфере. С одной стороны, разработчики создавали закон с нуля и не имели возможность опереться на предшествующий опыт общественной деятельности религиозных организаций, поскольку таковая в советское время была фактически запрещена. С другой стороны, в русле общей тенденции сближения с международными нормами права, закон отражал желание разработчиков следовать принципам демократии, максимально раскрепостить то, что ранее было под запретом. Не принималось во внимание, что неограниченная свобода в религиозной сфере может нанести значительный вред обществу, сказавшись в том числе на системе межнациональных отношений.

Уже спустя год после принятия закона «О свободе вероисповеданий» (1990) выяснилось, что наряду с положительными моментами в нем имеется ряд недоработок. Выступая на заседании Совета Национальностей 27 ноября 1991 г., один из авторов закона, В.С. Полосин, назвал в качестве важного недостатка отсутствие в законе положения об ответственности (административной, уголовной) за разжигание религиозной вражды. Отсутствие такого положения повышало вероятность возникновения конфликтов в регионах, отличавшихся сложным национальным составом. «Разжигание вражды, ненависти в связи с отношением к религии – это вообще проблема, которая может скоро нас

---

[367] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 9. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 5.
[368] Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий».

захлестнуть… - отмечал Полосин. - Угрозы религиозной войны мы слышим с Северного Кавказа и с Поволжья, я уж не говорю о других республиках»[369]. По замечанию председателя Совета Национальностей Р.Г. Абдулатипова, высказанному на том же заседании, национальный вопрос стал все больше смыкаться с религиозным. Тем не менее, взаимодействие между Комитетом по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности Верховного Совета России и Комиссией по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям Совета Национальностей Верховного Совета практически отсутствовало. Была отмечена насущная необходимость создания специального экспертного органа при исполнительной или законодательной власти (при Государственном комитете по национальной политике, при Президенте РСФСР, при Совете Национальностей), который занимался бы изучением и прогнозированием ситуации в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Подобный орган помог бы заниматься изучением взаимосвязи религиозного и национального вопросов[370].

Через несколько месяцев в Государственном комитете по национальной политике был создан Отдел культурных, языковых и религиозных проблем, но какое-то время он играл главным образом декоративную роль. В отчете Комитета за 1992 г. указывалось, что в Отделе, несмотря на его название, отсутствовали специалисты по языку и религии, их просто не смогли найти[371].

В исследованиях, посвященных религиозной ситуации 1990-х гг., порой высказывалось сожаление, что в рассматриваемый период так и не было создано ведомства (вроде министерства по делам религий), которое бы координировало деятельность нескольких государственных учреждений в сфере регулирования межконфессиональных отношений[372]. К последним относились: департамент в составе Министерства Юстиции Российской Федерации, ответственный за

---

[369] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 9. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 6.
[370] Там же. С. 9 – 10.
[371] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 65 – 71.
[372] Уварова В. И., Перелыгин А. И. Современная религиозная ситуация в России (по данным социологического опроса) // Религия, церковь в России и за рубежом: информационный бюллетень. 1997. № 9-10. С. 39.

регистрацию религиозных организаций; совещательно-консультативный орган при Президенте Российской Федерации (Совет по взаимодействию с религиозными объединениями); Комитет по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности Верховного Совета Российской Федерации, а позднее Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы Российской Федерации; в составе Государственного комитета, а затем Министерства по делам национальностей и региональной политике департамент по связям с религиозными объединениями (название департамента ежегодно менялось). «Задачи, сферы компетенции и полномочия каждой из этих организаций остаются подчас весьма неопределенными. Отсутствует также информационный обмен и координация их деятельности друг с другом», - отмечали исследователи В.И. Уварова и А.И. Перелыгин[373].

Другим немаловажным моментом стала отмена союзных законов после распада СССР. Так, в сфере союзного законодательства прежде находилась регламентация взаимоотношений между армией и верующими, а также деятельность иностранных граждан и зарубежных религиозных организаций в России. В новых условиях в законодательстве России образовался вакуум. Особое внимание общества в те годы привлекало стремление зарубежных религиозных организаций пропагандировать свои ценности через средства массовой информации и путем внедрения в российскую систему образования. Поскольку именно эти направления деятельности религиозных организаций вполне обоснованно воспринимались современниками как наиболее «политически чувствительные», имеющие особое значение для определения основных направлений духовно-нравственного развития общества, уместным представляется специально обратиться к их исследованию.

Проблемы, связанные с деятельностью религиозных организаций, начали выходить на первый план в ходе обсуждения вопросов, касавшихся духовной

---

[373] Там же.

жизни, идеологии, культуры и функционирования институтов, действовавших в данных сферах. Так, при обсуждении на заседании Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации 17 февраля 1993 г. проекта закона об организации телерадиовещания в Российской Федерации выяснилось, что деятельность электронных СМИ, оказывающих мощное воздействие на общество, предлагается практически полностью отдать на волю рынка. Подобное положение, если говорить о религиозной жизни, создавало преимущества для зарубежных организаций, обладавших значительными материальными возможностями. Для традиционных же религий, тесно связанных с крупными национальными общностями на территории России, никаких преференций не предусматривалось. Законопроект вызвал протест со стороны А.А. Злобина, секретаря комитета Верховного Совета Российской Федерации по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности. «Русская православная церковь, мусульмане, баптисты, буддисты – все имеют вековую историю (Русской православной церкви – тысяча лет), у них – миллионы последователей, – отмечал депутат. – С другой стороны, какой-то проповедник приезжает из Америки, он имеет доллар, он скупает время на 2 – 3 часа и вещает со стадиона, откуда хочешь. Вот сейчас японцы вещают каждый день по радио, везде. Разве это дело? А Русская православная церковь, конечно, бедная сейчас, нет у нее денег, но она же занимается той работой, которая нужна всем нам – духовным возрождением России». Защищая законопроект, один из его авторов, И.В. Збронжко, заявил, что предоставление преимуществ традиционным религиям приведет к межконфессиональным и межнациональным конфликтам. Однако, по мнению А.А.Злобина, на этот шаг все же стоило пойти. Предоставление преимуществ традиционным религиям имело объективную основу – их укорененность в истории и культуре страны. «Миллионы (прихожан – Авт.) с одной стороны, и какой-то проповедник приезжает. Нет последовательности, а есть деньги», – констатировал депутат[374].

[374] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Республики ВС РФ от 17 февраля 1993 г. С.

Вопрос о фактическом неравноправии конфессий, сложившемся в результате принятия закона 1990 г., все чаще попадал в сферу внимания законодателей. Об этом, в частности, говорилось на заседаниях Совета Национальностей и Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации 23 июня 1993 г. В.С. Полосин отмечал, что зарубежные проповедники получили огромные преференции на российском телевидении. Их выступления транслировались каждое воскресное утро по трем программам российского телевидения (первой, московской и петербургской), вечером в воскресенье также шла зарубежная проповедь. Ситуацию усугубляло то обстоятельство, что в России совершенно свободно функционировали религиозные организации, находившиеся в других странах под запретом[375]. Одним из таких «изгнанников» был проповедник Сёко Асахара. Он не только купил значительный объем эфирного времени на российском телевидении, но и приобрел радиостанцию, с помощью которой организовал вещание на территорию Японии[376]. Свободно действовала в Москве организация «Дети Бога», запрещенная в США и Германии. В Россию также прибыл знаменитый проповедник Мун Сон Мён, чья деятельность была запрещена в Корее. В нашей стране он имел возможность совершенно свободно распространять свое учение. Более того, главы администраций ряда субъектов Российской Федерации направляли в обязательном порядке школьных учителей для переподготовки на семинары, организованные мунитами[377]. Сообщалось о начавшихся столкновениях между православными и членами новых сект, пикетировании храмов, драках[378].

26.

[375] Там же. Бюлл. № 16. Заседание Совета Республики ВС РФ от 23 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 21 – 22.

[376] Сёко Асахара, лидер секты «Аум Синрикё», в первой половине 1990-х гг. в России вел ежедневную передачу на радио «Маяк» и еженедельную передачу на телеканале «2х2».

[377] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 16. Заседание Совета Республики ВС РФ от 23 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 22.

[378] На заседании речь шла о том, что летом 1993 г. по православным храмам прокатилась волна драк, потасовок, пикетов, спровоцированных приверженцами нового религиозного движения «Белое братство» (организация основана в Киеве в 1991 г.): группы «белых братьев» врывались в храмы и устраивали беспорядки, срывали богослужения, нападали на священников: случаи зафиксированы в Храме Иконы Божией Матери Всех скорбящих Радость, а также в Богоявленском Соборе в Москве, в храмах Санкт-Петербурга, Йошкар-Олы, Уфы, Днепропетровска (см. подробнее: Васильев А. «Белое Братство»: точка или многоточие? // Миссионерское обозрение. 1996. №7-8 (67-68). С.3). Следует добавить, что позднее имел место ряд пикетов конгрессов

По справедливому замечанию В.С. Полосина, высказанному им в августе 1993 г. на совместном заседании палат парламента, сложившаяся в СМИ ситуация была следствием определенной политики руководства СМИ, но не отражала объективно сложившиеся религиозные предпочтения общества. Западные миссионеры и проповедники, как отмечалось выше, получили огромные преимущества на телевидении – несмотря на то, что паства их была представлена отдельными верующими, а православные и мусульмане зарегистрировали к 1993 г. соответственно 10 и 4,5 тыс. религиозных организаций (приходов). В то же время в новостях по телевидению прошел репортаж, в котором американские проповедники заявили о грандиозных планах – открыть в ближайшие пять лет 200 тыс. организаций своих последователей в странах СНГ[379]. Выступавшие на заседании парламента депутаты пришли к выводу, что возможности выступления по телевидению для руководства Православной церкви и мусульманских духовных управлений были резко ограничены. Так, основные ТВ-каналы проигнорировали в 1993 г. заявление руководства РПЦ 17 июля по поводу убийства царской семьи[380].

Примечательно и сообщение Кирилла, Митрополита Смоленского и Калининградского (с 2009 г. Патриарха Московского и всея Руси), активного деятеля РПЦ 1990-х гг., о ситуации на телевидении, высказанное им в Докладе на Всемирной миссионерской конференции в 1996 г.: «Десятки миллионов долларов составляют годовой бюджет некоторых миссионерских организаций, ринувшихся на нашу землю. Они покупают теле - и радиоэфир, максимально используют свои экономические и финансовые возможности для покупки людей»[381].

религиозного движения «Свидетели Иеговы» со стороны приверженцев Православия (источник: Миссионерское обозрение (Белгород). 1996. №8. С.2).

[379] Данный репортаж, вышедший в середине июня 1993 г. на российском телевидении, стал предметом обсуждения на заседании Совета Республики ВС РФ от 23 июня 1993 г.

[380] Внеочередная сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 6. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 27 августа 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 11.

[381] Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. Благовестие и культура // Доклад на Всемирной миссионерской конференции (Сальвадор, Бразилия, 24 ноября - 3 декабря 1996 г.). Печатается по изд.: Церковь и время. 1998. № 1 (4). С. 15-34.

Отметим, что фаворитом властной верхушки без сомнения был протестантизм. Именно о нем в самом положительном ключе отзывались лояльные Президенту газеты[382].

Из числа зарубежных проповедников, выступавших на российском телевидении, отметим популярного американского евангелиста Роберта Шуллера, который вел еженедельную передачу «Час силы духа» на канале «Останкино» (с середины 1990-х гг. – на канале «Столица»). Так как данная передача регулярно выходила в течение долгого времени и, судя по всему, не была случайным явлением на телевидении России, остановимся подробнее на ее идеях и ценностях. Известный проповедник, имевший множество последователей, Р. Шуллер в своих проповедях опирался на специфическую трактовку Священного Писания. По словам американского исследователя Р. Андерсона, основой учения Р. Шуллера была проповедь веры в личный успех, необходимости напористого (aggressive) поведения для достижения поставленной цели, жесткого отношения к менее успешным людям. Явное осуждение проповедника вызывал факт существования государственных социальных программ поддержки малоимущих и безработных. Человек, принимающий подаяние или помощь государства, нарушает христианскую заповедь «не кради», заявлял религиозный лидер в книге «Божий путь к хорошей жизни»[383]. Согласно такому взгляду, бедность христианина оказывалась греховной, презренной, а богатство и успех являлись богоугодными. Фактически в своей деятельности последователи Шуллера должны были сконцентрироваться прежде всего на любви к себе, своем личном благополучии[384]. Телезрителям, по сути, внушалось, что эгоизм и эгоцентризм богоугодны: «Иисус был эгоистом, как и все люди»; «мы плохо информированы, как мы хороши»[385].

---

[382] См. напр.: Нежный А. Протестант обустраивает Россию // Известия. 1992. 4 сентября.
[383] Schuller R. God's Way to the Good Life. Grand Rapids, Mich.: William B. Eerdman's Publishing Company, 1963. P. 83.
[384] Anderson R. "Super Successful People": Robert Schuller, Suburban Exclusion, and the Demise of the New Deal Political Order / Master Thesis for the degree of Master of Arts. University of Massachusetts Amherst, 2011. P. 69 – 76.
[385] Впервые эти мысли были изложены в книге: Schuller R. Self-Love. NY: Jove Books, 1969. P. 9-10, 12-13, 156, 159.

Помимо Шуллера, на основных федеральных каналах выступали и другие зарубежные миссионеры, чьи передачи могли длиться от 30 до 75 мин. По подсчетам автора диссертации, в 1992–1993 гг. трансляция выступлений иностранных проповедников могла достигать 4 – 4,5 часов в неделю, причем транслировались они в наиболее удобное для просмотра время[386]. В то же время обращение Православной церкви напрямую к телезрителям вплоть до 1994 г. было крайне затруднено[387]. По воспоминаниям В.И. Брагина, возглавлявшего Российскую государственную телерадиокомпанию «Останкино» с января по декабрь 1993 г., попытки возрождения «русского национального духа, воскресения в народе России православного сознания» вызывали острую критику многих печатных и электронных СМИ начала 1990-х гг. Нападкам подвергалась и сама Православная церковь. Явное недовольство в журналистской среде вызвали планы восстановления храма Христа Спасителя. Сам В.И. Брагин, несмотря на занимаемый им пост, далеко не всегда мог влиять на подборку и содержание передач возглавляемого им телеканала. По воспоминаниям политика, эфирное время на телеканале во многом распределялось по решению негласных групп влияния, действовавших на высшем уровне. Когда на телеканале «Останкино» при содействии В.И. Брагина начала выходить передача «Русский мир», пропагандировавшая идеи православия и славянского единства, данная инициатива вызвала волну критики в СМИ. После увольнения В.И. Брагина и прихода на пост председателя «Останкино» известного деятеля времен «перестройки» А.Н. Яковлева передача была закрыта[388].

Сложившаяся в сфере СМИ ситуация не могла не вызывать беспокойства руководителей традиционных религиозных организаций, однако их попытки

---

[386] См. в качестве примера программу телепередач на 15 - 21 марта 1993 г. Религиозные программы в форме выступлений зарубежных проповедников демонстрировались в понедельник по каналу «Российские университеты» с 19:55 до 20:25; в среду по каналу «Россия» с 18:00 до 18:30; в воскресенье по каналу «Останкино» с 8:00 до 9:00, по каналу «Санкт-Петербург» с 8:10 до 8:40, по «Московской программе» с 9:30 до 10:45 (Правда. 1993. 12 марта).

[387] В 1990-е гг. ежегодно в ночь с 6 на 7 января по телевидению транслировалась рождественская служба. Вместе с тем в начале 1990-х гг. не было программ, предусматривавших прямое обращение православных иерархов к телезрителям.

[388] Брагин В.И. Ук. соч. С. 821-835, 552; 580; 920; 1434 – 1436.

исправить положение долгое время не приводили к сколько-нибудь значительным результатам. Так, 28 апреля 1993 г. Патриарх Московский и Всея Руси Алексий II обратился с письмом к Министру печати и массовой информации Российской Федерации М.А. Федотову. По мнению Патриарха, СМИ не показывали преимуществ честного, достойного образа жизни, не давали слова «авторитетным людям Отечества», в том числе и мирянам Православной церкви, навязывали культ безнравственности, ограничивая свободу выбора человека[389].

12 сентября 1993 г. Патриарх обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой выделить для религиозных программ традиционных конфессий IV канал телевидения. Патриарх подчеркивал, что это могло бы кардинально помочь РПЦ восстановить свое благотворное влияние на российское общество в целях его нравственного оздоровления, сплочения и умиротворения. Канал, по мнению патриарха, в целом должен был носить светский характер, включая в себя наряду с традиционными жанрами телевещания и специальные религиозные передачи и программы, – не только православные, но и других традиционных конфессий[390]. Идеи, высказанные Патриархом, были одобрены Президентом России, после чего компания «Останкино» начала подготовку к запуску вещания в духе традиционных конфессий. К концу ноября к выпуску были подготовлены программы «Радонеж» и «Бог в помощь». Заместитель Генерального директора телевидения «Останкино» А.А. Волков, сообщая в служебной записке на имя В.И. Брагина о готовности программ к выходу, упомянул и о сопротивлении данному проекту со стороны ряда высокопоставленных политиков[391]. В итоге подготовленные программы, несмотря на все усилия их сторонников, так и не вышли в свет. IV канал «Останкино» прекратил существование в январе 1994 г. Как уже отмечалось, тогда же была произведена смена руководства телекомпании «Останкино»: на место

[389] Там же. С. 819.
[390] Там же. С. 1018.
[391] Там же. С. 1458 – 1460.

В.И. Брагина был назначен А.Н. Яковлев, не поощрявший утверждения православных ценностей на телевидении.

Единственной передачей на государственном телевидении, в которой звучала проповедь православного священника, являлась в первой половине 1990-х гг. программа «Слово пастыря». Эта передача, длившаяся чуть более 10 минут, выходила с конца апреля 1994 г. каждую субботу по «Первому каналу». К числу православных программ (не проповеднического характера) можно отнести также 3-5-минутную передачу «Православный календарь», включенную в утренний блок РТР «Доброе утро, Россия»[392]. По частному каналу «ТВ-6», недоступному во многих регионах России, с 1995 по 2001 гг. выходила культурно-просветительская передача «Канон», построенная в форме рассказа о значимых событиях православной жизни. С конца 1997 г. одна за другой стали появляться новые передачи православной тематики: на государственном телеканале «Культура» (первоначально был доступен только в центральном регионе России) появились передачи «Ортодокс» и «Читая Библию». На канале «ТВЦ» – пятиминутная проповедь православного священника «Задушевное слово», передача «Первосвятитель», освещавшая хронику служения Святейшего Патриарха Алексия. На канале «Московия» – передача «Русский дом». Таким образом, с 1998 г. телевидение стало более активно обращаться к православной тематике. В это же время был закрыт ряд программ, связанных с начинаниями нетрадиционных конфессий. Так, с 1998 г. на канале ТВЦ перестала выходить передача, посвященная ведической культуре, организованная при поддержке «Общества сознания Кришны». В целом, по замечанию журналистки С. Одоевцевой, «цензура на ТВ ужесточилась»[393]. К концу 1990-х гг. на государственном телевидении появились и мусульманские телепередачи: «1001 день» на «ОРТ» и «Все суры Корана» на канале «Культура».

---

[392] Рябкова С. Православие на телевидении // Церковный вестник. 2004. № 13 – 14. URL: https://rusk.ru/st.php?idar=709078 (дата обращения 14.04.2019).
[393] Одоевцева С. Неверные не играют в ящик // Московский комсомолец. 2001. 29 марта.

Переходя к анализу радиовещания, следует отметить, что здесь ситуация в первой половине 1990-х гг. была сходной с той, которая складывалась на телевидении. Доля православного вещания в это время составляла на государственном радио не более 5% от объема эфирного времени, посвященного религиозной тематике[394]. В середине 1990-х гг. религиозное вещание на основных государственных радиоканалах представляли следующие программы:

«Радио-1»: двадцать две передачи (общий объем недельного вещания – 515 мин.). Из них: 2 передачи (всего 55 минут в неделю) православной ориентации, 20 передач – в русле протестантизма;

«Радио России»: семь передач (общий объем вещания – 133 мин. в неделю). Из них: 2 передачи атрибутировали протестантскую принадлежность; прочие - заявляли внеденоминационную ориентацию. Программ, популяризирующих православное либо католическое направление, на главном государственном канале в 1995 г. не было[395].

Примечательно, что при выходе в радиоэфир передач религиозного характера слушателям, как правило, не сообщалось, от лица какой конфессии ведется вещание. Лишь «по контексту, малорусифицированной стилистике, броской, светской манере подачи доминантного жанра проповеди, характерному музыкальному ряду (протестантские псалмы), слушатель мог догадаться, что, например, программы «Радио-1» «Возвращение к истине» (30-минутный еженедельный эфир), «Прикосновение» (25 минут еженедельно) «сделаны» в США», – отмечает специалист по современной истории церкви О.П. Чернега[396].

С 1997 г. на «Радио России» появились передачи, адресованные православным и буддистам. Продолжала транслироваться передача, предназначенная для мусульман России. В целом, как и на телевидении, традиционные религии России с 1997 г. начали получать больший объем

---

[394] Лукина М.М. Христианские программы на национальном радиовещании (опыт классификации) // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 1996. №4. С. 20–21.
[395] Там же.
[396] Зарубежная и российская журналистика: трансформация картины мира и ее содержания. / Под ред. А.А. Стриженко. Томск; Барнаул: Изд-во АГТУ, 2003 URL: http://evartist.narod.ru/text5/76.htm (дата обращения 14.04.2019).

эфирного времени, чем в предыдущий период. Следует отметить, что к этому времени уже были запущены основные экономические реформы, приватизирована значительная часть государственной собственности, в том числе в сфере масс-медиа, и далеко не все процессы в этой области стали доступны государственному регулированию. Кроме того, напористая миссионерская деятельность зарубежных проповедников, разворачивавшаяся в первой половине десятилетия, принесла определенные плоды, повлияв на состояние массового сознания населения.

Наряду с воздействием религиозных организаций на общество посредством средств массовой информации заслуживают отдельного анализа их попытки установить контакт с российской системой образования и тем самым организовать вовлечение молодежи в свои ряды. Уже в августе 1993 г. на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации В.С. Полосин сообщил о том, что Министерство образования России заключило контракт с одной из протестантских миссий, не зарегистрированной ни в США, ни в России, и что образовательные курсы, предлагаемые миссией, будут включены в российские школьные программы[397].

На заседании не было указано название миссии, но, судя по зарубежным источникам, речь шла о следующем. Еще в начале 1990-х гг. Министерство образования России искало выход на зарубежные религиозные организации. В частности, его представители присутствовали на конференции христианских (протестантских) школ, состоявшейся в Румынии в 1991 г. при содействии Международной ассоциации христианских школ[398]. По данным профессора Бэйлорского университета (США) П. Гланцера, изучавшего деятельность евангелических религиозных организаций в постсоветской России, представители российского Министерства образования просили руководителей протестантских школ организовать обучающие курсы для учителей государственных школ России

[397] Внеочередная сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 6. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 27 августа 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 11.

[398] В конференции приняли участие представители христианских (протестантских) школ Восточной Европы различной деноминационной принадлежности.

(содержание курса поначалу не уточнялось). Чтобы осуществить данную задачу, 80 американских евангелических организаций различной деноминационной принадлежности объединились в сообщество под названием «CoMission» («КоМиссия») с первоначальным бюджетом в 4 млн. долларов. «КоМиссия» была тесно связана с еще одним глобальным начинанием – Международным школьным проектом (International School Project, ISP)[399]. Официальное партнерство Министерства образования России и сообщества «КоМиссия» (другое название – Христианский общественный проект) было начато с подписания Протокола о намерениях в 1992 г.[400] Целью партнерства объявлялось развитие сотрудничества в сфере образования и духовного обновления общества, предполагавшие включение образовательных программ и курсов «КоМиссии» в учебные планы государственных общеобразовательных школ России, распространение в России обучающих материалов «КоМиссии», подготовку этой организацией специалистов в сфере школьного обучения, основание сети христианских центров протестантского направления, проведение регулярных конференций и консультаций[401].

Инициаторами сотрудничества со стороны России в то время выступали высокопоставленные чиновники Министерства образования – заместитель министра А.Г. Асмолов и начальник одного из управлений А.К. Бруднов. В интервью американским журналистам, процитированном в книге П. Гланцера, А.Г. Асмолов сообщал, что одним из обязательных предметов в российских школах станет курс религиоведения, предполагающий, в том числе, изучение Библии. На протестантскую миссию, по мысли заместителя министра, ложилась

---

[399] ISP - международная школьная программа, созданная в начале 1990-х гг. под руководством Блэра Кука, известного педагога. См. об этом: Glanzer P.L. The Quest for Russians Soul: Evangelicals and Moral Education in Post-Communist Russia. Texas: Baylor University Press, 2002. P. 61 – 88.

[400] Со стороны «КоМиссии» Протокол был подписан членами исполнительного комитета данной организации, в том числе, президентом Ассоциации духовного обновления (The Association for Spiritual Renewal), директором организации «Jesus film project», президентом частного образовательного учреждения «Moody Bible Institute», координатором организации «Миссия миру», подразделения Пресвитерианской церкви (США), исполнительным директором Международной ассоциации христианских школ, президентом организации межденоминационного духовенства «U.S. Navigators» и др. (См.: Glanzer P.L. The Quest for Russians Soul: Evangelicals and Moral Education in Post-Communist Russia. Texas: Baylor University Press, 2002. P. 214).

[401] Glanzer P.L. Postsoviet Moral Education in Russia's State Schools: God, Country and Controversy // Religion, State and Society. Vol. 33. 2005. №. 3. P. 208 – 210.

задача не только разработки и преподавания в российских школах учебных курсов, но и подготовки учебника по религиоведению, «свободного от идеологии». Предполагалось также введение факультативного предмета «Христианская мораль и этика» – курса религиозного обучения в рамках проекта «КоМиссии»[402].

После подписания Протокола о намерениях была развернута широкая кампания по внедрению представителей «КоМиссии» в российские школы. Уже в 1993 г. данная кампания вызвала резонанс в американских СМИ. Кампанию «КоМиссии» в России называли наикрупнейшим предприятием американских сект (parachurches), западным наблюдателям был заметен узкоконфессиональный характер начинаний «КоМиссии». «Педагогические учебники «КоМиссии» почти ничего не говорят о нравственности… – писал журнал Newsweek (№ 121, 4 апреля 1993 г.). – Вместо этого все в учебниках направлено на то, чтобы шаг за шагом привести слушателей к «добровольному» принятию Иисуса»[403]. «Ирония заключается в том, что мы являемся противозаконной организацией в своей стране, но разрешенной в России..., – признавался один из представителей «КоМиссии» Вилкинсон, еще в 1992 г. – Законом запрещено молиться в школах (в государственных школах США – Авт.)»[404].

Несмотря на негативную реакцию ряда американских изданий, недовольство Православной церкви и выступления парламентариев с критикой деятельности российского Министерства образования, с 1992 по 1997 гг. «КоМиссия» направила в Россию более 1,5 тыс. миссионеров и провела обучающие занятия более чем в 2,5 тыс. школах Российской Федерации. В рамках занятий, организованных ISP и «КоМиссией», прошли обучение более 50 тыс. российских преподавателей. Отметим, что ISP и «КоМиссия», будучи связаны своим происхождением с протестантскими организациями, в России избегали контактов с традиционными для нашей страны направлениями протестантизма,

---

[402] Glanzer P.L. The Quest for Russians Soul. P. 61 – 88.
[403] Ibid. P. 61-88.
[404] Ibid. P. 78. Основанием для запрета молитв в американских школах, которые финансируются властями различного уровня, является Первая поправка к Конституции США.

сотрудничая исключительно с Министерством образования[405]. В середине 1990-х гг., понимая, что деятельность «КоМиссии» вызывает широкое общественное недовольство, Министерство образования России и ISP прекратили сотрудничество с данным проектом. ISP продолжила свою деятельность в России. В целом к концу 1990-х гг. протестантские миссионеры добились значительных успехов на территории России и СНГ: в 1999 г. здесь существовало 137 протестантских учебных заведений, тогда как православных насчитывалось 57, а католических – всего 4.

Действия представителей ISP и «КоМиссии» вызывали недовольство традиционных конфессий России, в частности, из-за методов, к которым прибегали активисты западных организаций. По замечанию клириков православной церкви, в ходе проведения обучающих курсов миссионеры скрывали свою принадлежность к протестантизму, преподносили свои взгляды как общехристианские, ссылались на мнение тех или иных авторитетов, не указывая, к какой церкви они принадлежат. При этом допускались прямые и грубые выпады против православных традиций России[406]. Ниже приведены впечатления заместителя руководителя Информационно-консультационного центра по вопросам сектантства О.В. Заева и руководителя центра - настоятеля собора во имя святого благоверного князя Александра Невского в Новосибирске, А. Новопашина, посетивших обучающие курсы ISP: «От изобилия цитат и комментариев к текстам Священного Писания голова шла кругом, но, несмотря на это, очень четко прослеживались моменты, которые иначе как разжиганием межрелигиозной розни и не назовешь. "Этого ли хочет от вас Бог?" – риторически вопрошает лектор Мишаков (миссионер ISP – Авт.), одновременно показывая на экране проектора изображение православного священника. "А может быть, Бог хочет от вас этого?" - И на экране появляется изображение пасхальных куличей, свечей и так далее. (...) В результате лекции, слушателям должно стать ясно, что

---

[405] Ibid. P. 158.

[406] Новопашин А., протоиерей. Педагогические секты // Religare.ru. 2006, 8 февраля. URL: http://www.religare.ru/2_25951.html (дата обращения 14.04.2019).

православная традиция, православная культура, Православная Церковь являются не просто не нужными, а становятся помехой в стремлении Бога к человеку. У слушателей вызывается негативное восприятие к православным традициям, которые мешают им познать Бога. Далее следует очередная картинка, на которой изображены ребенок и Бог, между которыми связующим звеном помещена… организация ISP. При этом лектор, вдруг спохватившись, утверждает, что воспитывать детей как христиан, оказывается, не нужно. Якобы каждый ребенок должен самостоятельно прийти к вере во Христа. Вот только непонятно, зачем тогда американские миссионеры проповедуют Евангелие? Видимо, затем, чтобы показать нашим людям, что воспитывать детей как христиан (в «протестантской» вере, конечно) должны они, а не мы»[407].

Выступали с протестом против деятельности зарубежных организаций и парламентарии. Так, на шестом заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (май 1994 г.) депутат С.Н. Ермаков сообщал, что в Ульяновскую область зачастили американские и турецкие миссионеры, посещавшие местные школы и проводившие занятия с учениками, не согласовывая с региональными властями свою деятельность[408].

В материалах к парламентским слушаниям «Свобода совести и права человека в Российской Федерации», проходившим 14 февраля 1995 г. в Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы, отмечалось бурное развитие новых религиозных движений, налаживавших энергичное взаимодействие с образовательной системой России. Сообщалось, в частности, что секта Муна – Церковь объединения – «активно внедряет свое вероучение во многих школах России (80 школ только в Санкт-Петербурге), где ведется преподавание по учебнику Муна «Мой мир и я»»[409]. Указанный учебник, по данным П. Гланцера, был подготовлен

---

[407] Новопашин А., протоиерей. Ук. соч.

[408] Первый созыв Совета Федерации РФ. Заседание № 6 от 31 мая – 2 июня 1994 г. URL: http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=31.05.1994 (дата обращения 14.04.2019).

[409] Свобода совести и права человека в РФ. Материалы к парламентским слушаниям 14 февраля 1995 г. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций / Сб. парл. док. М., 1995. С. 44.

специально для российских школ и получил официальное одобрение Министерства образования России в 1994 г. По данным Церкви объединения, учебник использовался в 10 тыс. школ на постсоветском пространстве (из них 2 тыс. – в России). Церковь объединения, кроме того, организовывала занятия для российских учителей, спонсировала конференции. Лишь в начале 2000-х гг. деятельность Церкви объединения, а также распространение подготовленных ею учебников были официально запрещены Министерством образования России[410]. По отзывам экспертов, учебник «Мой мир и я» предлагал тенденциозный курс религиоведения, в рамках которого давалось заведомо искаженное описание основных мировых религий, утверждалась их неполноценность, делался упор на безусловную истинность Церкви объединения[411].

Согласно упомянутым выше материалам парламентских слушаний, особую тревогу депутатов Государственной Думы вызывали свидетельства о быстром росте последователей новых религиозных движений к середине 1990-х гг. в России: в документе они были названы «тоталитарными сектами», то есть организациями с сильным психологическим воздействием деструктивной направленности на сознание человека[412]. Количество членов «Церкви Объединения Муна» за три года достигло их численности в США. Процветали «Свидетели Иеговы» - 37 тысяч последователей за три года только в Северо-Западном регионе России (5 тысяч последователей в Санкт-Петербурге) и 50 центров по всей стране; «Аум Синрике» - 30 тысяч последователей за три года только в одной Москве; а также «Белое братство», «Богородичный центр», «Последователи Виссариона, «Сакралес», «Источник жизни» и другие. В

---

[410] Glanzer P.L. Postsoviet Moral Education in Russia's State Schools. P. 208 – 210.

[411] Петровская Н. «Мой мир и я» — волки в овечьей шкуре. В 79 школах Екатеринбурга дети изучают учебник Муна «Мой мир и я» // Православная газета. 1995. 9 января. № 9 (22). URL: https://orthodox-newspaper.ru/numbers/at331 (дата обращения 14.04.2019).

[412] Введение термина «тоталитарная секта» для описания религиозной ситуации в России 1990-х гг. приписывает себе религиовед, исследователь сектантства А. Дворкин (Дворкин А. Сектоведение. Нижний Новгород, 2000. С. 35). По словам профессора И. Кантерова, заместителя Председателя Экспертного совета для проведения государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции РФ, «значительная часть представителей отечественного научного религиоведения в своих исследованиях и преподавательской работе не пользуются терминами «тоталитарная секта» и «деструктивный культ». Во всяком случае, это относится к московским, санкт-петербургским и уральским светским религиоведческим центрам и школам» (Кантеров И. «Деструктивные, тоталитарные» и далее везде // Религия и право. 2002. № 1). Как правило, шире используются термины «религиозные объединения», «новые религиозные движения».

приводимых материалах подробно описаны методы психологического воздействия на человека, применяемых данными сектами.[413]

Несмотря на огромное количество жалоб граждан на деятельность сект, правоохранительные органы фактически были беспомощны в борьбе с ними – закон не запрещал их деятельность. Более того, судя по архивным данным - отчету Департамента министерства по связям с общественными организациями Министерства по делам федерации и национальностей за 1999 г. – указанный департамент в отчетном году организовывал встречи с представителями различных религиозных объединений, в том числе центром Хаббарда, церковью «Адвентистов седьмого дня» и другими. Характер и цели взаимодействия сторон в документе не уточнялись[414].

Серьезные проблемы возникали и в связи с тем, что иностранные религиозные организации нередко требовали передачи себе в собственность православных монастырей, исторических святынь. Например, на заседании парламента в июне 1993 г. упоминалось о том, что в Санкт-Петербурге одно из новых российских религиозных движений претендовало на культовое здание, веками принадлежащее традиционной российской религии – Православному христианству (название культового здания не уточнялось); в Ярославской области кришнаиты требовали передать им Борисоглебский монастырь. Законодательство на тот момент не руководствовалось принципом реституции, т.е. возвращения зданий прежним владельцам[415]. В то же время, даже в случае крайней необходимости, правительство не шло навстречу просьбам православной церкви. В переписке Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям с Министерством финансов и Министерством экономики отражена тянувшаяся многие годы история о выделении кредита на восстановление православного духовного центра в городе Моздок в Северной Осетии, т.е. в том

[413] Свобода совести и права человека в РФ. Материалы к парламентским слушаниям 14 февраля 1995 г. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций / сб. парл. док. М., 1995. С. 37 – 44.
[414] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 54.
[415] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 16. Заседание Совета Республики ВС РФ от 23 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 23.

регионе, где подобный центр мог бы служить «духовным барьером сепаратистским тенденциям и межнациональным конфликтам на Северном Кавказе»[416].

Следует отметить, что в большинстве западных стран существует система проверки, а в случае необходимости – ограничения деятельности иностранных религиозных лидеров, прибывающих с целью проповеди на территорию государства. В России же зарубежные миссионеры могли беспрепятственно въезжать в страну и разворачивать свою деятельность. В данной связи особо злободневный характер приобрел вопрос о безопасности российского государства, «не конфессиональный и даже не религиозный вопрос, а вопрос идеологический», по справедливому замечанию В.С. Полосина[417].

В целом следует отметить, что власти в первой половине 1990-х гг. в большинстве случаев относились индифферентно к религиозной жизни общества, в то же время явно или неявно поощряя деятельность зарубежных (прежде всего, протестантских) религиозных структур. В условиях тяжелой экономической ситуации в стране, когда и население, и традиционные конфессии испытывали серьезные финансовые проблемы, это создавало объективные преимущества для зарубежных проповедников, которые могли широко использовать в своей деятельности материальные рычаги: арендовать значительные площади под проведение массовых мероприятий и для размещения офисов, раздавать подарки, выпускать массовым тиражом издания, проводить семинары, закупать время на теле- и радиоканалах России.

В результате насущной необходимостью стало принятие поправок к закону «О свободе вероисповеданий». Летом 1993 г. в Верховном Совете России шли бурные дискуссии на эту тему, многие депутаты склонялись к необходимости ограничения деятельности иностранных миссий на российской территории. 14 июля законопроект о поправках был принят Парламентом, но на пике

---

[416] Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 280. Л. 130 – 160.
[417] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 16. Заседание Совета Республики ВС РФ от 23 июня 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 23.

противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти Президент Российской Федерации вернул его на повторное рассмотрение, сопроводив пространным письмом с пожеланиями по его доработке. Так как, возвращая законопроект, Президент не выразил принципиальных расхождений во мнении с депутатами, можно предположить, что данный шаг имел целью оттянуть момент принятия закона, вызвавший критику либеральной прессы, раздражение МИДа Великобритании и конгрессменов США[418]. Ситуация в религиозной сфере между тем обострялась. В конце сентября парламент, объявленный исполнительной властью вне закона, вернулся к рассмотрению упомянутого законопроекта, который затем был принят А.В. Руцким. Очевидно, что это только отдалило возможности введения закона в действие.

Борьбу за ограничение прав иностранных миссий в России продолжила Государственная Дума Российской Федерации. 10 июля 1996 г. законопроект о поправках к закону 1990 г. был принят Государственной Думой в первом чтении. Чуть раньше, 14 февраля 1995 г., Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы провел парламентские слушания на тему «Свобода совести и права человека в Российской Федерации», были собраны подробные данные о количестве новых религиозных движений в России. Затем, осенью 1996 г. депутатом Н.В. Кривельской был проведен «круглый стол» на тему обеспечения религиозной безопасности, результатом которого стало издание материалов «О национальной угрозе России со стороны деструктивных религиозных организаций». Данные материалы послужили основанием для составления обращения Государственной Думы к Президенту Российской Федерации «Об опасных последствиях воздействия некоторых религиозных организаций на здоровье общества, семьи, граждан России». Описывая события тех лет в своей статье в 1998 г., начальник Управления

---

[418] Кураев А. Закон о свободе совести: расстрелянные поправки // Все ли равно как верить? Сб. статей по сравнительному богословию. Клин, 1994. По сообщению автора, причина негативного отношения к законопроекту МИДа Великобритании и кконгрессменов США крылась в редакции статьи 14. Парламент предлагал следующий вариант: «Правом на занятие религиозно-миссионерской, издательской и рекламно-пропагандистской деятельностью зарубежные религиозные организации, а также лица, не имеющие гражданства РФ, не пользуются».

Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики А.В. Логинов отмечал, что обращение Государственной Думы к Президенту Российской Федерации и изданные в «Аналитическом вестнике ГД» материалы о деструктивных религиозных и псевдорелигиозных организациях «перекликались по духу с итоговыми заявлениями Российской научно-практической конференции «Тоталитарные секты (деструктивные культы) и права человека» (Санкт-Петербург, 11 – 12 января 1996 г.) и Международного христианского семинара «Тоталитарные секты в России» (Москва, 16 – 20 мая 1994 г.). В них широко использовались данные Министерства здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации «К докладу о социально-медицинских последствиях воздействия некоторых религиозных организаций на здоровье личности, семьи, общества и мерах обеспечения помощи пострадавшим» (1996 г.). (...) Эксперты МВД России давали следующее определение тоталитарности – «культивирование слепого подчинения авторитету (пусть иногда и узко групповому), суровая организация, всеобщий контроль за всеми сторонами жизни члена секты»»[419].

Наконец, 26 сентября 1997 г. был принят новый закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», значительно отличавшийся от закона 1990-го г., подчеркивающий особую роль Православия в религиозной жизни и культуре России и направленный на защиту общественного порядка, здоровья, нравственности граждан Российской Федерации посредством регулирования регистрации религиозных объединений. Как было сказано выше, принятие закона и сопутствующих документов происходило на фоне активного сопротивления сторонников широких свобод в религиозной сфере России. Крайне негативной была реакция на российские нововведения со стороны членов Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе, Конгресса США и президента Разерфордского института Дж. Уайтхед[420]. Развернувшаяся дискуссия

[419] Логинов А. В. Религиозная ситуация в России и принятие закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" // Полития: Вестник Фонда "Российский общественно-политический центр". 1997-1998. № 4 (6). С. 87 – 88.
[420] Там же. С. 89.

свидетельствовала о столкновении сторонников различных точек зрения – тех, кто считал необходимым максимальное устранение государства из религиозной сферы и их оппонентов, настаивавших на сохранении ценностей традиционных религий России, переживающих возрождение в 1990-е гг., и, возможно, некоторых принципов морали, выработанных в советское время и поддерживаемых в постсоветском обществе (порицание эгоизма, узкособственнических интересов, воспевание трудолюбия, ответственности каждого перед обществом и государством и др.).

В целом можно согласиться с мнением исследователей о том, что 1997 г. являлся переломным в религиозной жизни страны рассматриваемого периода: в конце 1990-х гг. наметилась явная тенденция покровительства традиционным религиям российского общества (особенно Православному христианству) со стороны государственной власти. Тем не менее, говорить о стабилизации религиозной ситуации в России в конце 1990-х гг., по мнению автора диссертации, было бы неверно. Скорее можно констатировать лишь новый этап в развитии нетрадиционных религиозных движений и проектов в России. На фоне сокращения и деятельности, и финансирования большой части зарубежных религиозных организаций в конце 1990-х гг. в России, отдельные зарубежные организации (в основном, имевшие головной офис в США) продолжали работу, поделив между собой целевую аудиторию. Так, Церковь Саентологии адресовала свое учение прежде всего студенческой аудитории и обращала первостепенное внимание на сферу предпринимательства[421]. Была основана сеть тренинговых центров, предоставляющих консалтинговые услуги частным компаниям. Пример успешной деятельности в России продемонстрировало и религиозное движение «Свидетели Иеговы», работавшее в большей степени с аудиторией среднего и

[421] Церковь Саентологии – религиозное движение, основанное Р. Хаббардом в 1954 г. в Лос-Анджелесе. Имеет отделения в 107 странах. В России была официально зарегистрирована в 1994 г. Отделения существуют в Екатеринбурге, Перми, Обнинске, в Москве, Московской области и других регионах. В 2000-е и 2010-е гг. прошел ряд судебных процессов по делу о нарушении законодательства России отделениями церкви. В настоящий момент деятельность организации в России не запрещена, хотя еще в 1996 г. в постановлении Государственной Думы была названа деструктивной религиозной организацией (источник: Центр апологетических исследований URL: www.apologetika.ru (дата обращения 14.04.2019).

преклонного возраста[422]. Активная деятельность иностранных, в первую очередь протестантских организаций активно влияла на изменение этноконфессиональной карты России. В настоящее время, по замечанию религиоведов С.В. Медведко и Е.С. Элбакян, пропорциональное соотношение религиозных организаций на территории Российской Федерации зависит не только «от степени традиционной этноконфессиональной инкультурации (православие в Центральной России, ислам на Кавказе и т.д.)», но и от «миссионерской активности новых религиозных организаций». «В ряде регионов Сибири и Дальнего Востока, - отмечают исследователи, - число религиозных объединений различных протестантских направлений и новых религиозных движений уже превышает количество православных, мусульманских и буддийских общин. Кроме того, часть новых религиозных организаций сознательно выбирает эти регионы для своей активной деятельности»[423].

Подводя итог, следует отметить, что ситуация в религиозной сфере в 1990-е гг. в России характеризовалась высокой степенью неопределенности, что оказывало влияние на положение дел в сфене межнациональных отношений. Религиозный и духовный выбор гражданина России в это время стал объектом многочисленных манипуляций со стороны новых религиозных движений. Во многом, новые религиозные организации пользовались слабыми сторонами российского общества – низким уровнем религиозных знаний, настроениями депрессии, широко распространившимися после распада СССР и начала реформ, имевших во многом негативные последствия. Все это не способствовало свободному и взвешенному выбору религиозных предпочтений гражданами

---

[422] «Свидетели Иеговы» - религиозное движение, возникшее в 1870 г. в США. В 1913 г. движение было официально зарегистрировано в России. В советское время «свидетели Иеговы» подвергались преследованиям. С 1991 г., после официальной регистрации в СССР местного Управленческого центра организации начался новый этап развития движения в России. К настоящему времени численность адептов в России составляет около 200 тысяч человек (всего около 2300 религиозных групп по стране). По статистике самих иеговистов, сейчас их число в России и на Украине приближается к полумиллиону. В 2017 г. Верховный Суд РФ признал российский Управленческий центр организации экстремистской организацией, постановил ликвидировать и запретить ее деятельность на территории РФ (См.: "Свидетели Иеговы" // Центр религиоведческих исследований св. Иринея Лионского. URL: http://iriney.ru/dolgozhiteli/%C2%ABsvideteli-iegovyi%C2%BB/ (дата обращения 14.04.2019); Верховный суд запретил деятельность "Свидетелей Иеговы" в России // Центр апологетических исследований. 2017. 26 апреля. URL: www.apologetika.ru (дата обращения 14.04.2019).

[423] Медведко С. В., Элбакян Е. С. О религиозной ситуации в современной России // Религиоведение. 2002. № 2. С. 104.

России. Не был, видимо, случайным и тот факт, что в учениях наиболее успешных новых религиозных организаций и проповедников было немало точек пересечения с идеологией правящих кругов постсоветской России. Так, Мун Сон Мён (лидер мунитов) выступал против коммунизма, поддерживал идеи перестройки в России. Миссионер Роберт Шуллер (новый протестантизм), Р. Хаббард (основатель церкви Саентологии) делали акцент на принципах индивидуализма, преследования частных интересов, что фактически оправдывало существование «дикого» рынка, ставило свободу личности превыше интересов государства.

Принятие закона 1997 г. и последующих нормативно-правовых актов повлияло на религиозную ситуацию в России, однако не привело к ее кардинальному изменению: течения, близкие новым религиозным движениям 1990-х гг., продолжили существовать в менее явной форме. В сети Интернет можно найти десятки живых форумов последователей того или иного религиозного течения, а магазины эзотерической литературы (такие, как Культурный центр «Белые облака» в Москве) предлагают тысячи книг оккультного характера, содержание которых зачастую никем не проверяется на предмет наличия экстремистских материалов.

3.5. Межнациональные конфликты и пути их урегулирования

Последние годы существования СССР характеризовались активизацией националистических движений и обострением межнациональных столкновений на территории Союза. К числу наиболее острых из них принадлежали конфликты в Нагорном Карабахе, в Приднестровье, в Таджикистане, в Южной Осетии, Абхазии. Обострился региональный сепаратизм и в РСФСР. На территории России наиболее масштабные столкновения имели место в регионах Северного Кавказа, традиционно отличавшихся сложным полиэтничным составом: две чеченские войны, осетино-ингушский конфликт, ряд локальных конфликтов в Республике Дагестан.

Как пишет А.Г. Здравомыслов, обострение конфликтов на постсоветском пространстве и в самой России было связано, хотя и не в первую очередь, с политикой «гласности» перестроечных лет, когда на волне демократизации в средствах массовой информации в оборот были введены новые клише и установки, подрывающие внутригосударственное согласие, - так называемые «мобилизующие идеи». Одной из таких мобилизующих идей стало представление национальных республик о федеральном центре (СССР, а затем и России) как империи, носителе имперской власти. Последняя, в свою очередь, ассоциировалась с насилием, подавлением, эксплуатацией, обманом. Другой расхожей идеей стала «тоталитаристская интерпретация советской системы»[424]. По справедливому замечанию А.Г. Здравомыслова, пресса в конце 1980-х – начале 1990-х гг. была заполнена публикациями о жертвах сталинского режима, о необходимости освободиться от рабского сознания и от советской идеологии. Идеологическая конструкция социализма стала трактоваться как «прикрытие имперских интересов». Вожди революции – как «кровожадная банда насильников и узурпаторов, обманом во имя корыстных интересов увлекшая русский народ, равно как и другие народы царской империи, на путь пагубных революционных преобразований»[425]. Место отвергнутой идеи социализма во многих регионах заняла идея национализма, который мог проявляться в виде территориальных притязаний (осетино-ингушский конфликт), конфликтов сецессионного типа, в которых ставился вопрос о выходе из России (чеченский кризис), и, наконец, в виде статусных конфликтов (требования о расширении полномочий региона).

Чеченскую Республику справедливо называют «одним из локомотивов сепаратистских настроений» начала 1990-х гг.[426] Двоевластие в Чечено-Ингушской АССР сложилось еще в начале лета 1991 г., когда чеченский лидер Д.М. Дудаев провозгласил независимость Ичкерии (Чеченской Республики) на второй сессии Общенационального конгресса чеченского народа (организации

---

[424] Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М.: Аспект Пресс, 1999. С. 33.
[425] Там же. С. 34.
[426] Трофимов Е.Н. Ук. соч. С. 195.

националистического толка, созданной в 1990 г.). В то же время в регионе до 1993 г. продолжал работать законно избранный орган власти, Верховный совет Чечено-Ингушской АССР. Осенью 1991 г. в регионе состоялись выборы президента и законодательных структур, неподотчетных федеральным властям. Президентом Ичкерии стал Д.М. Дудаев. Несмотря на заявление Съезда народных депутатов РСФСР о незаконности выборов, новые власти Чечни продолжили курс на завоевание независимости. В то же время часть Чечено-Ингушетии была преобразована в Республику Ингушетию в составе России. Противостояние незаконной власти Чечни и федеральной власти нарастало. Происходил неконтролируемый процесс вооружения сторонников Д.М. Дудаева, захват имевшегося в республике оружия и боеприпасов, создание незаконных вооруженных формирований. В октябре 1992 г. на заседании Совета Национальностей Секретарь комитета Верховного Совета по вопросам обороны и безопасности В.А. Шуйков, констатировал, что на территории Чечни подразделениями российской армии были оставлены значительные запасы оружия и никакого расследования по этим фактам не проводилось. По словам депутата, властями Российской Федерации был даже заключен договор с Дудаевым о передаче ему вооружений и техники: «Все происходит таким образом, как будто мы специально из центра сами все делаем для того, чтобы эти территории горели. (…) В советское время пропажа даже одного пистолета вызывала поездку туда на самом высоком уровне, на место, и разбор... А теперь вооружение на целую армию оставляется – и никакого разбирательства, никакой ответственности, как будто произошла нормальная вещь»[427].

На том же заседании был отмечен и другой немаловажный аспект развития событий в Чечне. По словам В.А. Шуйкова, чеченский лидер, чья власть была объявлена незаконной на территории Российской Федерации, имел возможность со своей охраной беспрепятственно ездить по регионам России: наносить визиты в Карачаево-Черкессию, Дагестан, Адыгею. Так же беспрепятственно чеченский

[427] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 1. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 5 октября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 21.

лидер совершал визиты за границу, например, в Прибалтику, встречаясь там с руководителями высшего уровня. Отметив, что без загранпаспорта в другие страны выехать нельзя, депутат делал вывод о том, что чеченскому лидеру оформлять документы помогал кто-то из влиятельных лиц. Режим Д.М. Дудаева имел многочисленных доброжелателей на высшем уровне за границей. Так, в резолюции Европарламента «О ситуации в Чечне» от 19 января 1995 г. отсутствовало положение о поддержке территориальной целостности Российской Федерации, а конфликт в Чечне однозначно трактовался как вооруженная агрессия России против одного из национальных меньшинств. Более того, на заседании Европарламента выносились на голосование предложения о признании независимости Чеченской Республики[428]. Стремясь надавить на Россию, члены Европарламента призывали отложить рассмотрение запроса России о вступлении в Совет Европы, приостановить процесс ратификации соглашения о партнерстве с Российской Федерацией. Особенно энергично в поддержку чеченского лидера высказывалась Эстония. 13 января 1995 г. Государственное Собрание Эстонской Республики приняло заявление «О реализации права чеченского народа на самоопределение». Депутаты рекомендовали Правительству Республики признать Чеченскую Республику (Ичкерию) при первой возможности, как только позволит международное положение. Как подчеркивал депутат Государственной Думы В.А. Никонов, «впервые высший законодательный орган зарубежного государства фактически заявил о том, что Чечня не является территорией Российской Федерации»[429].

Поддержка чеченского лидера в начале 1990-х гг. находила отражение и в некоторых российских изданиях. Например, статья в газете «Известия» от 9 апреля 1992 г. под названием «Готовится покушение на командира национальной гвардии Чечни» воспевала режим Д.М. Дудаева и его самого как решительного и

---

[428] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 27 января 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3099/ (дата обращения 14.04.2019).

[429] Там же. Заседание от 15 февраля 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3093/ (дата обращения 14.04.2019).

активного борца за порядок и справедливость[430]. Другие статьи, опубликованные в той же газете в период до начала первой чеченской кампании, также не способствовали межнациональному миру и согласию на Северном Кавказе, разжигали желание отомстить русскому народу за обиды и несправедливости советского времени. Эту цель, в частности, явно преследовала статья «Преступления войск НКВД при изгнании чеченцев и ингушей зимой 44-го»[431].

В первой половине 1990-х гг. происходила стремительная криминализация режима Д.М. Дудаева: из региона вытеснялось нечеченское население, имели место сотни убийств, захваты заложников, похищение людей, работорговля. В 1994 г. ввиду систематического разграбления грузовых поездов, федеральные власти приняли решение о прекращении железнодорожного движения через Чеченскую Республику. К этому времени в новопровозглашенной Республике сформировалась оппозиция режиму Д.М. Дудаева. С 1994 по 1996 гг. на территории Чечни развернулась борьба между войсками Дудаева и оппозицией, поддерживаемой федеральной властью России.

Согласно воспоминаниям генерала-полковника Г.Н. Трошева, участника событий в Чечне, «по состоянию на 1 марта 1995 года общая численность личного состава незаконных вооруженных формирований, без учета потенциальных резервов в горных районах, достигала более девяти тысяч человек, из которых более трех с половиной тысяч – наемники и добровольцы из ближнего и дальнего зарубежья. На их вооружении имелось: более 20 танков, 35 БТР и БМП, 40 орудий и минометов, 5–7 установок «Град», 20 зенитных систем»[432]. По его данным, за февраль количество бронетехники увеличилось вдвое в результате налаженного на промышленных предприятиях Шали и Гудермеса ремонта, возросли поставки оружия через Азербайджан и Грузию. Подписанный 26 апреля 1995 г. Президентом Российской Федерации Указ «О дополнительных мерах по нормализации обстановки в Чеченской Республике» означал объявление

[430] Казиханов А. Готовится покушение на командира национальной гвардии Чечни // Известия. 1992. 9 апреля
[431] Преловская И. Преступления войск НКВД при изгнании чеченцев и ингушей зимой 44-го // Известия. 1992. 12 марта.
[432] Трошев Г.Н. Чеченский излом. Дневники и воспоминания. М.: Вече, 2016. С. 101.

моратория на военные действия. И хотя причина его была вполне понятной - готовилось празднование 50-летия победы в Великой Отечественной войне, в Москву прибывали многочисленные зарубежные делегации, - по мнению Г.Н. Трошева, принятое решение способствовало потере достижений российской армии, значительному усилению позиции дудаевцев.

После масштабного террористического акта в Ставропольском крае (г. Будённовске) 14 – 19 июня 1995 г., между незаконной властью Чечни и федеральным центром начались переговоры, перемежавшиеся военными действиями и новыми террористическими актами в Северо-Кавказском регионе. Весной 1996 г. чеченский лидер Д.М. Дудаев был ликвидирован, к власти пришел А.А. Масхадов. Формально первая чеченская кампания была завершена Хасавюртовскими соглашениями 31 августа 1996 г., когда между А.А. Масхадовым и федеральной властью России были подписано соглашение о перемирии. Для правящей верхушки данный акт имел большое политическое значение: он был частью предвыборной кампании Б.Н. Ельцина и должен был продемонстрировать дипломатический успех команды Президента. В то же время, по мнению Г.Н. Трошева, условия соглашений были унизительны для российской армии: по его выражению, российский солдат «после бегства из Чечни (под палкой Лебедя и Березовского) чувствовал себя оплеванным и опозоренным»[433]. Федеральные власти как бы поддавались чеченским лидерам, объявляя перемирие тогда, когда федеральные войска были близки к победе, что могло свидетельствовать о намеренной подпитке межнационального напряжения в регионе. Подтверждают эту версию и авторы книги «Время Юга: Россия в Чечне и Чечня в России», известные российские политологи А. Малашенко и Д. Тренин: «В российских правящих кругах имелись политики и влиятельные бизнесмены, у

[433] Там же. С. 193. 18 июня 1996 года секретарем Совета Безопасности РФ и помощником президента Б. Н. Ельцина по национальной безопасности был назначен А.И. Лебедь. С октября 1996 г. заместителем секретаря Совбеза (И.П. Рыбкина, сменившего А.И. Лебедя) становится Б.А. Березовский, фактически возглавив дела Совбеза до ноября 1997 г. О влиянии соглашения о перемирии на боевой дух армии пишут также А. Малашенко и Д. Тренин: «После назначения «примиренца» Лебедя и отстранения от дел сторонников продолжения войны «до победного конца» армия оказалась деморализованной» (Малашенко А., Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. М.: Гендальф, 2002. С. 26).

которых сложились «неформальные» связи с чеченскими сепаратистами и которые фактически лоббировали их интересы в Москве. Среди последних чаще всего называли одного из крупнейших российских предпринимателей Бориса Березовского – человека, входившего в «ближний круг» президентской семьи»[434].

Фактически вооруженные действия на территории Чечни продолжались и после Хасавюртовских соглашений. Высокая криминализация региона, рост ваххабизма (фундаменталистской версии ислама[435]), неопределенный статус республики, неустойчивое положение приверженца светского государства А.А. Масхадова, а также стремление чеченских политиков решить новые задачи (консолидировать общество, получить от России компенсацию за ущерб, добиться международного признания Чеченской республики), в дальнейшем привели ко второй чеченской войне (или кампании) 1999 – 2000 гг.[436] Столкновения между сторонниками Масхадова и его соперниками, которые стремились опереться на поддержку международных исламских фундаменталистских организаций, привело к интернационализации конфликта. Как отмечалось выше, в Чечне действовали иностранные наемники, сторонники ваххабитов стали пользоваться различными формами помощи из-за рубежа[437]. К концу 1990-х гг. в Чечне уже не было единого властного центра, с которым можно было бы вести переговоры. Отдельные радикально настроенные чеченские политики выступали за экспансию в сопредельные регионы, объединение Северного Кавказа, создание единого исламского государства. Поход Ш. Басаева в августе 1999 г. в Дагестан в случае успеха имел бы далеко идущие политические последствия. Однако изменения в политической жизни России, новый курс на быстрое купирование конфликта, а также отпор боевикам со стороны населения Дагестана воспрепятствовали этим планам.

---

[434] Малашенко А., Тренин Д. Ук. соч., С. 22.

[435] В 1997 г. в Конституцию республики были внесены изменения, и ислам стал государственной религией. Был создан Верховный шариатский суд.

[436] Барсенков А.С., Вдовин А.И. История России. 1917-2009. 3-е изд. расшир. и перераб. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 745 – 746.
Итогом второй чеченской кампании, активная фаза которой завершилась в 2000 г. с ликвидацией бандформирований в г. Грозном, стало относительное спокойствие в Чеченской республике.

[437] Там же.

Большой проблемой в 1990-е гг. оказалось вытеснение русских с территории Чеченской Республики. В частности, о фактах и масштабах геноцида русского населения Чечни рассказывал в своих воспоминаниях Г.Н. Трошев[438]. Несмотря на многочисленные факты нарушения прав русских, руководитель Комитета Верховного Совета России по правам человека, а затем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, С.А. Ковалев, ни разу не затронул в своих выступлениях эту проблему. Как ни парадоксально, федеральные правозащитники защищали интересы чеченских лидеров, «требовали от Москвы немедленного прекращения военных действий и переговоров с сепаратистами»[439]. В марте 1995 г. на заседании Государственной Думы депутат С.С. Говорухин, председатель Комиссии Государственной Думы по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике, сообщил, что с С.А. Ковалевым встречался дважды на заседаниях комиссии: «Последний раз я ему задал вопрос: известно ли вам о нарушении прав человека в течение трех лет правления Дудаева? Он сказал, что неизвестно. Это, конечно, очень странно. Тем более, что сегодня в шифрограммах я прочел донесение казака Шаркова - казачьего атамана, в котором говорится, что он в 1991 году лично в руки Ковалеву передал документы и видеоматериалы о геноциде в Чечне»[440]. С.С. Говорухин отметил молчание СМИ по проблеме нарушения прав русских в Чечне, заявив, что пресса могла бы спасти сотни жизней, если бы адекватно осветила проблему нарушение прав русских в Чечне. Кроме того, депутат зачитал перехваченное в январе 1995 г. в Чечне письмо начальника Департамента госбезопасности С. Гелисханова, обращенное к Президенту Чеченской Республики Дудаеву: «Докладываю, что согласно вашему разрешению Департаментом госбезопасности в декабре 1994 г. на оплату журналистов было израсходовано 1,5 млн. долларов. В последнее время российские власти приняли меры по облегчению работы российских и

---

[438] Трошев Г.Н. Ук. соч. С. 195 – 212.
[439] Малашенко А., Тренин Д. Ук. соч. С. 22.
[440] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 17 марта 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3081/ (дата обращения 14.04.2019).

иностранных журналистов, что существенно затруднило их использование в наших интересах. В связи с этим прошу вас дать распоряжение о выделении дополнительно 1 млн. долларов»[441]. Также депутат обратил внимание на продудаевскую позицию НТВ и газеты «Сегодня».

Глава думской комиссии справедливо указал на неоднозначное отношение к чеченскому лидеру со стороны властной верхушки России. Факты говорили о том, что почти до середины 1990-х гг. команда президента рассматривала Д.М. Дудаева как союзника в борьбе с законодательной властью. По данным Комиссии Государственной Думы по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике в марте 1993 г. Дудаев направил письмо Президенту Б.Н. Ельцину, в котором предлагал разогнать Верховный Совет и подробно разъяснял, как предотвратить выступление российских регионов и казачества в защиту органа представительной власти. По данным той же Комиссии, после того как Верховный Совет был разогнан, Дудаев писал, обращаясь к Ельцину: «Правительство Чеченской Республики одобряет ваши действия по подавлению коммунистическо-фашистского мятежа в Москве (…) Еще раз хотим заверить вас, что мы верны слову и готовы помочь в любой момент всеми средствами, которыми располагаем». Председатель Комиссии обратил внимание на тот факт, что сепаратистам в начале 1990-х гг. были переданы не только танки, установки залпового огня, самоходные артиллерийские орудия, но и около 200 самолетов, стоявших на исправных взлетных полосах с российскими экипажами.

Несмотря на то, что официально первая чеченская кампания закончилась в 1996 г., фактически жизнь в Республике не стабилизировалась, и вытеснение нечеченского населения не прекращалось. В отчете Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации середины 1999 г. указывалось, что русские, покинувшие территорию Чечни после Хасавюртовских соглашений, не могли получить статус вынужденных переселенцев и

[441] Там же.

соответствующую государственную поддержку, так как официально военные действия в зоне конфликта не велись[442]. В отчете отмечалось, что после похищения в г. Грозном советника Президента Чечни по делам русскоязычного населения А. Митрофанова в феврале 1999 г., руководство республики не занималось проблемами русских даже формально.

Другим масштабным конфликтом на территории постсоветской России стал Осетино-Ингушский конфликт. В Восточной части Пригородного района с 31 октября по 4 ноября 1992 г. шли боевые действия между вооруженными формированиями ингушей и осетин за право селиться на спорных территориях района. Конфликт имел давнюю предысторию: территории, на которых до депортации проживали ингуши, были переданы в 1944 г. Северо-Осетинской АССР. В 1956 г. ингуши были реабилитированы, Чечено-Ингушская АССР восстановлена, однако Пригородный район, заселенный теперь в основном осетинами, остался в составе Северной Осетии. Результатам этих перемещений населения и передела границ стало то, что и осетинское, и ингушское население считало Пригородный район своей территорией. Вялотекущее противостояние, длившееся на протяжении нескольких десятков лет, превратилось в открытое вооруженное столкновение двух народов, остановленное вводом федеральных войск в зону конфликта. Итогом конфликта стали сотни погибших, потоки беженцев на территорию Ингушетии, возросшая неприязнь двух конфликтующих сторон.

Современники отмечали явно односторонний характер освещения конфликта по телевидению: едва ли не все репортажи о событиях в дни конфликта защищали только одну сторону – Северную Осетию[443]. «Московские новости» привели пример тенденциозного построения репортажа: при показе интервью с высокопоставленным лицом из Северной Осетии в программе «Вести» в первые дни конфликта, материал был смонтирован таким образом, что

---

[442] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 23.
[443] Леонтьева Л. Бои с несуществующей республикой // Московские новости. 1992. 1 ноября; Линьков А. Мир пока не наступил, но огонь прекращен // Российская газета.1992. 6 ноября.

интервью заканчивалось выпадами в адрес ингушского народа. В печатной прессе информация о конфликте не носила явно однобокого характера, но именно телевидение формировало общественное мнение.

В течение 1990-х гг. конфликт не был полностью разрешен, несмотря на переговоры в Кисловодске властей Ингушетии и Северной Осетии при посредничестве делегаций из Ставропольского края, Республики Дагестан, Верховного Совета России. С 1993 г. работала учрежденная Правительством России Государственная комиссия по определению границ Ингушской Республики, возглавляемая С.М. Шахраем, а с 1995 г. - Межведомственная комиссия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта (при Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике). На заседаниях органов законодательной власти шли постоянные обсуждения последствий конфликта. В частности, говорилось об отсутствии правовой оценки осетино-ингушского конфликта со стороны федеральной власти, о неспособности правоохранительных органов ликвидировать вооруженные формирования и разоружить население района, а также о том, что инициаторы и участники конфликта не были привлечены к ответственности по закону, результаты расследований не сообщались, преступления, совершенные в ходе конфликта по отношению к мирному населению, оставались безнаказанными. Ситуацию с потоком беженцев, возникшую в результате осетино-ингушского конфликта, осложняло наличие беженцев из Южной Осетии в Пригородный район Северной Осетии, перемещавшихся из зоны грузино-южноосетинского конфликта. Таким образом, Пригородный район оказался переполненным. Тот факт, что район стал местом притяжения для большого количества населения (как осетин, так и ингушей), как можно предположить, был обусловлен не только историческими перипетиями, но и тем, что в нем сосредоточены лучшие черноземные земли в регионе, имеется значительный экономический потенциал, а сам район удобно расположен на пересечении путей из Владикавказа и Назрани.

Осетино-ингушский конфликт явился наиболее кровопролитным из череды конфликтов, связанных с территориальными спорами. В числе других подобных

споров можно назвать вопрос о проведении официальной административной границы между Чечней и Ингушетией (спор за принадлежность Сунженского и части Малгобекского районов); ситуацию вокруг Новолакского района - приграничным с Чечней районом Дагестана; так называемый «ногайский вопрос» (о создании территориальной автономии ногайцев в составе Федерации в пределах границ их компактного проживания на территории Ставропольского края, Чечни и Дагестана) и некоторые другие.

Во многих случаях развитие конфликтов было связано с явным пренебрежением органов исполнительной власти к организации переговорного процесса. Так, председатель Комиссии по репрессированным народам А.В. Аникиев на заседании Совета Национальностей в октябре 1992 г. сообщал: «Случайно произошло так, что я был на ряде переговоров с такими республиками (имелись в виду республики Северного Кавказа – Авт.), и я вам совершенно ответственно заявляю о том, что такие переговоры не готовятся, как не готовятся и те делегации, которые направляются, не обговариваются полномочия, не обговариваются задачи максимум и минимум, не разрабатываются пути отступления и компромисса. Все это делается экспромтом. (...) Проблемы уходят вглубь, положение в России осложняется»[444].

Также отметим, что в рамках проводимой правительством политики впервые в истории России зарубежные государства получили доступ к информации о состоянии межнациональных отношений в стране. В отчете Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике за 1992 г. отмечалось, что представители этого ведомства В.Н Шамшуров и В.С. Чибисенков «входят в состав российско-американской рабочей группы по созданию независимой информационной службы раннего предупреждения и разрешения межнациональных конфликтов. С российской стороны членами рабочей группы являются научные сотрудники Института этнологии и антропологии РАН, с американской – представители Фонда Карнеги, проектов по

[444] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 1. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 5 октября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 22.

укреплению демократических институтов, урегулированию конфликтов и организации переговоров при Гарвардском университете, Американского совета по международным научным исследованиям и обменам (АЙРЕКС). Прошло два заседания рабочей группы в Бостоне (июнь) и Москве (сентябрь). Определен план рабочей группы на 1992-1993 год»[445]. Участвуя в рабочих группах по отслеживанию межнациональных конфликтов в Российской Федерации, представители зарубежных государств могли не только получать информацию о текущих столкновениях, но и выявлять потенциальные конфликтные ситуации, способные влиять на территориальную целостность страны.

Государственный комитет находил подобную ситуацию вполне нормальной. В проекте создания службы при Совете Безопасности Российской Федерации, которая должна была заниматься исследованием потенциальных межнациональных конфликтов в Российской Федерации и давать рекомендации по их предотвращению, говорилось: «Предусмотреть возможность вхождения на добровольной основе и договорных началах в состав данной службы и включения в ее деятельность научно-исследовательских организаций, центров, советов и других учреждений названного профиля Российской Федерации и других государств»[446]. Предусматривалось в проекте и финансирование указанной службы из негосударственных источников, а также привлечение зарубежных неправительственных организаций к реализации ее проектов и программ.

Таким образом, можно заключить, что политика 1990-х гг. в отношении межнациональных конфликтов во многом была непродуманной, не носила системного характера, порой зависела от воли приближенных к Президенту лиц, которые преследовали под предлогом урегулирования конфликтов собственные интересы. Негативные последствия, на наш взгляд, имело и стремление к вовлечению зарубежных участников в процесс урегулирования межнациональных конфликтов. Как показывает история конфликта в Чечне, многие из указанных

---

[445] Отчет Комитета о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 25.

[446] Поручения Правительства Российской Федерации по предупреждению возникновения межнациональных кризисных ситуаций и их урегулированию и документы по их выполнению. 1994 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 46. Л. 11.

деятелей отнюдь не придерживались взвешенных, объективных позиций при оценке развернувшегося противоборства.

3.6. Проблемы персональной самоидентификации: вопрос об указании национальной принадлежности граждан в официальных документах

Проведение преобразований, охвативших СССР в период «перестройки», сопровождались, как отмечалось выше, глубокими изменениями в сфере регулирования отношений между народами России. Одним из важнейших изменений было законодательное закрепление права личности самостоятельно определять свою национальную принадлежность. Введение подобного порядка, как будет показано ниже, существенно обострило проблему пропорционального представительства различных групп в органах власти и других сферах жизни общества – проблему, на регулирование которой был направлен действовавший в советское время порядок регистрации национальности граждан СССР.

Вплоть до принятия в 1993 г. ныне действующей Конституции Российской Федерации национальность гражданина указывалась в его паспорте в соответствии с национальностью родителей, а в смешанных семьях – в соответствии с национальностью одного из родителей[447]. После получения гражданином в возрасте 16 лет первого паспорта с указанием национальной принадлежности менять эту принадлежность было уже нельзя.

Подобный порядок указания сведений в паспорте, свидетельстве о рождении и других официальных документах был установлен распоряжением Народного комиссариата внутренних дел в конце 1930-х гг. (циркуляр НКВД № 65 от 2 апреля 1938 г.). Еще раньше, с 1935 г., национальную принадлежность начали указывать в так называемых справках-объективках – новой форме учета номенклатурных кадров в аппарате ЦК ВКП (б). Данные меры, безусловно, были

[447] Терентьева Л.Н. Определение своей национальной принадлежности подростками в национально-смешанных семьях // Советская этнография. 1969. № 3. С. 22; Калышев А.Б. К вопросу об определении национальной принадлежности молодежи в межнациональных семьях // Изв. АН КазССР, Сер. общественных наук. 1982. № 3. С. 81 – 84.

следствием обострения политической ситуации накануне войны, когда власти начали проводить масштабные «чистки», стремясь выявить и изолировать представителей тех национальных групп, которые казались им подозрительными. Однако при принятии данных мер играли роль и другие причины. Советское руководство заботилось об обеспечении пропорционального представительства различных национальных групп в органах власти, понимая, что перекосы в этой сфере чреваты негативными последствиями.

С течением времени вопрос о фиксации национальной принадлежности начал подвергаться в СССР переосмыслению. Первые попытки поставить под сомнение установленный порядок были предприняты в 1960-х гг. комиссией по разработке новой Конституции под председательством Н.С. Хрущева. Как представляется, в первую очередь это было вызвано желанием советского лидера приблизить наступление коммунизма – строя, в рамках которого сотрутся различия между нациями. Тем не менее, конституционная комиссия ограничилась лишь обсуждением данного вопроса, воздержавшись от принятия решений.

Новая попытка пересмотра сложившегося порядка была предпринята в ходе разработки Конституции СССР 1977 г. По словам известного юриста А.И. Лукьянова, участвовавшего в подготовке Конституции, «в статью 44 ее проекта была включена норма о праве гражданина самому определять свою национальную принадлежность. Текст статьи был направлен во все республики, но подавляющим большинством союзных и автономных республик норма была отклонена»[448].

Последующие шаги, касающиеся вопроса о фиксации национальной принадлежности в официальных документах, относятся уже к началу 1990-х гг. и были связаны с разворачивавшимися в Советском Союзе после 1985 г. перестроечными процессами. В обстановке нарастания общественно-политических конфликтов, в том числе в сфере межнациональных отношений, широкое распространение получили представления о том, что оптимальным

[448] Пятая сессия Верховного Совета СССР. Бюлл. № 78. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 7 июня 1991 г. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 48.

путем решения возникающих проблем является максимально полное копирование в СССР западного опыта. Неотъемлемой частью данного опыта считался принцип определения гражданами своей национальности по собственному выбору. Внедрение подобного порядка в СССР, ранее, как отмечалось выше, несколько раз отвергнутое законодательными органами, открывало, как казалось, дорогу радикальному пересмотру принципов советской национальной политики. Причем подготовка этого пересмотра, как будет показано ниже, оказалась теснейшим образом связана с грядущим перераспределением власти и собственности в России.

Ряд попыток установления нового порядка был предпринят в 1991 г. на заседаниях Верховного Совета СССР, а затем Верховного Совета РСФСР. На заседании союзного парламента 7 июня 1991 г. рассматривался проект Постановления о порядке изменения записей о национальной принадлежности граждан в паспортах и других официальных документах. Разработчики проекта предлагали обсудить несколько вариантов решения проблемы:

1) «в личных документах обязательно иметь запись о национальности ... и разрешить переоформлять документы только после строгой проверки родословной гражданина, основательности его заявления о перемене записи».

2) «совершенно исключить ... из официальных документов запись о национальности, заменив ее ... сведениями о принадлежности к гражданству»

3) «предоставить самому гражданину возможность решать, хочет ли он иметь в документах запись о том, к какой национальности принадлежит, дать возможность человеку изменять запись», причем установить «чувствительную» пошлину, чтобы не провоцировать вал желающих менять запись о национальной принадлежности[449].

По мнению самих разработчиков, оптимальным был третий вариант. Вынесенный на обсуждение проект вызвал острую дискуссию. Часть депутатов, одобрив проект, высказалась за распространение новых правил не только на

[449] Там же. С. 44 – 45.

официальные документы (паспорт, личный листок по учету кадров и др.), но и на прочие материалы, в которых могла присутствовать графа «национальность» (все анкеты, материалы, предъявляемые для заполнения в государственных, общественных и других организациях). К числу депутатов, поддерживавших данную точку зрения, принадлежали А.Е. Себенцов, член Комитета Верховного Совета по законодательству и правопорядку, возглавивший с 1991 г. Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, а с 1992 г. занявший должность первого заместителя руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации; И.Д. Лаптев, Председатель Совета Союза Верховного Совета СССР, главный редактор газеты «Известия»; В.В. Козлов, директор Приморской ГРЭС; Б.С. Сафаров, депутат от Республики Таджикистан, член Комитета Верховного Совета по гласности, правам и обращениям граждан. Свое мнение эти депутаты обосновывали ссылкой на международные нормы, в рамках которых, по их словам, «не подчеркивается каких-то различий между национальностями». Подобная позиция обосновывалась и тем, что приписывать человека к определенной национальности – это «не демократично», «не прогрессивно».

У других депутатов предложенный проект вызвал весьма сдержанную, а то и негативную реакцию. Подобную точку зрения поддерживали в основном представители нерусских народов СССР – белорусов, казахов, киргизов, грузин, узбеков. Критикуя проект, они предлагали при принятии постановления более полно учесть мнения союзных и автономных республик. Разработчики проекта указывали на то, что их документ основывался на сотнях пожеланий граждан, обратившихся в Министерство внутренних дел СССР в течение 10 лет. Однако вопрос не был согласован с республиками – а их представители действовали от имени десятков миллионов, многие из которых придерживались иного мнения. В ходе дискуссии разработчики указали приблизительное общее число граждан, которые могут пожелать сменить национальность: она измерялась сотнями тысяч людей, с учетом беженцев.

Депутаты от республик предлагали и другой подход к решению проблемы: сохранить существовавший на тот момент порядок, облегчив процедуру смены национальности на основании свидетельства о рождении, где записана национальная принадлежность родителей. Если родители были разной национальности, гражданин имел бы право не только единожды выбрать национальность, но и изменить свой выбор впоследствии. Введение такого порядка позволило бы, не вызывая волнений среди многомиллионного населения Союза, пойти навстречу авторам тех сотен обращений в Министерство внутренних дел, которые оставались без ответа.

В ходе дискуссии отмечалось, что вопрос об указании или неуказании национальности касается не только формальных правил заполнения документов. Этническая принадлежность учитывалась в республиках при формировании органов власти, при комплектовании кадров государственных учреждений, при приеме в вузы и т.д. Кардинальные перемены, предусмотренные третьим вариантом проекта, нарушили бы существующие процедуры, внося в них хаос и вызывая недовольство граждан.

Многие депутаты считали, что западный (американский) образец, на который опирались разработчики постановления, был неприемлем с точки зрения традиций России. Смена национальности, отказ от той, к которой принадлежали родители, мог быть воспринят представителями некоторых этнических групп как предательство по отношению к предкам, нарушение вековых традиций, неуважительное отношение к истории, культуре, языку, народу. В частности, такое мнение высказала депутат от Грузинской ССР Е.Г. Чилая. Соглашаясь с ее словами, депутат от Узбекистана А.У. Хусанов сослался на существующий в его республике традиционный порядок, согласно которому именно родители должны были решать за молодого человека вопрос о его национальности. Таким образом, по мнению депутата, обеспечивалась духовно-культурная преемственность поколений. В случае принятия постановления ставилось бы под сомнение и традиционное восприятие советского государства как многонационального, неразрывно связанное с чувством гордости за эту многонациональность, за

способность государства сплотить, обеспечить совместное существование разных культур на основании дружбы народов. Роль русского народа как «старшего брата» оказывалась под вопросом.

По словам депутата от Киргизии, председателя Киргизского республиканского совета ветеранов войны, труда и Вооруженных Сил К.У. Усенбекова, принятие постановления принесло бы пользу не большинству граждан Советского Союза, а прозападным силам. В ответ депутат был обвинен сторонниками Постановления в «недемократичности» и «непрогрессивности».

Ряд депутатов от республик справедливо указывали на то, что отмена пункта о национальности в паспортах не устранит почвы для межнациональных конфликтов, поскольку они связаны не с записями в документах, а с иными, гораздо более глубокими причинами. В то же время эта мера вызовет ненужное напряжение в республиках, приведет к размыванию чувства принадлежности к национальной культуре у детей и внуков тех родителей, которые не определят свою национальную принадлежность.

Предстояло учесть и то обстоятельство, что смена национальной принадлежности большими группами людей может стать основой для требования со стороны этих групп для себя новых прав, расширения автономии, увеличения территории проживания и др., что никак не будет способствовать укреплению стабильности государства.

Кроме того, было отмечено, что принятие постановления предоставит отдельным лицам возможность для манипуляций в правовой сфере (расширение возможностей для доступа к власти и др.). Право на изменение национальной принадлежности теоретически открывало возможность менять ее много раз в течение жизни в зависимости от того, какую выгоду это может принести в конкретной ситуации. Последствия принятия постановления могли выразиться и в существенном уменьшении или увеличении численности отдельных народов, количества самих народов в зависимости от конкретной ситуации на местах.

Традиционно гражданство и национальная принадлежность признавались в России и во всем мире разными понятиями. В связи с этим депутат

О.В. Чернышев, заместитель Председателя Комитета Верховного Совета СССР по культуре, констатировал: «Национальные признаки, как доказывает наука, закладываются и генетически. Поэтому существует тип культуры, тип человека, масса других качеств, которые мы сами не можем выбирать, поскольку они заданы родителями. В зависимости от культурного уклада жизни, который превалирует в их сообществе, родители имеет право (это для общества очень важно) фиксировать и записывать национальность». Представленный же проект предполагал смешение понятий подданства и национальной принадлежности, что, по мнению многих депутатов, было совершенно неприемлемо. По мнению О.В. Чернышева, так «можно дойти до абсурда... выбирать пол, год рождения, партийность, как мне будет удобно в данной социальной ситуации. Понимаете, за этим стоит конкретная ткань человеческого организма. И поэтому вольно обращаться с этим ни в коем случае нельзя». Он подчеркивал, что в проекте постановления превалирует не научная основа, а «политическая окраска»[450].

Поскольку многие республики могли воспринять утверждение постановления как форму давления на них со стороны центра, ряд депутатов предлагал предоставить каждой республике право самостоятельно решать рассматриваемый вопрос.

Учитывая, что обсуждаемый вопрос вызвал острые дискуссии, депутаты приняли решение отправить проект постановления на отзыв в республики. На заседании также было зачитано обращение большой группы депутатов всех уровней города Ленинграда к Верховным Советам СССР и РСФСР, их председателям и Президенту СССР, которое в очередной раз продемонстрировало значимость вопроса об указании национальности в паспортах. Депутаты были обеспокоены нарушением прав граждан СССР русской национальности, проживавших в тот момент вне РСФСР: «В связи с сегодняшним непростым положением русских в Прибалтике, Молдове, Закавказье и в других республиках, завтра они, как беженцы, могут оказаться в нашей республике либо войти в состав

[450] Там же. С. 53.

РСФСР своей автономией. Поэтому им небезразлично, будут ли Президент и его администрация равнодушны к ним». Авторы обращения просили отдать указания Центральной избирательной комиссии по созданию в республиках, в местах компактного проживания русских и размещения групп войск избирательных округов по выборам Президента России. Депутаты обращали внимание на то, что при отмене графы «национальность» в паспорте гражданина СССР исчезли бы правовые основания и для защиты русских, проживающих за пределами РСФСР и подвергаемых там притеснениям по национальному признаку. «Кто бы мог прийти голосовать за пределами своей республики, если бы в паспорте не стояла соответствующая национальность?», – спрашивал председательствовавший на заседании А. И. Лукьянов.

Примечательно, что развернувшаяся в Верховном Совете СССР бурная дискуссия, вскоре продолжившаяся в Верховном Совете РСФСР, практически не получила откликов на страницах печати. Газеты «Правда», «Московские новости», «Российская газета», журнал «Столица» и некоторые другие популярные издания, видимо, не посчитали проблему важной. Проигнорировала проблему и газета «Федерация», орган Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР и Государственного комитета по делам национальностей при Совете Министров РСФСР, выходившая с июля 1991 г. и ставившая своей целью, как заявляло само издание, «освещение межнациональных отношений и национально-культурной проблематики». Из популярных изданий откликнулись на разворачивавшиеся дискуссии только «Независимая газета» и «Известия», однако осветили они эти дискуссии весьма односторонне. Корреспонденты «Известий», конечно, поддержали мнение своего главного редактора – депутата Верховного Совета СССР А.Е. Себенцова, выступавшего за отмену обязательного указания национальности в официальных документах. Статья «Спор о пятом пункте» была размещена на первой полосе, что свидетельствовало о важности обсуждаемой проблемы[451]. Корреспонденты сожалели, что противники старого

[451] Спор о пятом пункте // Известия. 1991. № 136.

порядка оказались совсем немногочисленны, но именно они, по мнению газеты, боролись за устранение «особенности, отличающей нас от остального цивилизованного мира». Автор недоумевал, почему прогрессивное начинание вызвало неприятие многих депутатов, словно речь шла «о попытке какого-то кощунства». Такая реакция, по мнению журналистов, была неожиданной и странной, ведь целью предложения было «внесение разрядки в межнациональную напряженность». Таким образом, намекали авторы статьи, защитники старого порядка являлись помехой на пути приобщения народов СССР к западной цивилизации, положительная роль которой не подвергалась сомнению.

Материалы еще одного популярного издания – «Независимой газеты» – стали выражением еще более радикального подхода к обсуждаемой проблеме. Видимо, реагируя на развернувшуюся в Верховном Совете СССР 7 июня дискуссию (правда, напрямую не упоминая о ней), газета со следующего дня начала публиковать материалы под рубрикой «Нации». Ведущий рубрики, научный консультант газеты Э.А. Паин вскоре стал известен как один из видных сторонников радикальных преобразований в сфере национальной политики. В номере от 8 июня вниманию читателей был предложен ряд материалов под общим заголовком «Этнос и право», принадлежащих перу экспертов, инициаторов разработки проекта «Основы законодательства РСФСР о национальной политике» (дальнейшая судьба этого документа неизвестна)[452]. В статье одного из экспертов, Э. Чамоковой говорилось о том, что разработчики проекта сочли нужным не только отменить графу «национальность» в официальных документах, но и вообще отказаться от любой регламентации в сфере национальных отношений, в том числе не вести учет национальной принадлежности при проведении переписей населения. Такой подход полностью выводил сферу межнациональных отношений за рамки государственного управления, передавая инициативу в этой области радикальным националистическим движениям.

---

[452] Этнос и право // Независимая газета. 1991. № 67.

Отметим, что рядом с этой статьей был опубликован весьма примечательный материал – речь правозащитницы Е.Г. Боннэр на открытии I Международного конгресса памяти А.Д. Сахарова. «Независимая газета» с гордостью подчеркивала, что явилась единственным печатным органом, осмелившимся опубликовать эту речь. В ней правозащитница выдвинула ряд достаточно радикальных идей. В частности, она утверждала, что фашистские государства более демократичны, чем тоталитарный СССР, поскольку «в них всегда остается элемент суверенности – частная собственность». Разворачивавшийся в начале 1990-х гг. в СССР «парад суверенитетов», который в конечном счете привел к распаду единого государства, был, по мнению Боннэр, выражением подлинной демократии. Провозглашалось, что суверенитет личности (и принадлежащей ей собственности) и суверенитет любой (!) национальной общности приоритетны по отношению к интересам государства. Читатель фактически подводился к выводу о том, что ликвидация единого государства во имя обеспечения принципов демократии вполне обоснованна[453].

Таким образом, наиболее активно о своей позиции по обсуждаемому в парламенте вопросу заявляли в печатных СМИ представители либеральной (или, как говорили в то время, «демократической») оппозиции. Представители этих же сил выступали в Верховном Совете за отмену графы «национальность» в официальных документах. Можно утверждать, что разворачивавшаяся политическая борьба была тесно связана с вопросом о предстоящем введении частной собственности, а также о судьбах союзного государства (демократическая оппозиция выступала за преобразование его в конфедерацию, а затем и за его роспуск).

Вопрос об указании национальной принадлежности в официальных документах вызывал бурные споры не только в общесоюзном, но и в российском парламенте. Впервые о нем заговорили в феврале 1991 г. в связи с рассмотрением законопроекта о беженцах и вынужденных переселенцах. Важно отметить, что

---

[453] Речь Елены Боннэр на торжественной церемонии открытия I Международного конгресса памяти А.Д. Сахарова // Независимая газета. 1991. № 67.

инициатива отмены графы «национальность» в официальных документах исходила от Комитета по правам человека Верховного Совета РСФСР, в котором преобладали сторонники либеральных взглядов. Комитет часто обвиняли в том, что за весь период своего существования он ни разу не встал на защиту прав русских ни в России, ни за ее пределами. Вопрос о графе «национальность» решался членами Комитета весьма радикально. Один из разработчиков законопроекта о беженцах и вынужденных переселенцах, депутат М.Г. Арутюнов, в частности, заявлял: «Мы считаем необходимым дать возможность и беженцам, и вынужденным переселенцам по своему усмотрению изменять фамилию, имя, отчество, а также запись о национальной принадлежности... Допустим, Иванова Марья Саркисовна из-за своего отчества армянского – не может вернуться, к примеру, в Азербайджан. Изменение этого отчества на Семеновну или Сергеевну резко меняет ее положение. То же самое относится и к национальности... Мы считаем, что запись о национальности в конечном итоге не должна фигурировать ни в каких документах... Свой законопроект мы докладывали в университете столицы штата Техас. Было серьезное обсуждение, он нашел там большую поддержку»[454]. Проект закона не получил поддержки большинства депутатов. Законодателей не устроило то, что из проекта было изъято понятие «гражданин СССР», не предусматривалась регламентация размещения беженцев на территории России, а разработчики постоянно подчеркивали, что опираются на мнение американских специалистов.

Позже, в начале октября 1991 г., как бы продолжая дискуссию, развернувшуюся за несколько месяцев до этого в Верховном Совете СССР, высший законодательный орган РСФСР (в лице одной из палат – Совета Национальностей) также обсуждал проект закона, предусматривающего возможность смены указанной в паспорте национальности. В ходе обсуждения снова столкнулись две точки зрения. Сторонники свободного выбора национальной принадлежности считали, что введение нового порядка поможет

[454] Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 16. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РСФСР от 28 февраля 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 67 - 69

исправить сделанные ранее ошибки при указании национальности в официальных документах, и граждане, таким образом, смогут устранить несправедливость по отношению к ним. Кроме того, высказывалось мнение, что проведение намеченных реформ постепенно приведет и к отмене графы «национальность», поскольку отныне она будет выражать лишь субъективное ощущение человеком своей причастности к той или другой этнической группе. Сторонники данной концепции даже заявляли, что указание национальной принадлежности в документах является актом, унизительным для человека. В частности, в этом духе выразился депутат С.М. Шахрай. Он отметил, что в советское время из очень хорошей идеи – защитить права угнетенных национальностей – родилось «очень страшное положение». По его мнению, идея построения государства по национальному признаку, предоставление определенных льгот и преимуществ разным национальностям была неверна изначально, потому что она могла быть в чистом виде реализована только с помощью резерваций, ликвидации других национальностей. «Решим сейчас только одно, – говорил депутат, – уберем из паспорта эту унизительную графу о национальности и во всех других официальных документах дадим свободу выбора... Хватит нам давать бюрократические основы для того, чтобы угнетать по национальному признаку»[455]. Таким образом, вторжение государства в сферу межнациональных отношений воспринималось депутатом как негативное явление, оказывающее разрушительное воздействие на жизнь общества, нарушающее права человека. При этом упускалось из виду, что государство путем проведения целенаправленной политики по отношению к тем или иным национальным группам может способствовать их развитию, исправлять перекосы, касающиеся их представительства в органах власти.

Противоположная точка зрения (сохранение старого порядка), которую поддерживали в основном представители автономий РСФСР, обосновывалась, главным образом, уже упоминавшимися доводами. Так, говорилось, что

[455] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 3. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 2 октября 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 33 – 46.

предоставление гражданам возможности самим определять свою национальность создаст почву для злоупотреблений (неоправданное приобретение льгот, положенных, в частности, народам Севера). Депутат от Эвенкийской автономной области В.В. Увачан предупреждал парламент, что при введении нового порядка очень скоро появятся чукчи и якуты с русскими фамилиями: «Мы уже имеем чукчу Жигулина, смеялись мы, когда Воротников был якут». Он также отмечал, что из органов администрации северных районов будут вытеснены настоящие представители народов Севера, малочисленные народы окажутся лишенными голоса. Кроме того, утверждение нового порядка могло повести к сокращению, а то и прекращению материальной помощи народам, находящимся в бедственном положении – некоторые этнические группы, находившиеся на грани вымирания, могли показать в данной ситуации численный рост.

Говорилось и о том, что после изменения правил регистрации национальной принадлежности окажется невозможен учет реальной этнодемографической ситуации, подсчет численности различных этнических групп. Настораживало депутатов, в частности, то, что новый порядок открывал возможность влияния извне на политическую ситуацию в стране (изменения этнического состава населения той или иной территории с помощью различных мер воздействия, в частности, с помощью подкупа, массовых идеологических кампаний в СМИ или давления администрации). Случаи использования подобных методов были известны депутатам. Г.Н. Сорокин, член Комиссии по национальному и государственному устройству и межнациональным отношениям Верховного Совета РСФСР приводил в качестве примера действия властей Эстонии, пытавшихся с помощью подкупа повлиять на изменение национального состава населения республики. По мнению депутата, с введением нового порядка в России внешние силы могли, к примеру, оказать воздействие на национальный состав населения Курил, заплатив местным коренным жителям за то, чтобы они записывались в документах как японцы.

Упоминалось и о том, что указание на национальную принадлежность в документах могло сыграть значительную роль при получении виз для выезда

граждан за рубеж. В ряде стран, в частности, в Германии, Израиле, охотнее принимали представителей одних национальностей и менее охотно (или совсем не принимали) – других, причем национальность во многих случаях определялась именно по этнической принадлежности родителей. Во Франции, к примеру, въезжающий должен был заполнить анкету, где содержалось не менее четырех параметров определения этнической принадлежности (по месту рождения, языку, этнической принадлежности родителей и самоопределению). Отметим, что учет национального (этнического) фактора в вопросах иммиграции, характерный для многих стран, свидетельствует о его большом значении с точки зрения обеспечения внутриполитической стабильности.

Так как законопроект был внесен на обсуждение вопреки действующему регламенту (инициаторы не посчитали необходимым ни указать авторов проекта, ни обсудить его предварительно на заседаниях профильной Комиссии по национальному и государственному устройству и межнациональным отношениям) было решено дать время для его изучения экспертам Комиссии. В дальнейшем депутаты решили вернуться к повторному обсуждению рассматриваемого вопроса, увязав его с принятием законопроектов о гражданстве и о языках. Высказывались и предложения провести предварительные социологические исследования до принятия закона.

Стоит отметить, что ведущие СМИ России проигнорировали дискуссию в российском парламенте. Возможно, это было сделано сознательно. Сторонники отмены указания национальности в официальных документах не желали привлекать внимание к данному вопросу, так как готовилось принятие значительно более масштабного законодательного акта – «Декларации прав и свобод человека и гражданина». 22 ноября 1991 г. проект Декларации, разработанный исполнительной властью и внесенный на рассмотрение депутатов Президентом РСФСР, был принят Верховным Советом России, причем утверждение документа не сопровождалось сколько-нибудь широкой дискуссией в обществе. Опубликована Декларация была с существенным опозданием, уже после распада СССР (в конце декабря 1991 г. в Ведомостях Съезда народных

депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, в январе 1992 г. в газете «Федерация»). В статье 16 этого документа значилось: «Каждый вправе свободно определять свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности». Декларация, таким образом, явилась важной вехой в истории рассматриваемой проблемы и ознаменовала собой первую победу сторонников самостоятельного определения гражданами национальной принадлежности. Примечательно, что «Декларация прав и свобод человека», принятая Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г., не содержала подобного положения и в целом довольно значительно отличалась по содержанию от российского документа.

И все же с принятием Декларации вопрос о графе «национальность» не был решен окончательно. В дальнейшем борьба сторонников разных точек зрения разворачивалась уже в связи с разработкой новой Конституции Российской Федерации. О необходимости осторожного подхода к обсуждаемому вопросу говорил на VI Съезде народных депутатов РСФСР 10 апреля 1992 г. депутат Г.Н. Сорокин. Выразив недоумение по поводу того, что в новый проект Конституции заложено признание верховенства международных норм над законодательством Российской Федерации, он высказался также против содержавшейся в проекте нормы, согласно которой «никто не должен быть принужден определять свою национальность и указывать его принадлежность к какой-либо национальности». «Для какой цели? – недоумевал он, касаясь этой нормы. – Я русский человек. Здесь присутствуют и осетины, и ингуши, и алтайцы, и евреи, и украинцы. Но никто не стесняется своей национальности... Кто кого стесняется?»[456].

Принимали участие в дискуссии и представители Государственного комитета по национальной политике. Вопрос о предстоящем законодательном изменении порядка фиксации национальности затрагивался, в частности, в отчете Госкомнаца, заслушанном на заседании Совета Национальностей 17 февраля 1993 г. По словам председателя Совета Национальностей Р.Г. Абдулатипова, ведшего

[456] Шестой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 9. Заседание № 9 от 10 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 8 – 9.

заседание, это был «промежуточный отчет, цель которого – обозначить исходную позицию, с которой начинает работу новый председатель (Госкомнаца – Авт.), С. М. Шахрай».

Заместитель председателя Госкомнаца В.Е. Серяков докладывал парламентариям: «В связи с имеющей место практикой принудительного определения национальности в последнее время все более активно требуют своего разрешения вопросы записи национальности в соответствии с волеизъявлением граждан, проведения перерегистрации национальной принадлежности в документах, включения в переписные листы народов и этнических групп, исключенных при последних переписях. Активно по этому вопросу выступают камчадалы, сибирские татары, телеуты, кумандинцы и другие»[457]. Действовавший на тот момент порядок определения национальности гражданина по национальной принадлежности одного из его родителей трактовался в данном случае именно как неоправданное насилие над личностью. Интересы индивидуума, в духе распространенных в конце 1980-х – начале 1990-х гг. настроений, ставились выше интересов общества. В конечном счете, как представляется, это способствовало подрыву устоев общества, разрушало механизмы, обеспечивавшие равенство народов и равенство граждан, принадлежавших к различным этническим группам. Нетрудно заметить, что руководство Госкомнаца в целом поддерживало сторонников преобразований в вопросе об определении национальности. Между тем, как отмечалось выше, существовавший на тот момент порядок одобрялся большинством населения как естественный и справедливый, издавна принятый в государстве, традиционно построенном на сотрудничестве народов. Кроме того, как следовало из парламентских дискуссий, для удовлетворения большинства просьб о смене национальности в паспорте вовсе не требовалось отменять графу «национальность» как таковую, нужно было лишь облегчить порядок рассмотрения таких просьб в органах Министерства внутренних дел.

---

[457] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 22.

Чуть раньше, в отчете Госкомнаца по итогам 1992 г. признавалось, что обострение дискуссий, связанных с попыткой отмены сложившейся «практики принудительного определения национальности» имело глубокие объективные корни, было связано с «ростом национального самосознания, этнической консолидации, значительным повышением ценностного статуса национальных культур и языков как больших, так и малых наций, народностей, этнических групп»[458]. Тем не менее, вместо поиска компромисса, попытки учесть разные точки зрения, руководство Госкомнаца, по сути, лоббировало только один подход к решению проблемы. В основе этого подхода лежало представление о том, что сохранение графы «национальность» является чем-то недопустимым, унаследованным от тоталитарного прошлого и подлежащим уничтожению.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. явилось своеобразной вехой в долгих поисках решения рассматриваемого вопроса. В п.1 ст. 26 Конституции было зафиксировано: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности».

Стоит отметить, что Конституция готовилась в обстановке нарастающего конфликта между Президентом и Верховным Советом России, была принята вскоре после насильственного разгона парламента и отражала, по сути, взгляды узкого круга лиц, доверенных Президента Российской Федерации и допущенных к ее подготовке[459]. Таким образом, Конституция, принимавшаяся наспех в обстановке борьбы двух ветвей власти и без предварительного всенародного обсуждения, не могла объективно отражать взгляды широких кругов общественности и не являлась компромиссным документом, способным примирить противоположные точки зрения на национальную политику государства. Как отмечали депутаты Государственной Думы I созыва, «во многих национальных регионах (граждане – Авт.) голосовали против» Конституции, а

[458] Отчет Государственного Комитета РФ по национальной политике о работе по основной деятельности за 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 82. Л. 20.
[459] Бабурин С.Н. Ук. соч. С. 254.

сама Конституция содержала «ущемление прав народов и национальностей»[460]. Две республики, Татарстан и Башкортостан, настояли на сохранении в паспорте графы «национальность», определяемой в соответствии с национальной принадлежностью родителей. В большинстве регионов России национальная принадлежность продолжала учитываться при назначении на государственные должности, приеме на работу в определенных сферах занятости, при реализации активного избирательного права[461]. Иными словами, фактически сохранилась прежняя, существовавшая до принятия Конституции ситуация. Введение новых принципов определения национальной принадлежности не улучшило положение в сфере межэтнических отношений, а лишь обострило существовавшие здесь противоречия.

Подводя итог, следует отметить, что заложенная в Конституцию норма самостоятельного определения гражданином своей национальности была включена в основной документ государства без тщательного обсуждения, несмотря на то, что во многих российских регионах она противоречила традициям проживающих здесь народов. Особенно энергично стремились внести это положение в законодательство приверженцы западных норм в сфере национальной политики. В частности, директор Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишков называл желание граждан указывать в паспорте свою национальную принадлежность не более чем «бытовой боязнью постсоветских людей»[462]. При этом не принималось в расчет, насколько глубокие традиции многих народов задевает отмена этого права[463].

---

[460] Первая сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 13 января 1994 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3259/ (дата обращения 14.04.2019).

[461] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства за 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 23 – 28.

[462] Тишков В.А. Этничность, право и закон (вместо заключения) // Зорин В.Ю., Аманжолова-Киселева Д.А., Кулешов С.В., Тишков В.А. Национальный вопрос в Государственных Думах России (опыт законотворчества): (С прил. док.). Москва: Русскій міръ, 1999. С. 499.

[463] В частности, зарубежные исследователи обращали внимание на рост протестных настроений в национальных республиках России после отмены графы «национальность» в паспорте, поскольку это ощутимо задевало укоренившиеся традиции (см. подробнее: Simonsen S.G. Between Minority Rights and Civil Liberties: Russia's Discourse Over "Nationality" Registration and the Internal Passport // Nationalities Papers. Vol. 33. June 2005. № 2. P. 215).

С отменой графы «национальность» в паспорте были фактически ликвидированы правовые основы для соблюдения пропорциональности представительства различных этнических групп во власти. Между тем, институт такого представительства играл значительную роль в системе государственного управления[464]. Косвенно это признал С.М. Шахрай. Выступая на совместном заседании палат Верховного Совета РСФСР в октябре 1991 г., он заявил: «У нас получается формирование органов власти, управления по этой графе в паспорте... Ведь от этого надо уходить»[465]. Как стало ясно в 1990-е гг., отмена указания национальности в официальных документах не привела к отмиранию самого принципа учета национальной принадлежности при формировании органов власти в республиках, при распределении собственности, формировании кадрового состава СМИ (как «четвертой власти» в обществе). Однако теперь механизмы подобного учета стали негласными, непрозрачными, недоступными для государственного вмешательства.

В пользу данного вывода, к примеру, говорят материалы из отчета за 1999 г. Департамента этнических проблем русского народа Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики Российской Федерации[466]. В документе отмечен не только сам факт негласного учета национальности при назначениях, распределении собственности и др. – как в регионах, так и на федеральном уровне – но и то, что резкие изменения в пользу «титульных наций» в составе региональных органов власти произошли именно в 1990-е гг. До этого, в советское время, в органах власти достаточно последовательно поддерживался определенный баланс этнического представительства.

---

[464] См., напр.: Вдовин А.И. Идеология, политика и практика решения национального вопроса в СССР и Российской Федерации // Россия в XXI веке и глобальные проблемы современности: Ломоносовские чтения 2006 г. Научная конференция, апрель 2006 г. Сб. докладов / Под ред. Л.Н. Панковой. М.: ТЕИС, 2006. С. 414.

[465] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 3. Заседание Совета Национальностей ВС РСФСР от 2 октября 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 45.

[466] Отчеты о работе структурных подразделений Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики РФ за 1999 г. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 97. Л. 15 – 16.

Таким образом, правовое закрепление права личности самостоятельно определять свою национальную принадлежность, а также упразднение графы «национальность» в паспорте гражданина едва ли можно назвать шагом к подлинной демократии в России. О том, что вопрос и в настоящее время остается открытым, свидетельствует ряд попыток вернуть графу «национальность» в паспорта граждан Российской Федерации. К числу таких попыток относятся, в частности, законопроект 2012 г. «О паспорте гражданина РФ», подготовленный парламентской фракцией КПРФ и сходный по содержанию проект 2015 г., внесенный в нижнюю палату парламента сенатором Совета Федерации Ж.Я. Ивановой[467]. Сама разработка подобных законопроектов в наши дни свидетельствует о том, что законодательные нормы 1990-х гг. были приняты без должного учета мнений различных общественных групп. Хотя сторонники данных норм выступали с резкой критикой советской национальной политики (как и всего наследия СССР), их воззрения парадоксальным образом тесно соприкасались с идеями большевиков об отмирании национальных различий при переходе к коммунизму. Преждевременность решений, принятых на основе подобных идей, вполне подтверждается современной российской действительностью.

***

Подводя итоги главы, необходимо отметить, что национальная политика 1990-х гг. во многом развивалась в русле общего процесса реформирования общества в первое постсоветское десятилетие. Данный процесс ярко отразил политические противоречия, присущие эпохе. Итоги внутривластной борьбы начала 1990-х гг. значительно ограничили возможность законодательной власти участвовать в определении концептуальных основ и направлений государственной национальной политики. Руководство государством оказалось сосредоточено в руках круга лиц, приближенных к Президенту Российской

[467] Графа «национальность» в российском паспорте // Юридическая помощь «Иски+». 22.10.2016 г. URL: http://iskiplus.ru/grafa-nacionalnost-v-rossijskom-pasporte/ (дата обращения 14.04.2019).

Федерации, а вопросы национальной политики стали решаться в рамках идеологии правящих кругов.

В ходе реализации нового политического курса была осуществлена коренная перестройка концептуальных основ национальной политики государства. Привычные советские термины в сфере национальной политики были заменены на новые, отвечающие воззрениям пришедших к власти политических сил. Внедряемый государством концепт «нации как согражданства», наряду с отменой графы «национальность» в паспорте, шел вразрез с советскими традициями. В определенной степени он призван был затушевать результаты несправедливых экономических реформ. В одну общность – «нацию-согражданство» оказались объединены массы населения, пострадавшего от преобразований, и немногие крупные частные собственники, способные в новых условиях говорить от лица всей нации. Попытки сформировать единую «нацию россиян» при отмене фиксации «национальности» в документах, на наш взгляд, питало сепаратистские настроения ряда народов России, не согласных с подобной унификацией и экономическим всевластием центра.

Содержание и основные направления национальной политики первого постсоветского десятилетия определялись отношением руководства страны к ряду ключевых проблем, среди которых важное место занимали проблема федерализма, «русский вопрос», культурное и языковое развитие народов России, регламентация религиозной жизни в стране, урегулирование межнациональных конфликтов.

В течение 1990-х гг. предпринимались меры по выработке действенных механизмов реализации национальной политики, однако они по большей части не увенчались успехом. Безрезультатно закончилось обсуждение системы квотирования (определения квот национального представительства в органах власти и различных сферах жизнедеятельности общества) в федеральных органах законодательной и исполнительной власти. В определенной степени удовлетворению национальных потребностей различных этнических групп

способствовало учреждение национально-культурных автономий (НКА), развернувшееся со второй половины 1990-х гг. Однако на практике далеко не все этнические группы смогли воспользоваться возможностями, предоставляемыми законом об НКА.

Одной из особенностей нового политического курса стало значительное ослабление государственного регулирования важных общественных процессов, в том числе касавшихся национальной сферы. Отдельные попытки воздействия на развитие указанных процессов со стороны Государственного комитета (Министерства) в сфере национальной политики носили бессистемный характер, не были подкреплены соответствующим финансовым обеспечением, терялись в условиях кардинальных социально-экономических преобразований.

Другой важной особенностью нового политического курса стало стремление правящих кругов сблизиться с западными странами, заимствовать выработанные в условиях западной реальности рецепты общественного развития. Следствием такого сближения стало активное участие в культурном, языковом, политическом развитии народов России, а также в религиозной жизни российского общества зарубежных организаций, цели деятельности которых далеко не всегда соответствовали объективно сложившимся потребностям российского государства и общества. Активизация деятельности зарубежных религиозных организаций на территории России вызвала недовольство традиционных конфессий, тесно связанных с крупными этнокультурными общностями, что существенно осложняло общественно-политическую ситуацию в стране. Следствием стремления к максимальной открытости перед западным миром явилось то, что информация о внутрироссийских конфликтах и потенциальных угрозах стала доступна иностранным государствам. Представители же последних, как показал, в частности, конфликт в Чечне, далеко не всегда занимали по отношению к разворачивавшимся на территории России столкновениям взвешенную, объективную позицию.

В целом, политику в сфере межнациональных отношений первого постсоветского десятилетия можно охарактеризовать как противоречивую, далеко не всегда отвечавшую интересам большинства населения России.

Глава 4. Социально-экономические и информационные аспекты реализации национальной политики

4.1. Социально-экономические аспекты национальной политики

Сопровождавшие политические перемены реформы в экономике страны в 1990-е гг. привели к разрушению материальных основ межнационального и межрегионального сотрудничества, а также возникновению препятствий различного характера к формированию новых экономических связей в рамках федерации. Изменения происходили не только на федеральном и межрегиональном уровнях, но и на местах. С реформированием местного самоуправления, не подкрепленным соответствующими преобразованиями в бюджетной и налоговой сферах, замирала локальная хозяйственная деятельность, традиционно являвшаяся основой для межнационального сотрудничества в рамках того или иного населенного пункта. Наконец, среди последствий социально-экономических реформ начала 1990-х гг. можно назвать деструктивные изменения в психологии межличностного общения, что негативно сказалось на сфере межнациональных отношений. Из-за значительного снижения уровня жизни большинство населения страны переживало настроения фрустрации, депрессии. Одновременно в духе новых идеологических установок правящей верхушки, в СМИ дискредитировалось понятие труда, традиционно сплачивавшего межнациональные трудовые коллективы в советское время. Резкое социально-экономическое расслоение, несправедливое по своей сути и имевшее в том числе этническую подоплеку, порождало чувства униженности, зависти, обвинения в адрес представителей того или иного народа России.

Определяя основы и механизмы реализации национальной политики, власти в рассматриваемый период должны были учитывать не только политические, но и социально-экономические факторы, влиявшие на отношения между этническими группами. Несмотря на то, что в документах основного субъекта национальной политики периода 1990-х гг. (Государственного комитета, а позднее – профильного Министерства) содержится частичный анализ социально-

экономической ситуации, этот анализ не был комплексным, системным и регулярным. Между тем своевременное исследование влияния данных факторов на сферу межнациональных отношений помогло бы разработать адекватные меры в рамках национальной политики, способные смягчить последствия либеральных реформ. Ниже предложен анализ социально-экономической ситуации 1990-х гг., факторов, вызывавших напряженность в сфере межнациональных отношений и во многом не учтенных властями при выработке национальной политики.

Региональные аспекты государственной социально-экономической политики, на наш взгляд, играли важную роль в дестабилизации межнациональных отношений в стране. Разногласия федерального центра и республиканских элит в экономической сфере становились питательной средой для местного национализма. Стоит отметить, что правительство при проведении реформ опиралось на мнение Международного валютного фонда, однако специалисты последнего не могли учесть специфику российских условий. В.С. Соколов, председатель Совета Республики, в частности, констатировал на заседании палат Верховного Совета в феврале 1993 г.: «Россия – многонациональная страна и любой конфликт в экономике сразу приобретает форму спора народов. А в межнациональных конфликтах действуют факторы, о которых модель МВФ даже не подозревает»[468]. Проблема передела собственности в условиях ломки привычной идеологии, определявшей общие цели и задачи совместного проживания народов, стала одной из главных причин межнациональной нестабильности внутри России[469].

---

[468] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 12. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 26 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 29 – 30.

[469] Анализируя проявления национализма в 1990-е гг., руководитель Центра исследований межнациональных и региональных отношений ИСПИ РАН В.Н. Иванов с тревогой отмечал, что по данным экспертных опросов 1992 г., 1997 г., 1999 г. в национальных республиках был зафиксирован высокий уровень поддержки утверждения, что каждый народ, проживающий на территории Российской Федерации, должен иметь самостоятельную государственность, а республики – право на выход из состава федерации (см. подробнее: Иванов В.Н., Назаров М.М. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс. 2001. № 1. С. 23 - 29).

Об особенностях бюджетного федерализма в России исследуемого периода говорится в целом ряде опубликованных к настоящему времени работ[470]. Исследователи отмечали, что в новой ситуации лидеры и элиты национальных регионов были далеки от общегосударственных задач, в том числе задач социально-экономических, не видели смысла поддерживать федеральный центр, диктующий им свои условия[471]. Не последнюю роль играло и то, что с распадом СССР разрушалась экономическая взаимозависимость регионов, отлаженные механизмы их взаимодействия. По словам С.Д. Валентея, в советское время размещение производительных сил базировалось на регионально-отраслевом принципе, где каждый регион был своеобразным цехом «единой фабрики», но с 1992 г. эта «единая фабрика» оказалась в дезорганизованном состоянии[472]. Советское хозяйственное пространство было разрушено: нарушены межрегиональные хозяйственные связи, потеряны привычные рынки сбыта, как в границах СССР, так и в границах стран социалистического лагеря. В худшем положении оказались индустриально развитые регионы и регионы с большим количеством научных центров и вузов, а в относительно лучшем – регионы с сырьедобывающими отраслями. Вместо формирования единого экономического пространства федерации произошло замыкание региональных хозяйственных комплексов на себя на фоне углубления региональных диспропорций. По мнению С.Д. Валентея, в 1990-е гг. федеральные власти не смогли предложить государственную региональную политику, адекватную характеру переживаемого

---

[470] См., например: Кольба А.И. Политико-конфликтные аспекты отношений в системе бюджетного федерализма современной России (центр – регионы – муниципалитеты) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2012. № 2. С. 107 – 111; Журавская Е.А. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: Инфра-М, 2005; Лавров А. Конфликты между центром и регионами в российской модели бюджетного федерализма // Эволюция взаимоотношений центра и регионов: от конфликтов к поиску согласия. М.: Комплекс-Прогресс, 1997; Полищук Л. Российская модель переговорного федерализма (политэкономический анализ) // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 67 - 77; Туровский Р.Ф. Отношения «центр-регионы» в 1997 – 1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1(7). С. 5 – 32.

[471] См., например: Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990 – 1995 гг. // Полис. 1995. № 6. С. 95 – 108.

[472] Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: М-ОКО, 1998. С. 104.

страной кризиса, что усугубило стихийные процессы распада российской экономики[473].

По причине расчленения естественных монополий в ходе приватизации (например, нефтегазовый комплекс к 1992 г. был раздроблен почти на 2000 предприятий и объединений) также нарушалось единство экономического пространства страны. В своих воспоминаниях о 1990-х гг. О.М. Попцов[474], отмечал, что на дроблении единых систем транспортной, энергетической, топливной, системы связи и информации настаивал Международный валютный фонд. Между тем именно такие системы сохраняли «наподобие стальных обручей… многонациональную, многоукладную, многоязычную, разнопотенциальную страну как единое целое»[475].

Можно отметить, что с первых шагов Правительством Российской Федерации был взят курс на непрозрачное финансовое управление регионами государства. В бюджетном послании 1992 г. не были расписаны бюджеты территорий, взаимодействие бюджетов территорий с республиканским бюджетом. В частности, на заседании палат Верховного Совета в марте 1992 г. А.П. Починок, председатель Комиссии по бюджету, планам, налогам и ценам Совета Республики Верховного Совета России, констатировал, что наполняемость бюджетов многих территорий не превышала одной трети, тем не менее за аксиому принималась стопроцентная обеспеченность территорий финансовыми ресурсами. Одновременно с этим происходило беспрецедентное перекладывание обязанностей на регионы, на них возлагалось обеспечение расходов на социальные нужды. По словам депутата, из-за этого территории были «поставлены в положение просителей, вынуждены выпрашивать субвенции, дотации». Такая политика вела «к усилению изоляционистских, сепаратистских, националистических тенденций и по большому счету – к развалу Российской

[473] Там же. С. 105.
[474] О.М. Попцов – председатель ВГТРК с 1990 по 1996 гг.
[475] Попцов О.М. Ук. соч. С. 61-62.

Федерации. Во многом из-за этой политики усилилось стремление отдельных республик и областей к большей регионализации и отделению» [476].

Финансовая политика федеральных властей была неодинаковой по отношению к различным регионам. Особенно резко это проявилось в первой половине 1990-х гг. На основании итогов Зонального совещания руководителей органов исполнительной власти республик и областей Уральского региона по вопросам социально-экономического положения Российской Федерации, проходившего в 1993 г., Государственный комитет по делам федерации и национальностей делал выводы о том, что отсутствие ясных и общепризнанных критериев и механизма, в соответствии с которым осуществлялась резкая дифференциация налоговых отчислений в бюджеты субъектов федерации, порождала у субъектов федерации ощущение несправедливости, заставляла подозревать федеральные органы в проведении тайной протекционистской политики в отношении тех или иных регионов, вызывала обострение межнациональных противоречий и сепаратистских настроений. «Проблема взаимоотношений территорий и федеральных бюджетов все более приобретает политическое значение», - сообщалось в записке по итогам вышеназванного совещания [477].

Похожие высказывания звучали и на заседаниях парламента: фактически они сводились к обвинению Правительства в непрозрачности финансовой политики по отношению к регионам. В частности, отмечалось, что различные проценты отчислений НДС в региональные бюджеты устанавливались без открытых обсуждений и разъяснений, причем различия в процентах были весьма значительны. К началу 1993 г. для таких отчислений был установлен минимум 20%. При этом при поступлении средств в бюджеты ряда регионов (например, Самарской, Нижегородской областей и др.) данный минимум не превышался,

---

[476] Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 49. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 27 марта 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 29.

[477] Итоги Зонального совещания руководителей органов исполнительной власти республик и областей Уральского региона по вопросам социально-экономического положения Российской Федерации / Замечания к аналитической записке Института экономики РАН «Об Основах формирования экономического механизма, федеративных отношений в современных условиях». 1993 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 143. Л. 39 – 40.

между тем, были регионы, где отчисления устанавливались на уровне 30, и даже 50%[478].

Кроме того, депутаты Верховного Совета отмечали то обстоятельство, что в федеральном бюджете дотации регионам утверждались общей суммой, и затем Правительство решало, кому и сколько выделить средств. Таким образом, регионы как бы замыкались на Правительство, ставились в зависимое положение от субъективных решений властной верхушки[479]. Отмечались большие различия в суммах дотаций по отдельным регионам: создавалось впечатление, что руководство страны стремилось «купить» лояльность отдельных регионов с помощью дотаций.

Неравенство регионов проявлялось и в том, что в них устанавливались различные экспортные квоты на дефицитные виды сырьевых ресурсов и различные экспортные пошлины на вывозимые за границу товары. На территории федерации не было единства в определении тарифов на энергоносители. Наконец, не существовало четкой системы распределения обязательств регионов перед федеральным центром, что приводило к политическому «торгу» между ними и предоставляло возможность центру оказывать давление на субъекты федерации. Руководители регионов отмечали прямую связь величины налогового бремени с интенсивностью попыток областей преобразоваться в республики или создать свободные экономические зоны[480].

Как отмечают А. Малашенко и Д. Тренин, в ходе «торга» центра и региональных элит за предоставление материальных выгод последним, немаловажное значение имело отношение этих элит к политике чеченского лидера Д.М. Дудаева: лояльность центру в чеченском вопросе стала своеобразной

---

[478] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 28 января 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 43.

[479] Там же. Бюлл. № 48. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 8 июля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 24.

[480] Итоги Зонального совещания руководителей органов исполнительной власти республик и областей Уральского региона по вопросам социально-экономического положения Российской Федерации / Замечания к аналитической записке Института экономики РАН «Об Основах формирования экономического механизма, федеративных отношений в современных условиях». 1993 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 143. Л. 28.

разменной монетой, так как в обмен на лояльность можно было получить уступки, в первую очередь, финансового характера[481].

В этой ситуации финансовой непрозрачности возникало недоверие многих регионов к центральной власти. Представители субъектов федерации отмечали, что центр разрабатывал федеральные программы, затрагивающие интересы регионов, без согласования с последними. То же самое происходило и при разработке региональных бюджетов. В связи с этим, на совместном заседании палат Верховного Совета в феврале 1993 г. депутат от Ивановской области, В.Н. Тихомиров, говорил: «Хотел бы обратить... внимание на диктат Минфина России при согласовании бюджета области. Суммы, которые предлагаются области, никак не подкреплены точными расчетами и хотя бы полунаучными прогнозами. Складывается мнение, что работники министерства оперируют лишь указаниями больших авторитетов и не принимают во внимание никаких расчетов областей и краев» [482].

Положение субъектов федерации осложнялось и по причине происходящего здесь дележа собственности. Возникал целый ряд проблем и противоречий как между центром и регионами, так и между последними. В первом случае, центр, пользуясь властью, закреплял за собой большую долю (доходившую иногда до 80%) предприятий, так что местные власти не могли организовать на них производство товаров, пользующихся спросом на местном рынке[483]. Во втором случае, уже между регионами шла борьба за объекты собственности и за уровень их подчинения. К примеру, широко обсуждался конфликт между республиками Марий Эл и Чувашия из-за Чебоксарской ГЭС: власти Марий Эл считали

---

[481] Малашенко А., Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. М.: Гендальф, 2002. С. 52.

[482] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 12. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 26 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 20 – 21.

[483] См., напр.: Итоги Зонального совещания руководителей органов исполнительной власти республик и областей Уральского региона по вопросам социально-экономического положения Российской Федерации / Замечания к аналитической записке Института экономики РАН «Об Основах формирования экономического механизма, федеративных отношений в современных условиях». 1993 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 143. Л. 39 – 40.

необходимым, чтобы станция была передана в федеральную собственность, власти Чувашии хотели закрепить ГЭС за своей республикой[484].

Если к началу 1990-х гг. имелись диспропорции в региональном развитии Российской Федерации, то в течение 1990-х гг. они многократно усилились. Инвестиционное пространство стало более ассиметричным. Наиболее благополучные субъекты (Москва, Московская и Свердловская области, Республики Татарстан и Башкортостан), занимавшие лидирующие позиции по количеству инвестиций к началу 1990-х гг., в рассматриваемый период наращивали долю в общем объеме инвестиций, перехватывая инициативу в инвестиционном пространстве. Более половины субъектов Российской Федерации потеряли в течение 1990-х гг. свою долю в инвестициях.

До 1994 г. центральной властью осуществлялось произвольное выравнивание бюджетов территорий (субъективные размеры налоговых отчислений, дотаций, льгот). С 1994 г. в Российской Федерации был введен трансфертный механизм выравнивания региональных диспропорций. С 1994 по 1997 гг. данный механизм предполагал общефедеральное выравнивание региональных бюджетов: доведение бюджетного дохода на душу населения нуждающегося в поддержке региона до среднего по Российской Федерации и доведение доходов особо нуждающихся регионов до текущих расходов. С 1997 г. регионы были разделены на группы, и выравнивание стало производиться только внутри группы, но не в масштабах страны. С 1999 г. выравнивание производилось с доведением бюджетного дохода на душу населения до максимальной суммы в пределах Фонда финансовой поддержки регионов, выравнивание с целью покрытия текущих расходов регионов не производилось[485]. Хотя трансфертный механизм явился шагом на пути упорядочения произвольного выделения финансовых средств регионам со стороны центральной власти, региональные диспропорции продолжали расти. При этом количество нуждающихся регионов

---

[484] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 12. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 26 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 20.

[485] Лавровский Б.Л., Новиков А.В Практический анализ. Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х // Экономический журнал ВШЭ. 2002. № 1. С. 33 – 37.

увеличивалось, наблюдалась тенденция к резкому сокращению реальных объемов трансфертов и увеличению социальных обязательств регионального уровня (например, с федерального на региональный уровень перекладывались расходы на печать школьных учебников и некоторые др.)[486]. Отмечался и тот недостаток системы выравнивания бюджетов, что не был определен предельно допустимый уровень снижения качества жизни населения каждого конкретного региона (предельно допустимые по регионам уровни безработицы, снижения доходов населения, роста цен и др.).

Все эти особенности межбюджетных отношений и неуклонное снижение качества жизни населения приводили к попыткам региональных властей обособиться, защитить свои собственные интересы даже в ущерб федеральным, что непосредственно сказывалось и на системе межнациональных отношений. Это проявлялось и в стремлении региональных властей смягчить последствия от экономических реформ центральной власти местными мерами, «купить» лояльность населения конкретных территорий посредством сниженных цен, льгот и социальных выплат на местах[487]. Это проявлялось и в отношении региональных властей к федеральным налогам: в начале 1990-х гг. ряд регионов (Башкирия, Татарстан, Чечня, Якутия, Карелия) перестал платить налоги в федеральный бюджет. Чуть позже неуплата налогов стала принимать облик не только льгот, но и отсроченных платежей. В документах Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации можно почерпнуть сведения, относящиеся к середине 1990-х гг., о том, что отсроченные платежи в федеральный бюджет на тот момент составляли 58,6% всей недоимки, а по некоторым регионам (Татарстан, Ростовская, Новосибирская, Ярославская,

---

[486] См., напр.: Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 24 мая 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3054/ (дата обращения 14.04.2019).

[487] См., напр., речь Ф.Х. Мухаметшина в парламенте по поводу внутренней политики Татарстана в период общероссийского экономического кризиса: «В Татарстане ... продолжаются экономические реформы по принятой нами модели «мягкого» вхождения в рынок с установлением приоритетов социальной защиты граждан. (...) Полностью оправдала себя политика ... поддержки агропромышленного комплекса. (...) это позволяет гарантировать снабжение населения Татарстана продовольствием по доступным ценам. Сейчас Правительством и Верховным Советом республики готовится программа адресной социальной защиты малоимущих слоев населения. (...) Этот курс (...) находит всеобщее одобрение и поддержку населения республики» (Седьмой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 3. Заседание от 2 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 22).

Нижегородская, Курская области, Санкт-Петербург и др.) этот показатель достигал 70 – 87% от недоимки по этим регионам[488]. Финансовые льготы сохранялись в некоторых субъектах на всем протяжении периода 1990-х гг.

Неуплата налогов была не только ответом регионов на налоговую политику федерального центра. Как показывают материалы парламентских заседаний конца 1991 г., в Правительстве были силы, желающие еще до начала реформ осуществить переход в федерации на одноканальную систему сбора налогов, разрушив тем самым единое экономическое пространство государства, его бюджетную и налоговую системы. Одноканальная система межбюджетных отношений предполагала, что налоги, собранные на территории субъекта, оставались бы полностью в распоряжении его властей, а в федеральный центр при этом отчислялся бы своеобразный «оброк»: фиксированный взнос или процент от собранных налогов. Таким образом, реализовалась бы идея перевода регионов «на хозрасчет». По мнению специалистов, это породило бы бесконечный торг регионов-доноров с федеральным центром, лишило бы нуждающиеся регионы и без того недостаточных дотаций из федерального бюджета и, наконец, сконцентрировало бы рычаги финансового влияния в государстве в руках 10 – 15 глав богатых регионов, что превратило бы федерацию в правление «удельных князей»[489].

26 декабря 1991 г. на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей обсуждался Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. № 308, который предполагал переход на одноканальную систему сбора налогов в федерации. Кроме того, обсуждались факты заключения «ответственными работниками Правительства» договоров с отдельными республиками по одноканальной системе (например, с Башкирией)[490]. Данный Указ вызвал большое недовольство в парламенте, раздавались просьбы выяснить

---

[488] Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 280. Л. 115.

[489] Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма // Деловой Урал. 1998. 25 декабря. С. 11 – 15.

[490] Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюлл. № 26. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 18 – 19.

его конкретных авторов в Правительстве. Возможно, что благодаря этому парламентскому обсуждению Президент Российской Федерации отменил свой Указ, о чем сообщил Р.И. Хасбулатов 27 декабря 1991 г.: «Вчера у нас, помните, взорвало обстановку обнародование Указа Президента о финансировании государственных расходов из бюджета в первом квартале 1992 года. Так вот, Президент в недоумении от этого Указа, как мы с вами и предполагали. Взяли и подсунули»[491].

Несмотря на отмену названного Указа, мысль о переходе на одноканальную систему сбора налогов активно звучала в регионах. Депутат от Кемеровской области А.М. Тулеев на VI Съезде народных депутатов Российской Федерации в апреле 1992 г. указывал на то, что на местах «нарастали страсти по поводу образования Дальневосточной Республики, Сибирской Республики и так далее», во многих регионах звучала «идея одноканальной системы формирования бюджета». По его мнению, это происходило по причине сокращения местных бюджетов, снижения платежеспособности предприятий, обнищания населения из-за либерализации цен и жесточайшей налоговой политики. «Центр пытается уменьшить дефицит российского бюджета за счет «обдирания» регионов, - констатировал депутат, - ограниченность средств не позволяет (...) на местах обеспечить (...) социальную защиту своего населения. (...) то есть регионы брошены на произвол, на самовыживание»[492]. Таким образом, сепаратизм регионов депутат считал итогом непродуманной экономической политики начала 1990-х гг.

Трудности с пополнением оборотных средств предприятий привели к выпуску денежных суррогатов (казначейских обязательств, казначейских налоговых освобождений, государственных краткосрочных облигаций). Демонетизация экономики во второй половине 1990-х гг., по мнению специалистов, по своим масштабам была сравнима с аналогичным процессом в

---

[491] Там же. Бюлл. № 27. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РСФСР от 26 декабря 1991 г. М.: Верховный Совет РСФСР, 1991. С. 2.
[492] Шестой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. 5. Заседание от 8 апреля 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 21.

период гражданской войны 1918 – 1922 гг.: треть всех доходов и расходов территорий стало обеспечиваться денежными суррогатами. В бюджете 1996 г. ими было заменено 145 триллионов рублей[493].

Отдельно стоит остановиться на реформе местного самоуправления, на которую возлагались большие надежды в 1990-е гг.: начатая еще в 1994 г., она предполагала большую степень самостоятельности местных властей. Тем не менее, делегированные на места полномочия не были подкреплены соответствующим финансированием, не была обеспечена налоговая база местных программ, что привело к резкому ослаблению местного самоуправления[494]. Сложившаяся ситуация с реформой местного самоуправления была подробно рассмотрена в докладе Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Правительству Российской Федерации по реализации федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Прежде всего, в документе подчеркивалось, что развитое местное самоуправление способно активно влиять на снижение напряженности в сфере межнациональных отношений, так как практическое решение конкретных хозяйственных вопросов, обеспечение жизнедеятельности того или иного поселения – это сфера деятельности, касающаяся потребностей разных национальных групп. В докладе перечислены правовые основы осуществления местного самоуправления, описан успешный эксперимент, проведенный в семи субъектах федерации, но, тем не менее, отмечено, что разработанные и апробированные методики не внедряются из-за отсутствия финансирования и нерешенности вопросов формирования муниципальных финансовых средств, доходных источников местных бюджетов, объектов собственности,

---

[493] Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации / Федерализм власти и власть федерализма. Отв. ред Губогло М.Н., сост. Аринин А.Н. и др. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. С. 48.

[494] См. подробнее: Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Летний сад, 2002; Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008; Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30; Рыженков С. Реформа местной власти в городах России: «обусловленный путь» или хаос произвола и случая? // Местное самоуправление: стратегические направления развития / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000. С. 245–259.

муниципальных земель, кадров. Таким образом, одной из главных проблем, тормозящих процесс становления местного самоуправления, названа неразвитость его финансово-экономической основы[495].

Слабо финансировалось не только развитие местного самоуправления, но и другие программы в рамках национальной политики государства. Указанная проблема (слабая обеспеченность финансовыми средствами основных направлений и программ национальной политики) была характерна для всего рассматриваемого периода. В этой связи большой интерес представляет выступление на коллегии Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям в 1996 г. начальника Департамента по делам национальностей (имя в документе не указано). В выступлении звучала критика в адрес Минэкономики России, исключившего из проекта бюджета 1997 г. «значительное количество мероприятий, в том числе и федеральных целевых программ», несмотря на то, что последние были ориентированы на решение наиболее острых и безотлагательных языковых, культурных, информационных и других гуманитарных проблем народов России. Сами мероприятия, как подчеркивалось в выступлении, разрабатывались органами власти субъектов Российской Федерации и национальными общественными объединениями, находившимися в сложном социально-экономическом и культурном положении. Исключение мероприятий из плана, по мнению выступавшего, способствовало росту националистических и сепаратистских тенденций, недоверия к федеральному центру[496].

Фонд национально-культурного возрождения народов России, созданный в мае 1994 г., был скорее декоративной организацией, чем реальным инструментом национальной политики. Его обеспеченность финансовыми средствами не превышала 16%[497]. Отказ Комитета (Министерства) национальным организациям в ходатайствах о получении средств на проведение мероприятий в сфере

---

[495] Протокол № 4 заседаний коллегии Министерства и документы к нему. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 321. Л. 9 – 39.
[496] Отчеты региональных отделов Министерства о работе за 1995 г. Том 1. 1995 г. Там же. Д. 211. Л. 41 – 42.
[497] См., напр.: Отчет о работе Миннаца России за 1996 год. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 324. Л. 9 – 23.

межнациональных отношений были нормой для 1990-х гг. В конце десятилетия, несмотря на протест руководства Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям, указанный фонд был ликвидирован.

Таким образом, в 1990-е гг. сильно изменилось как межрегиональное взаимодействие, так и взаимодействие федерального центра и регионов. На сферу межнациональных отношений не мог не оказывать влияния правительственный курс на введение рыночных отношений максимально быстрыми темпами и в радикальной форме. Этот курс (на фоне глобальных политических изменений, волны суверенизации, распада хозяйства СССР, представлявшего собой единую согласованную фабрику), включал в себя одномоментную либерализацию цен, в том числе на энергоносители, фактическую поддержку иностранных производителей при отсутствии поддержки отечественного производства, стремительную смену собственника предприятий в ходе форсированной приватизации, дробление крупных хозяйственных комплексов и другие меры. На протяжении рассматриваемого периода представители регионов постоянно сообщали центральной власти о том, в каком состоянии находятся региональные предприятия: на местах гибли десятки тысяч тонн отечественных продуктов (сливочное масло, зерно и др.)[498], в то время как покупателям предлагались иностранные продукты питания низкого качества; неограниченное поднятие цен на сырье лишало предприятия оборотных средств, что, вместе с высокими налогами, парализовало производство; резко возросло количество технологических катастроф, так как вложения в капитальный ремонт сокращались до минимума; тяжелые экологические проблемы регионов не решались. Несмотря на поступавшую тревожную информацию, Правительство Российской Федерации не стремилось решать проблемы совместно с субъектами федерации. Красноречиво об этом свидетельствует и неохотное посещение членами

[498] См., напр.: Замечания к аналитической записке Института экономики РАН «Об Основах формирования экономического механизма, федеративных отношений в современных условиях». 1993 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 143. Л. 28 – 38; Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 48. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 8 июля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 26.

Правительства встреч с представителями регионов, что, в частности, обсуждалось на заседании парламента в октябре 1992 г.[499]

Итогом вышеперечисленного явилось значительно ослабление связей между центром и регионами, стремление последних освободиться от всевластия центра, не лишаясь при этом его финансовой поддержки[500]. Национально-политическая асимметрия государственного устройства приобрела форму социально-экономической асимметрии прав и ответственности субъектов федерации. В конечном итоге, все это сказывалось на различиях в качестве жизни населения по регионам (например, разрыв в конечном потреблении на душу населения между Москвой и Ингушетией составил 18-кратную величину по данным конца 1990-х гг.)[501].

Успех пропаганды местных националистов, рост преступности, конфликтов на межнациональной почве были теснейшим образом связаны с низким уровнем материальной обеспеченности большинства населения многонациональной страны, а также со становлением института частной собственности в условиях «дикого» рынка. Проблема выживания, ставшая для большинства российских семей первостепенной в 1990-е гг., с одной стороны, способствовала резкому подъему националистических настроений в стране, а с другой – была постоянным фактором, с которым приходилось считаться при реализации национальной политики. Стоит добавить, что практически вся социальная инфраструктура страны пришла в упадок за рассматриваемый период: происходило запустение дворцов культуры, массовое закрытие библиотек, бесплатных спортивных секций. Лишенная досуга молодежь становилась объектом воздействия националистов.

Справедливо звучит замечание В.А. Печенева о том, что последствия социально-экономических реформ сказались прежде всего на русских. Данные

---

[499] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 7. Заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 8 октября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 13.

[500] Специалисты отмечают, что доля федеральной финансовой помощи в доходах республик в первой половине 1990-х гг. составляла: в Ингушетии и Тыве – до 90%, в Дагестане – до 80%, в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкессии – более 70% (см. подробнее: Кокорхоева Д.С. Модель федерализма в России 1990-х годов: институциональный аспект // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. № 1. С. 82; Туровский Р.Ф. Период полураспада // Политбюро. 2003. № 11).

[501] Валентей С.Д. Ук. соч. С. 74, 115.

реформы в первую очередь оказали разрушительное воздействие на производственную сферу, высокотехнологичные, наукоемкие отрасли производства, академическую науку, здравоохранение, образование. Русское население в краях, областях, республиках традиционно было занято именно в этих отраслях. Сама приватизация осуществлялась без учета интересов русских как в регионах, так и в центре[502].

Наконец, не могли не оказать воздействие на сферу межнациональных отношений значительные демографические изменения в стране. С учетом высокого миграционного прироста все население России за период с конца 1991 по 2000 гг. сократилось на 2,6 млн. человек. Сокращение было неравномерным по регионам. В целом по стране смертность превысила рождаемость почти в 2 раза к концу 1990-х гг., а в 12 областях с преимущественно русским населением – примерно в 3 раза.

В то же время из горячих точек, где происходили межнациональные конфликты, из стран СНГ, где обнаружились тенденции к построению этнически однородных государств, переезжали сотни тысяч человек, в большинстве своем русских по национальности. Всего за период с 1992 по 2000 гг. было зарегистрировано более 330 тысяч семей беженцев и вынужденных переселенцев, приехавших в Россию из стран ближнего зарубежья (808 тысяч человек)[503]. По оценкам экспертов, реальное число прибывших в Россию достигало 3 млн. человек[504]. Прибывшие соотечественники неминуемо сталкивались с бытовыми трудностями, безработицей.

Изменению демографической ситуации в регионах способствовали и факторы внутренней миграции. По данным доклада группы экспертов, опубликованном в 2016 г., регион Северного Кавказа покинуло более 360 тыс. русских в период 1990-х гг.[505] Произошла так называемая «моноэтнизация» ряда

---

[502] См. подробнее Печенев В.А. Россия многонациональная. С. 7.
[503] Там же. С. 128 – 129.
[504] Абдулатипов Р.Г. Сущность нации-этноса: ответ сторонникам безнациональности. М.: Славянский диалог, 1999. С. 30.
[505] Северный Кавказ: русский фактор. Доклад группы экспертов под ред. В. Коровина // Изборский клуб. Русские стратегии. 2016. № 10 (46). С. 57 – 58.

национальных республик. Вынужденные переселенцы должны были заново налаживать быт в Центральной России в период экономической нестабильности.

Таким образом, уровень жизни населения объективно препятствовал гармонизации межнациональных отношений, этнокультурному развитию народов страны. Как было сказано выше, мероприятия Государственного комитета (Министерства) по делам национальностей, направленные на укрепление межнационального мира и согласия, практически не финансировались. В этих условиях народы России активно откликались на финансовую поддержку иностранных государств, перехватывавших инициативу у федеральной власти. Имели место финансовые вливания в сферу этнокультурного развития народов России со стороны следующих государств: США, Эстония, Латвия, Финляндия, Венгрия, Турция, Иран, Саудовская Аравия, Нидерланды, Япония и др.[506], что можно назвать финансовой и идеологической «интервенцией» в российскую этнонациональную политику.

Подытоживая сказанное, можно отметить, что социально-экономическая подоплека межнациональных отношений так и не стала в 1990-е гг. предметом всестороннего анализа со стороны государственных ведомств. Требовалось детальное исследование последствий либеральных преобразований для межэтнических отношений с целью выработки рекомендаций со стороны Государственного комитета (Министерства) для Минэкономики России, Госкомимущества России и других заинтересованных ведомств. Необходима была поддержка спектра мероприятий в сфере этнокультурного развития народов России. Наконец, положительную роль могла сыграть конструктивная пропаганда дружбы и сотрудничества народов, исторических традиций добрососедства и

[506] См. подробнее: Добаев И.П. Пантюркизм как идеологическое обоснование политики Турции в отношении Кавказа. // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2001. №. 3. С. 15 – 24; Жириков А.А. Этнические факторы политической стабильности. М.: Славянский диалог, 1995. С. 105 – 110; Сваранц А.А. Пантюркизм во внешнеполитической стратегии Турции в 90-х годах // Армянский вестник. 2000. № 1 – 2. С. 70 - 77; Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). СПб.: Университет сервиса и экономики; ИЭА РАН, 2010. Также см. документы: Поручения Правительства Российской Федерации по бюджетному финансированию регионов и документы по их выполнению. Том 1. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 280. Л. 2 – 10.; Документы (отчет, аналитическая записка) по национальной политике в отношении финно-угорских народов России. 1999 г. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 111. Л. 36; Протоколы №№ 9 – 11 заседаний коллегии Министерства за 1996 г. и документы к ним. 1996 г. Там же. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 319. Л. 102.

мирного сосуществования, положительных примеров служения интересам Российского государства представителей разных народов, совместный с субъектами Российской Федерации поиск объединяющих целей, задач, ценностей в новой России.

4.2. Информационное обеспечение национальной политики

В прессе, материалах теле- и радиовещания 1990-х гг. регулярно освещались проблемы межнациональных отношений в России. Специфика этого освещения была тесно связана с особенностями развития средств массовой информации в постсоветский период, характерные черты которого освещены в ряде исследований[507]. Эксперты сходятся в том, что в ходе борьбы законодательной и исполнительной ветвей власти в начале 1990-х гг. произошла стремительная политизация СМИ, а вопрос о межнациональных отношениях оказался разменной монетой в этой борьбе. Независимость прессы, теле- и радиовещания, имевшая место в начале 1990-х гг., вскоре была утрачена в силу причин политического и экономического характера[508]. Процесс подчинения СМИ представителям политической элиты и бизнеса был в целом завершен к середине 1990-х гг., когда большинство общенациональных СМИ было поделено между узким кругом собственников[509]. Политические предпочтения медиа-магнатов, часть которых входила в ближайшее окружение Президента, были созвучны

---

[507] Servaes E.J., Leuven R.L. СМИ в переходный период и политика в России // Засурский Я.Н. Искушение свободой. Российская журналистика: 1990-2004. М.: Изд. Моск. ун-та, 2005. С. 36 – 37; Восканян С.С. Взаимоотношения политической элиты и средств массовой информации в постсоветской России // КЛИО. Журнал для ученых. 2002. № 3 (18). С. 185 – 186; Грабельников А.А. Средства массовой информации постсоветской России: пятнадцать лет спустя. М.: РУДН, 2008. С. 8 – 9; Ветров К.В. Средства массовой информации постсоветской России. Особый путь вдоль проторенной дороги. М.: Книга и бизнес, 2004. С. 92 – 93.

[508] Грабельников А.А. Русская журналистика на рубеже тысячелетий. Итоги и перспективы. М.: Изд-во РИП-холдинг, 2001. С. 16, 59; Мрочко О. Г. Социально-политические и межнациональные отношения в России 1990-х гг. в оценках средств массовой информации: автореферат дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. С. 9, 11.

[509] Яковенко И. Монополизация СМИ: нужны ли государственные границы? // Власть, зеркало или служанка? Энциклопедия жизни современной российской журналистики. Т. 1. М.: Союз журналистов России, 1998. С. 65 – 69. К числу крупнейших медиа-владельцев принадлежали Б.А. Березовский (телеканалы «ОРТ», «ТВ-6», журнал «Огонек», газеты «Независимая газета», «Новые известия»), В.А. Гусинский (телеканал «НТВ», радио «Эхо Москвы», газеты «Сегодня», «Новая газета», журнал «Итоги»), Ю.М. Лужков («ТВ-Центр», «РЕН-ТВ», газеты «Московская правда», «Вечерняя Москва»), В.О. Потанин (газеты «Известия», «Комсомольская правда», журнал «Эксперт», радиостанция «Европа плюс»), П.Н. Гусев (газеты «Московский комсомолец», «Час пик», «МК-бульвар») и др.

установкам федеральной исполнительной власти вплоть до начала первой чеченской кампании[510].

Еще в период складывания медиа-холдингов руководство страны начало применять различные рычаги давления на СМИ, стремясь использовать их в политических целях. В качестве рычагов использовались финансовые дотации политически близким изданиям, ограничение доступа к информации оппозиционным СМИ, негласные договоренности с журналистами и их материальное поощрение[511]. В 1993 г., когда борьба законодательной и исполнительной власти достигла своего апогея, властями применялась цензура, приостановка деятельности и даже закрытие печатных изданий и телепрограмм, кадровые чистки. В результате влияние СМИ оппозиционной (коммунистической и национально-патриотической) ориентации было существенно ограничено. В сфере особого внимания властей находилось телевидение. Руководящий состав телеканалов с 1991 г. стал назначаться из представителей партий демократического блока и из числа деятелей, лояльных президенту[512]. «Рецепт успеха был прост, – писал в своих воспоминаниях журналист Б.Ю. Кагарлицкий. – Надо было не контролировать содержимое передач, а правильно расставлять кадры таким образом, чтобы на всех ключевых местах оказались люди, совершенно добровольно и свободно говорящие именно то, что требуется правительству»[513]. Политические взгляды руководителей определяли как кадровую политику телеканалов, так и содержательное наполнение эфирного времени. Установки федеральной исполнительной власти разделяли наиболее популярные телеведущие того времени – В.Н. Листьев, Н.К. Сванидзе, Е.А.

---

[510] Грабельников А.А. Русская журналистика. С. 175; Ветров К.В. Средства массовой информации. С. 94.

[511] Восканян С.С. Взаимоотношения политической элиты и средств массовой информации. С. 186 – 187.

[512] Приведем некоторые примеры. Так, входившие в ближайшее окружение президента О.М. Попцов и В.Г. Игнатенко занимали соответственно посты председателя ВГТРК (1990-1996) и генерального директора ИТАР-ТАСС (1991-2012); В.И. Брагин (партия «Демократический выбор России») был в 1993 г. председателем РГТРК «Останкино»; его преемником в 1993-1995 г. являлся известный политический деятель, соратник М.С. Горбачева А.Н. Яковлев; С.Е. Благоволин (партия «Демократический выбор России») возглавлял в 1995-1997 гг. ОРТ; Б.А. Куркова (народный депутат РСФСР от блока «Демократические выборы-90») являлась в 1992-1995 гг. председателем Федеральной телерадиовещательной службы «Россия» и др.

[513] Кагарлицкий Б. Ю. Управляемая демократия: Россия, которую нам навязали. Екатеринбург: Ультра.Культура, 2005. С 127 – 128. Б.Ю. Кагарлицкий в первой половине 1990-х гг. был обозревателем газеты Московской федерации профсоюзов «Солидарность», а чуть позднее работал в изданиях «The Moscow Times», «Новая газета», «Век», «Взгляд.ру».

Киселев, Л.Г. Парфенов, А.М. Любимов, С.И. Сорокина. В то же время единственная передача оппозиционного характера на центральном телевидении – «600 секунд» А.Г. Невзорова – была закрыта после событий 1993 г. По признанию А.М. Любимова, возглавлявшего в 1990-е гг. телекомпанию «ВИД», а затем занимавшего пост исполнительного директора общественно-политического вещания ЗАО «Общественное российское телевидение» (ОРТ), ведущий «600 секунд», Невзоров, «был при Ельцине под тотальным запретом»[514].

Если говорить об органах законодательной власти, то Государственная Дума до 1997 г. не имела своей программы на основных федеральных телеканалах. С 1997 по 2000 гг. выходили парламентские передачи, названия и распорядок которых постоянно менялись, что мешало адекватному восприятию информации телезрителем.

Резкое падение тиражей и покупательной способности населения в условиях либерализации цен привело в начале 1990-х гг. к снижению роли общероссийских печатных изданий, уступивших место телевидению. Тем не менее, ряд органов прессы и их руководители обладали значительным влиянием. К их числу принадлежали такие деятели, как П.Н. Гусев («Московский комсомолец»), Е.В. Яковлев («Общая газета»), Д.А. Муратов («Новая газета), В.Т. Третьяков («Независимая газета»). Как правило, эти деятели придерживались либеральных взглядов, близких установкам федеральной исполнительной власти. Приверженцы национально-патриотической и коммунистической оппозиции имели возможность излагать свою точку зрения в немногочисленных газетах – «Правда», «Советская Россия», «Правда России», «Завтра»[515].

До начала первой чеченской кампании освещение межнациональных отношений в основных федеральных СМИ строилось на основе набора определенных идеологем, большинство которых сохранило свое влияние и до

---

[514] Маловица О. Свобода слова есть, а свободы мысли нет. Интервью с телеведущим А. Любимовым. 7 июля 2015 г. URL: https://ufa1.ru/text/politics/53293682511872.html (дата обращения 14.04.2019).
[515] Яковенко И. Монополизация СМИ. С. 68.

конца 1990-х гг.[516] Верховный Совет России, а затем Государственная Дума не раз обращались на своих заседаниях к разбору данных идеологических установок. Депутаты болезненно реагировали на тот факт, что в ходе борьбы за власть орган представительной власти оказался отстраненным от рычагов влияния на сферу массовых коммуникаций. По мнению ряда парламентариев, СМИ, особенно телевидение, пытались создать «образ разваливающейся России», внушить российскому обществу, что «народы, населяющие эту страну, будут счастливы от того, что они будут жить во множестве государств»[517].

Значительная часть СМИ в начале 1990-х гг. фактически исходила из тезиса о невозможности сохранить единство России, добиться согласия между населяющими ее народами. Об этом, в частности, в апреле 1993 г. на совместном заседании палат Верховного Совета говорил заместитель Председателя Совета Национальностей А.В. Аникиев. «Удивляет позиция большинства СМИ, - отмечал парламентарий, - с готовностью освещающих только трудности переговоров и убеждающих общественность в их бесперспективности. К сожалению, все больше убеждаешься, что большинство центральных СМИ, особенно телевидение, включившись в своекорыстную политическую борьбу, часто забывают о жизненных интересах России»[518].

Важной особенностью общественно-политической ситуации начала 1990-х гг., оказывавшей значительное влияние на сферу межнациональных отношений, было дробление единого информационно-коммуникационного пространства. Падение тиражей печатных изданий, связанное с либерализацией цен, не в равной степени затронуло различные СМИ: тиражи региональных газет уже в 1993 г. в 2,5 раза превысили тиражи газет общероссийских. В большинстве субъектов Российской Федерации крепли региональное телевидение и печатные СМИ,

---

[516] Эксперты говорят о том, что именно СМИ в 1990-е гг. «являлись основным средством формирования… межнациональных отношений» (Мрочко О.Г. Социально политические и межнациональные отношения. С. 9).

[517] Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 45. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 19 марта 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 32.

[518] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 27. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 28 апреля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 40.

выражавшие интересы местной администрации[519]. На фоне данных изменений в целом негативную роль играл тезис о том, что национальное возрождение каждого из народов России должно проходить отдельно от других. Эта идея поддерживалась большинством либеральных СМИ, нашла отражение в документах Государственного комитета (Министерства) в сфере национальной политики, в Концепции государственной программы национального возрождения народов Российской Федерации, утвержденной Советом Национальностей в конце 1992 г. «Условием возрождения, - говорилось в Концепции, - является национальная консолидация. Она проявляется во внутреннем сплочении каждого народа (этнической группы) на основе общности интересов, ценностей, исторического прошлого»[520]. Хотя в документе и указывалось на недопустимость «национального эгоизма, этноцентризма и шовинизма, превращения национальных движений в националистические», акцент делался именно на возрождение отдельных народов, а не на их взаимодействие. Случайно или нет, но мысль о возрождении национальных культур через самостоятельное развитие отдельных этнических групп оказалась созвучна установкам организаций националистического толка. Так, Чувашский национальный конгресс, утвердивший Декларацию о национальном возрождении чувашского народа, одновременно принял решения, фактически дискриминировавшие русских на территории Чувашской республики[521].

---

[519] Доклад Союза журналистов России о критическом состоянии российских средств массовой информации // Власть, зеркало или служанка? Энциклопедия жизни современной российской журналистики. Т. 1. М.: Союз журналистов России, 1998. С. 55 – 56.

[520] Концепция государственной программы национального возрождения народов Российской Федерации. М.: Известия, 1992. С. 4. Проект Концепции так и не был принят Верховным Советом РФ.

[521] Расходы на проведение Чувашского национального конгресса, подготовленного Советом министров Чувашии, были оплачены из федерального бюджета (см.: Документы о порядке финансирования проектов по национальной политике 1992 г. //ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 83. Л. 8 - 15). Результатом проведения конгресса, на котором присутствовали «делегации и гости всех регионов СНГ, а также из США, Канады, Германии, Венгрии», явилось принятие пакета документов, в том числе резолюции «О государственном суверенитете Чувашской республики», «О принципах Закона Чувашской Республики «О гражданстве», «О концепции Конституции Чувашской Республики», «О развитии чувашской школы и подготовке национальных кадров», проект Закона о языке. В последнем из указанных документов «лишь чувашский язык провозглашался государственным». Согласно документу «О принципах Закона Чувашской Республики «О гражданстве» Чувашия устанавливала свое гражданство и вводила особые правила его получения. См.: Отчет Государственного Комитета РФ по национальной политике о работе по основной деятельности за 1992 г. Там же. Д. 82. Л. 86 – 90.

Перечисляя различные организации националистического толка на местах, аналитическая записка Государственного комитета по национальной политике о состоянии регионально-национальных отношений в Российской Федерации в 1992 г. констатировала: «Возникающие гражданские формирования, движения, партии, союзы, культурные центры прибегают к таким понятиям как «национальное возрождение», «воля нации», «национальный дух» и т. п., чтобы в доступной для масс форме выразить свое видение организации общества и своей собственной роли в нем»[522]. Понятие «возрождение» широко использовалось и структурами, выдвигавшими планы радикального изменения государственно-территориального устройства России. Так, Межрегиональная общественная организация «Возрождение» в Якутии стремилась создать на базе Хабаровского и Приморского краев, Амурской, Сахалинской, Магаданской областей самостоятельную Дальневосточную республику, а Партия Чувашского национального возрождения – отделить Чувашскую Республику от Российской Федерации[523]. По замечанию Р.Г. Пихоя, центральной власти «с трудом удалось пресечь попытку создания Енисейской и Уральской республик» в регионах, где также в ходу были лозунги о «возрождении» (в данном случае, региональном) [524].

Еще одним сюжетом, который регулярно затрагивали СМИ, стал вопрос о реабилитации репрессированных народов, сопровождавшийся детальным освещением истории репрессий. Реализация курса реабилитации обосновывалась необходимостью восстановления исторической справедливости, однако само по себе проведение этой политики постоянно напоминало народам об исторических травмах, о былых конфликтах, актуализировало память о прошлых обидах и притеснениях. Одновременно с проведением политики реабилитации не предпринималось усилий по обеспечению единства и целостности государства, замалчивались имевшие место в прошлом примеры солидарности народов. В

---

[522] ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 81. Л. 15. Популярность лозунгов «этнического возрождения» в регионах России в 1990-е гг. отмечали и зарубежные исследователи. См. Treisman D.S. Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order // World Politics. Vol. 49. Jan. 1997. № 2. P. 212-249.
[523] ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 81. Л. 25
[524] Пихоя Р.Г. История современной России. С. 85

условиях, когда было сложно осуществить на практике весь комплекс мер, связанных с возмещением исторического ущерба (в частности, полностью обеспечить материальную компенсацию или возвращение в прежние места проживания), сама пропаганда идеи реабилитации способствовала подъему националистических настроений[525]. Одной из проблем, обретавших в сложившейся ситуации особую остроту, становился вопрос о положении казачества. Вынашивались планы провозглашения казачества особым этносом, отдельным от русского народа[526].

Распространение в средствах массовой информации получила и установка на формирование негативного образа русских и России в целом[527]. Стоит отметить, что популярность данной установки не ограничивалась периодом начала 1990-х гг.: многие либеральные СМИ распространяли ее вплоть до 2000-х гг. Можно выделить следующие методы формирования негативного образа «русскости»: регулярная трансляция негативных высказываний в адрес русского народа и России, постоянное предоставление эфирного времени деятелям, исключительно критически отзывавшимся о России и русских[528], тенденциозное визуальное представление русских в телепередачах[529]. Методы, особенности, цели и последствия формирования указанной установки обсуждались в ходе

---

[525] Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Межэтническое согласие как фактор безопасности России: XX – XXI вв. Очерки. М.: Де'Либри, 2018. С. 16 – 17.

[526] См. Трофимов Е.Н. Ук. соч. С. 253.

[527] См., напр.: Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990-2000): теория и практика. М.: РАГС, 2009. С. 63 – 64.

[528] См. Боброва Н.А. Мифы научного и общественного сознания в области проблемы прав человека и национальных меньшинств // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции, 27-28 апреля 2000 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001. С. 95. Автор анализирует высказывания скандально известного общественного деятеля В.И. Новодворской на телеканале «ОРТ», который, по наблюдениям автора, с завидной регулярностью предоставлял ей эфирное время. Отметим, что подобные взгляды разделялись и некоторыми представителями власти. Так, в октябре 1998 г. А.Р. Кох, бывший глава Госкомимущества и заместитель председателя Правительства Российской Федерации дал интервью русской радиостанции WMNB в США, где проводил мысль об извечной неполноценности русского народа. См.: Минкин А. Прощай, умытая Россия. Признания бывшего вице-премьера // Новая газета. 1998. 3 ноября.

[529] См. обсуждение телепередачи «Сельский час», показанной по центральному телевидению в феврале 1995 г., на заседании Совета Федерации. Депутат от Камчатской области Л.А. Григорьева с сожалением отмечала: «Мне было стыдно видеть, в каком свете представили русского мужика и русскую женщину. Может быть, мы действительно где-то "затюканные", есть у нас и такие люди, действительно неграмотные, но ведь только они показаны. Причем ни одного доброго, красивого лица не было. Мне было обидно и досадно за русского мужика, за русскую женщину» (Первый созыв Совета Федерации РФ. Заседание № 16 от 7 февраля 1995 г. URL: http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=07.02.1995 (дата обращения: 14.04.2019).

парламентских слушаний в 1998 г. Один из выступавших, профессор В.А. Семин, генеральный секретарь Российского союза ректоров, отметил, что целью распространения указанных идеологем является навязывание государствообразующему народу России комплекса неполноценности[530]. Ярким подтверждением данного мнения может служить публикация в официальной газете партии «Демократический выбор России» в 1998 г. статьи В.И. Новодворской, где, в частности, говорилось: «Россия - невоспитанная, грязная нищенка, злобная и неумная ... Россия должна… смиренно просить Запад о научном руководстве всеми ее делами и начинаниями»[531].

В целом, как отмечали парламентарии, в средствах массовой информации, особенно на телевидении, широко использовались клише, формировавшие негативные стереотипы восприятия не только русских, но и других народов России: «русское разгильдяйство», «лица кавказской национальности», «злой чеченец» и др.[532] Отмечалось, что во многих случаях деструктивное воздействие тех или иных выступлений СМИ на ситуацию в сфере межнациональных отношений было связано не с оплошностью журналистов, а с сознательным замыслом. Так, употребление клише «русское разгильдяйство» сразу после описания несчастного случая в Башкирии создавало определенную контекстуальную связь между блоками информации, что вызывало вполне ожидаемый эмоциональный отклик зрителя[533]. И, наконец, само понятие «национальность» часто связывалось в СМИ с представлением о зле, угрозе (например, при употреблении термина «кавказская национальность»), что негативно сказывалось на политической стабильности в России с учетом ее полиэтнического характера.

---

[530] О концепции по разработке государственной программы национально-культурного развития русского народа. Материалы парламентских слушаний 16 ноября 1998 г. М.: Издание ГД, 1999. С. 53.
[531] Новодворская В. Завтра умирает сегодня // Демократический выбор. 1998. № 36-38. URL: http://ds.ru/dv/dv9836.htm (дата обращения: 14.04.2019).
[532] Пятая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 9. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 21 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 5.
[533] Там же. С. 42.

Средства массовой информации регулярно сообщали о результатах социологических исследований, носивших явно тенденциозный характер. Так, в одном из телесюжетов телеканала «РТР» («Вести» от 3 ноября 1992 г.) говорилось о проведенном среди москвичей опросе: «Хотели бы вы жить в одном доме, в одном подъезде с...» (и далее называли представителей разных народов России). Журналисты сообщали, что большинство москвичей ответили на этот вопрос отрицательно. Подобные исследования повторялись регулярно. Нетрудно представить, какое воздействие данные сюжеты оказывали на общественное сознание[534].

Негативное воздействие на этнополитическую ситуацию в стране, по мнению депутатов, оказывала и пропаганда в СМИ самой широкой свободы рыночных отношений, которая на практике нередко представляла собой примитивную погоню за прибылью. В частности, на заседании Совета Национальностей в феврале 1993 г. депутат Г.М. Бенов отмечал: «Национальные конфликты, которые сегодня набирают силу уже на территории РФ, связаны в последнее время с происшедшим изменением отношения к собственности... Наши средства массовой информации нагнетают страсть к стяжательству, чтобы дети с малых лет в миллионеры рвались. Не разжигает ли это конфликты между народами, которые 70 лет жили в мире и дружбе?»[535]. На фоне проведения радикальных рыночных реформ менялось отношение широких масс населения к труду. «Сегодня по телевидению можно видеть ... все что угодно, но только не труд. А общество ведь живет только трудом и развивается только благодаря труду», - замечал депутат В.А. Тихонов в феврале 1993 г.[536] Российские социологи констатировали, что в 1990-е гг. произошло замещение культа труда культом денег[537]. В условиях крушения коммунистической идеологии, провозглашавшей

---

[534] Там же. Бюлл. № 14. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 5 ноября 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 21.

[535] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 26.

[536] Там же. Бюлл. № 5. Заседание Совета Республики ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 24.

[537] По данным исследований Института социологии РАН, проведенных в начале и середине 2000-х гг. и отражающих итоги развития России в 1990-х гг., в сознании россиян произошли кардинальные изменения: «наших

основой для единения общества совместную трудовую деятельность для достижения общей цели, народы России теряли важный стимул, ранее так или иначе связывавший их воедино в рамках союзного государства.

Некоторые сюжеты СМИ, формально посвященные проблемам международных отношений, косвенно оказывали влияние на этнополитическую ситуацию в России, в частности, на Северном Кавказе. Так, телевидение и радио сообщали о том, что президент Грузии Э.А. Шеварнадзе наградил группу российских военнослужащих за передачу Грузии оружия из запасов Советской армии[538]. Много говорилось о заключении договора «о дружбе и сотрудничестве» между Россией и Грузией в разгар конфликта последней с Абхазией и на фоне нарастания «антигрузинских настроений... на Северном Кавказе»[539]. Депутат У.Е. Темиров отмечал, что в российскую делегацию для ведения переговоров с Грузией не включили ни одного представителя от Северного Кавказа. «Как же можно вести переговоры... за спиной... народов Северного Кавказа, которые вовлечены в этот конфликт, и непрерывно в средствах массовой информации говорить о том, что этот договор будет заключен?!... Мы получим очередной взрыв недовольства», – подчеркивал депутат[540].

В ряде случаев политика, проводившаяся Правительством России, вела к возникновению на местах политического вакуума, который заполнялся неправительственными силами, в частности, Конфедерацией народов Кавказа[541]. «Правительство и Верховный Совет две недели хранили гробовое молчание во

соотечественников удалось убедить в том, что не считают справедливым даже отпетые рыночники-немцы: в том, что «деньги решают всё». Либералы могут праздновать идеологическую победу». Цит. по: Свобода. Неравенство. Братство: Социологический портрет современной России / Авт.-сост. Е.П. Добрынина; Под общ. Ред. М.К. Горшкова. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 182.

[538] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 8. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 31 марта 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 5.

[539] Седьмой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 5. Заседание №5 от 3 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 16.

[540] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 9. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 18 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 10.

[541] Конфедерация народов Кавказа – организация, созданная в конце 1980-х гг., к 1991 г. объединившая 12 народов с целью создания «единого политического, социально-экономического и культурного сообщества», совместного решения вопросов общекавказского характера. В Декларации организации, принятой 1-2 ноября 1991 г. в г. Сухум, значилось: «республики, которые мы представляем, не могут быть частью какой-либо империи, большой или малой, и должны добиться полного государственного суверенитета». См.: Декларация о конфедеративном союзе горских народов Кавказа // Газета «Барт». №13. Ноябрь 1991. URL: https://chechenlaw.ru/?p=765 (дата обращения 14.04.2019).

время агрессии войск Госсовета Грузии, – заявлял в конце 1992 г. депутат А.И. Хутыз, касаясь грузино-абхазского конфликта. – Именно в этот тяжелейший для всего южного региона России и Кавказа критический период Конфедерация народов Кавказа заняла принципиальную позицию и во многом способствовала предотвращению геноцида абхазского народа».

Депутат отмечал, что в настоящее время Конфедерация – это «общественно-политическая организация, реально влияющая на умы и поступки людей на Северном Кавказе»[542]. «Вы нас толкаете к сепаратизму, не решая этот вопрос, – говорил по поводу ситуации в регионе Председатель Верховного Совета Кабардино-Балкарии Х.М. Кармоков. – Мы вынуждены будем объединяться в какую-то там Северо-Кавказскую Конфедерацию, чтобы противостоять Грузии, чтобы восстановить справедливость в отношении родственного этноса. (...) Никто наш народ ни о чем не спросил. Вернее, нас спросили на референдуме, мы высказались за сохранение единого, так сказать, советского социалистического государства, а в результате получилось все наоборот»[543]. Российских депутатов волновало, как прореагирует на их решения парламент Грузии. Не менее важна была реакция на эти решения республик Северного Кавказа. Кармоков заявлял: «Вы не отдаете себе отчета, что Северный Кавказ – это бомба под основанием российской государственности».

Если депутатов беспокоила пассивная, на них взгляд, политика федерального центра по отношению к проблемам Северного Кавказа и ближнего зарубежья, то команда Президента, напротив, стремилась обвинить Верховный Совет в разжигании межнациональной напряженности в России. В статье «Российское эхо кавказской войны» (газета «Известия») Э.А. Паин, выражая взгляды либеральной общественности на абхазо-грузинский конфликт, подверг жесткой критике постановление Верховного Совета Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. «Об обстановке на Северном Кавказе в связи с событиями в

---

[542] Седьмой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 5. Заседание №5 от 3 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 16.

[543] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 10. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 30 апреля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 15.

Абхазии». По мнению автора статьи, Верховный Совет, заявив о поддержке Абхазии, подтолкнул «процесс расползания конфликта», создал условия «для его прорыва на российскую территорию», спровоцировал «многодневный митинг в Нальчике» в поддержку Абхазии[544]. В статье говорилось, что именно позиция законодательной власти стала катализатором выступлений народов Северного Кавказа в поддержку Абхазии. Однако это не соответствовало действительности, добровольческая поддержка Абхазии не могла быть следствием постановления Верховного Совета, а лишь отражала отношение родственных народов Кавказа друг к другу. Между тем в статье подчеркивалось, что большинство представителей либеральной общественности России в ходе грузино-абхазского конфликта твердо стало на сторону Грузии: «нельзя не признать справедливость многих претензий грузинской стороны», Россия – «достойное осуждения государство», так как допускает добровольческое движение в поддержку Абхазии. Резкая статья Паина с обвинениями в адрес Верховного Совета и добровольческого движения на Северном Кавказе, опубликованная в разгар абхазо-грузинского конфликта, не могла остаться незамеченной и, как можно предположить, способствовала росту недовольства в северокавказском регионе России. Не исключено, что именно на такой эмоциональный отклик и рассчитывал автор статьи.

По мнению депутатов Верховного Совета (а позднее и депутатов Государственной Думы), СМИ замалчивали многие реальные проблемы в сфере межнациональных отношений, например, нарушение прав русского населения в Чечне и в других регионах России. В дискуссиях на заседаниях законодательных органов не раз указывалось на материалы СМИ, способные спровоцировать новые межнациональные конфликты или обострить уже существующие проблемы. Например, на заседании Совета Федерации в 1994 г. обсуждалась телепередача, в которой говорилось о заявлении атаманов донского и кубанского казачества. Из сюжета следовало, что казаки якобы были готовы принять участие в военных

[544] Паин Э.А. Российское эхо кавказской войны // Известия. 1992. 9 октября.

действиях на территории Чечни. По мнению депутатов, распространение подобной информации грозило новым обострением напряженности в многонациональном регионе России[545].

Многократно на заседаниях законодательных органов власти поднимался вопрос о том, что произведения западной массовой культуры, пропагандируемые ими нормы поведения могут вступать в противоречие с моральными установками традиционных религий России. Так как указанная проблема стала очевидна уже в начале 1990-х гг., уместно обратиться к одному из первых случаев ее обсуждения, состоявшегося в апреле 1991 г. на заседании Верховного Совета СССР. Выступая на заседании, Н.Н. Губенко отмечал: «Многое из того, что привычно для глаза жителя западной Европы или США, способно шокировать нашего соотечественника. Нельзя ведь отвлекаться от традиций национальной культуры, от многовековых принципов народной морали... Не говорю уже о более строгих нравственных понятиях, сформированных у народов Закавказья или Средней Азии... Между тем три республики Средней Азии давно уже приняли постановления, регулирующие деятельность видеосалонов, потому что это нормально, в традициях их мусульманских религий»[546]. А.У. Хусанов, представитель Узбекистана, заявлял: «полагаю, что пропаганда порнографии… является диверсией. Диверсией, хорошо продуманной, которая приведет нашу страну в печальном будущем к краху, к развалу»[547]. Сообщая, что школьники склонны вместо уроков посещать видеосалоны, расположенные возле школы и демонстрирующие без ограничения возраста зрителя и времени дня любые фильмы, констатирует: «Таким образом, часть школьников становится на преступный путь. Остальная часть школьников идет в мечеть, изучает там науки, язык, получает воспитание. Там прививают нравственность, любовь к труду,

---

[545] Первый созыв Совета Федерации. Заседание № 14 от от 16 – 17 декабря 1994 г. URL: http://council.gov.ru/activity/meetings/?date=16.12.1994 (дата обращения 14.04.2019).

[546] Пятая сессия Верховного Совета СССР. Бюлл. № 36. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 8 апреля 1991 г. С. 26.

[547] Там же. Бюлл. № 38. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 9 апреля 1991 г. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 17.

уважение к старшим, которых так не хватает в школе»[548]. На том же заседании говорилось, что «республикам и национальным образованиям надо дать возможность вносить свою нюансировку» в регулирование «потока пропаганды порнографии и насилия».

Особенно важным являлся тот факт, что нерегулируемый поток продуктов западной массовой культуры спровоцировал запуск механизмов самозащиты у народов России: усиление исламизации отдельных регионов и, что еще более важно, усиление влияния зарубежных исламских центров на отдельные народы СССР, а затем России.

Исследователь АА. Жириков в статье «Целостность кавказской цивилизации» в 1997 г. констатировал: в 1990-е гг. на Кавказе осуществлялась «культурная революция, более разрушительная для традиционных ценностных ориентаций народов Кавказа, чем в свое время «культурная революция» большевиков»[549]. Автор отмечал, что российские власти не сознавали необходимость смягчения культурного шока от «американизации», «вестернизации» российского информационного пространства. Между тем такие мусульманские страны, как Турция, Иран и другие подключались к коммуникационным структурам региона посредством внедрения в них собственных СМИ и разрушали традиционные связи между сообществами внутри России. Более того, мусульманские страны стремились выполнять роль арбитра и стабилизатора – ту роль, которая в кавказском регионе традиционно принадлежала России.

Отдельно стоит остановиться на том, какие последствия для межнационального мира в России имели длившийся вплоть до конца 1990-х гг. конфликт исполнительной и законодательной властей и его отражение в средствах массовой информации[550]. В начале 1990-х гг., в период наиболее активного противостояния двух ветвей власти, в СМИ была развернута

---

[548] Там же.
[549] Жириков А.А. Этнические факторы политической стабильности. М.: Славянский диалог, 1995. С. 105 – 110.
[550] Ход и разрешение конфликта подробно описаны в исследовании: Пихоя Р.Г. История современной России. С. 77 – 141.

пропагандистская кампания по дискредитации депутатов. Анализ стенограмм заседаний органов законодательной власти позволяет выявить ряд пропагандистских методов, использовавшихся в СМИ для этой цели, в том числе, и фальсификацию решений органов законодательной власти. На заседании Совета Республики в апреле 1993 г. В.Б. Исаков сообщал: «У нас уже стало дурной практикой, когда документы, принятые Верховным Советом и Съездом народных депутатов, публикуются в, так сказать, отредактированном, а иногда, надо прямо сказать, в фальсифицированном виде. Именно в таком виде было опубликовано постановление съезда «О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации». Председатель Совета Республики В.С. Соколов подтвердил факт фальсификации: «Такая практика исключительно порочна, но, к сожалению, она у нас постоянна»[551]. Отметим, что многие СМИ, преследуя цель дискредитации депутатов, явно искажали их позицию по национальному вопросу. Депутат В.И. Морокин заявлял: СМИ «раздули вопрос о том, что народные депутаты... выступают против возрождения казачества. (...) Тенденциозное освещение этого вопроса в СМИ, по телевидению и радио еще больше подлило масла в огонь. После съезда вопрос раскален до предела. (...) По вопросу разъяснения в СМИ (в том числе и электронных) считаю: этот вопрос надо поставить на поименное голосование. Потому что правовой бандитизм в них просто накаляет страсти в обществе»[552].

Представители исполнительной власти, по мнению парламентариев, попустительствовали разворачиванию в СМИ пропаганды, способствовавшей подрыву единства российского общества. Современники с тревогой отмечали, что из СМИ исчезла информация о достижениях народов России, совместном труде и сотрудничестве[553]. Отказ от привычных советских ценностей привел к тому, что в российском обществе исчезло представление об идеологических основах

---

[551] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 9. Заседание Совета Республики ВС РФ от 14 апреля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 11.
[552] Там же. Бюлл. № 21. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 30 марта 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 42.
[553] Баграмов Э.А. Ук. соч. С. 58.

совместного проживания народов в государстве. В частности, на VII съезде народных депутатов России депутат А.И. Хутыз справедливо отмечал отсутствие общенациональной идеи, которая сплотила бы российский народ независимо от национальности, языка, культуры и других особенностей, отсутствие принципов национальной политики, которыми четко определялось бы, что Россия – федеративное государство и что все ее составляющие – одно целое. Депутат предостерегал, что забвение привычной идеологии грозит политическим и социально-нравственным вакуумом, которым воспользуются националисты[554]. «Мы, переходя к рынку, отпустили цены, а вместе с этим отпустили и ценности», - констатировалось еще до распада Союза на заседании палат Верховного Совета СССР в апреле 1991 г.[555]

Наряду с отсутствием общегосударственной идеи, которая могла бы сплотить российское общество, подвергшееся за короткий срок колоссальному социальному расслоению, негативную роль сыграло и то, что с телеэкрана исчезла и сама Россия с ее культурой и традициями. Ряд общественных деятелей (С.Ф. Бондарчук, И.К. Скобцева и др.) говорили о том, что люди во многом обмануты и лишены чувства национального самосознания, гордости, духа патриотизма и государственности из-за дезориентирующей роли телевидения и радио, просили «вернуть Россию на экраны телевидения, возвратить подлинные национальные ценности, народное искусство, историю и дух Отечества». Депутат В.А. Ребриков замечал: «Более 80 процентов населения России русскоязычное. А теперь соотнесите программы, идущие по нашему телевидению, с интересами коренного русскоязычного населения. Составляют ли они эти 80 процентов? Они же содержатся на средства этого населения»[556]. Вопрос о квотировании иностранной продукции на телевидении, поднятый еще в 1991 г., так и не был решен: «В стране абсолютно отсутствует квотирование зарубежной продукции.

---

[554] Седьмой съезд народных депутатов РФ. Бюлл. № 5. Заседание №5 от 3 декабря 1992 г. М.: Верховный Совет РФ, 1992. С. 16.

[555] Пятая сессия Верховного Совета СССР. Бюлл. № 37. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 9 апреля 1991 г. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 7.

[556] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 46. Совместное заседание Совета Республики и Совета Национальностей ВС РФ от 2 июля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 18.

(...) на этой неделе с 8 по 14 апреля, на экранах Подмосковья идет 1 английский, 1 шведский, 1 китайский и 8 американских фильмов и только три советских. Таково соотношение»[557]. Приводилась в пример Франция, в которой доля зарубежной телевизионной продукции должна была обязательно быть меньше отечественной, последняя пользовалась государственными льготами.

К вопросу о квотировании примыкал и вопрос о поддержке российских творческих союзов, которые должны были в условиях рынка выживать самостоятельно и, следовательно, производить то, что давало наибольший доход, но не всегда соответствовало общероссийским ценностям[558]. Говорилось о том, что с телеэкранов исчезают сюжеты, посвященные не только русской культуре, но и культуре других народов России. Р.С. Мухамадиев, депутат от Татарстана, возмущался в феврале 1993 г. на заседании Совета Национальностей: «Наше государство является федеральным. Но является ли наше государственное телевидение органом Федерации? И почему исчезли и предусмотрено ли, чтобы хоть иногда, хоть один раз в год, появлялись на наших экранах образцы культуры народов, составляющих Федерацию? Или телевидение у нас все-таки орган массового оболванивания?» Депутат У.Е. Темиров от Карачаево-Черкесии констатировал на том же заседании: «Наше телевидение практически не касается ни федеративного договора, ни жизни республик, ни проблем, которые затронуты в федеративном договоре»[559]. Стоит отметить, что на состояние межнациональных отношений влияло и качество информационного потока, изливаемого на общество. Уровень общей культуры телевидения и прессы заметно снизился, стали допустимы грубые нелитературные выражения, «американизированная» лексика, тиражировался культ грубой силы и др.[560]

---

[557] Пятая сессия Верховного Совета СССР. Бюлл. № 36. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 8 апреля 1991 г. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 25.
[558] Там же. Бюлл. № 38. Совместное заседание Совета Союза и Совета Национальностей ВС СССР от 9 апреля 1991 г. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 12.
[559] Шестая сессия Верховного Совета РФ. Бюлл. № 5. Заседание Совета Национальностей ВС РФ от 17 февраля 1993 г. М.: Верховный Совет РФ, 1993. С. 11-12.
[560] О концепции по разработке государственной программы национально-культурного развития русского народа. Материалы парламентских слушаний 16 ноября 1998 г. М.: Издание ГД, 1999. С. 57.

На заседаниях Верховного Совета справедливо указывалось, что СМИ концентрировали внимание, прежде всего, на конфликтах между народами России, почти не касаясь других аспектов межнациональных отношений. Так, по мнению депутатов, лидера сепаратистских сил Чечни Д.М. Дудаева показывали на телевидении чаще, чем глав других субъектов Российской Федерации[561]. О том же впоследствии (с 1994 г.) говорилось и на заседаниях Государственной Думы. По мнению депутата А.Н. Гордеева, чрезмерное внимание средств массовой информации к конфликту в Чечне и фактическое игнорирование других сюжетов, особенно связанных с экономическими реформами и социальным положением населения, не было случайным. По словам депутата, правительство использовало конфликт в Чечне для того чтобы отвлечь внимание населения России от перемен, происходящих в социально-экономической сфере[562].

Одним из широко освещаемых в СМИ сюжетов начала 1990-х гг. стал осетино-ингушский конфликт. Поскольку власти не смогли выработать эффективную стратегию для предотвращения нарастания межнациональной напряженности и открытых столкновений на Северном Кавказе, поначалу они попытались просто запретить средствам массовой информации сообщать о происходивших в регионе событиях. На заседании Совета безопасности РФ 31 октября 1992 г., в ходе которого обсуждались меры по урегулированию осетино-ингушского конфликта, было принято решение «обязать Министерство печати и информации Российской Федерации, Всероссийскую государственную телерадиокомпанию «Останкино» принять меры по недопущению в средствах массовой информации, в телерадиовещании любых сообщений, провоцирующих эскалацию вооруженного конфликта». Однако последовательно придерживаться принятого решения оказалось невозможно. Политическая верхушка – в том числе и круги, близкие к органам исполнительной власти – к этому времени уже не была

[561] Там же. С.43.
[562] Третья сессия Гос. Думы РФ I созыва. Заседание от 11 января 1995 г. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/3109/ (дата обращения 14.04.2019).

единой. В ее составе выделялись соперничающие группировки, каждая из которых преследовала свои цели.

Очевидно, с интересами одной из таких групп был связан показ 23 ноября 1992 г. по ТРК «Останкино» в программе «Новая студия» репортажа «Воспоминание о Законе», подготовленного журналистами О. Коробовой, В. Антиповым и Д. Шумовым. В репортаже рассказывалось о жертвах противостояния с ингушской стороны. По словам журналиста «Известий» В. Туровского, такой сюжет был связан с тем, что съемочной группе «Новой студии» не дали возможности снимать в Северной Осетии. «Их попросту не впустили. Съемочная группа ограничилась съемками в Ингушетии»[563]. Так или иначе, в эфир вышла передача, представлявшая интересы одной из сторон конфликта. Подобные действия глава «Останкино» Е.И. Яковлев считал вполне оправданными. «Этот фильм, – говорил он впоследствии о репортаже, – рассказывает о трагедии ингушей, о той страшной ошибке, что все средства массовой информации заставляют занимать проосетинскую позицию, только ее одну (…) Умолчание по национальным вопросам никогда не приводит к добрым вещам»[564].

Появление репортажа, отражавшего позицию ингушской стороны, вызвало резкое недовольство противоборствующей группировки. На заседании Совета глав республик 25 ноября 1992 г. глава Северной Осетии А.Х. Галазов потребовал освободить Е.И. Яковлева от занимаемой должности за нарушение Указа Президента РФ по ограничению информации с территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики и разжигание межнациональной розни. В тот же день руководитель «Останкино» указом Президента России был снят с работы[565]. По словам Ельцина, он принял подобное решение едва ли не против собственной воли. «Меня действительно возмутило, – писал он в мемуарах, – что из-за одной

---

[563] Туровский В. Председатель «Останкино» освобожден от обязанности говорить правду // Известия. 1992. 25 ноября.
[564] Патиев Я. 1992. Фильм «Воспоминание о Законе» и увольнение Егора Яковлева // ИА «Максимум». 2016. 21 ноября. URL: http://ia-maximum.ru/?p=4288 (дата обращения 14.04.2019).
[565] Галазов А. Пережитое. М: Грааль, 2002. С. 445-446.

передачи на Президента России волком бросается глава Осетии Галазов. (…) Первый вариант указа по Яковлеву я подписал с тяжелой формулировкой, за развал работы и ошибки в политике освещения того-то и того-то… Как в старые добрые времена»[566]. Искренность Президента в данном случае вызывает сомнения – по мнению наблюдателей, Ельцин в ходе конфликта изначально был склонен поддерживать главу Северной Осетии[567]. Однако атмосфера, сложившаяся вокруг СМИ, и те методы, с помощью которых различные властные и околовластные группировки воздействовали на их деятельность, переданы в воспоминаниях достаточно точно.

Следует отметить, что в данном противостоянии речь шла не столько о праве СМИ объективно освещать конфликт в соответствии с требованиями журналистской этики, сколько о свободе трактовать и оценивать отношения между народами в соответствии с пристрастиями и задачами той или иной политической группировки.

Отдельно необходимо остановиться на том, как изменилось освещение межнациональных отношений в СМИ после начала первой чеченской кампании в 1994 г. Назревавший в правящей верхушке раскол к этому времени стал очевиден. В правящих кругах выделилась «партия войны» и «партия мира», опиравшиеся на подконтрольные им СМИ. Как отмечает А.А. Грабельников, в «партию мира» входили в первую очередь силы, ориентировавшиеся на Запад[568]. Распад России, начало которому должно было положить отделение Чечни, не выглядел в глазах этой группировки трагедией, поскольку способствовал бы самоопределению входивших в нее народов. Основным девизом средств массовой информации, поддержавших «партию мира», стало утверждение «чем меньше государства, тем лучше», превратившееся «в доминанту, определявшую отношение к происходящим в обществе процессам»[569]. СМИ, поддерживавшие «партию мира»,

---

[566] Ельцин Б.Н. Ук. соч. С. 285.
[567] См. Дейч М. Осетино-ингушский конфликт: у каждой из сторон – своя правда // Независимая газета. 2007. 2 ноября.
[568] Грабельников А.А. Русская журналистика. С. 175
[569] Мрочко О.Г. Социально политические и межнациональные отношения. С. 10 – 11.

прибегали к широкому арсеналу средств, стремясь утвердить пропагандируемые ими идеи в общественном сознании. Они делали акцент в своих программах и публикациях на фактах дезертирства из Вооруженных сил России, правонарушениях, совершенных федеральными войсками, утверждали, что в плену у сепаратистов солдатам живется лучше, чем в составе федеральных войск. Подчеркивалось (далеко не всегда основательно), что «все население России» осудило войну в Чечне, регулярно демонстрировались митинги в поддержку Чечни. Подробно освещались тяготы чеченского населения, страдавшего от боевых действий (умалчивая при этом о гонениях сепаратистов на русских)[570]. Фактически на стороне «партии мира» оказалось почти все телевидение, радио и большинство печатных СМИ, в том числе правительственных[571]. В ходе освещения чеченского конфликта сложилось даже определенное разделение труда. Так, публикации «Московского комсомольца» отличал особый натурализм при описании боевых действий, акцент на жестокости федеральных сил[572], газета «Известия» в целом выступала против вооруженных методов разрешения конфликта[573] и др.

В условиях стремительного разрастания чеченского конфликта Президент и некоторые из его приближенных вынуждены были принимать меры, призванные остановить распад государства. Однако в своих действиях эта группировка («партия войны») могла опереться на ограниченный круг СМИ. К их числу, в частности, принадлежала «Российская газета» (с 1993 г. подконтрольная

---

[570] См. конкретные примеры в работах: Грабельников А.А. Русская журналистика. С. 164, 175-185; Марков Е.А. Первая чеченская война в материалах российских СМИ // Теория и практика общественного развития. 2011. № 2. С. 179 – 182; Симонов А., Памфилов О. Информационная война в Чечне // Власть, зеркало или служанка? Энциклопедия жизни современной российской журналистики. Т. 2. М.: Союз журналистов России, 1998. С. 238-249. Детальный разбор методов психологического манипулирования аудиторией со стороны СМИ в 1990-е гг. см. в монографиях: Пугачев В.П. Управление свободой. М.: КомКнига, 2005; Дзялошинский И.М. Российские СМИ в избирательной кампании: уроки эффективности. М.: студия «Викон», 1996.

[571] По словам одного из исследователей, командование федеральных войск вынуждено был глушить в зоне чеченского конфликта передачи правительственной радиостанции «Радио России», поскольку они оказывали деморализующее действие на личный состав войск (Мрочко О.Г. Социально политические и межнациональные отношения. С. 13).

[572] Например: Российские самолеты бомбят улицу Московскую // Московский комсомолец. 1994. 21 декабря; Калинина Ю., Зайнашев Ю. «Штурма не будет»: будут химическая атака, пожары и бомбежки // Московский комсомолец. 1994. 31 декабря.

[573] Например: Мостовщиков С. Лубянка вербовала российских военных для секретных операций в Чечне // Известия. 1994. 2 декабря; Кононенко В. Б. Ельцин по-прежнему делает ставку на силовое решение чеченского кризиса // Известия. 1994. 27 декабря.

федеральным органам исполнительной власти), подвергшаяся резкой критике со стороны либеральной прессы за поддержку действий по подавлению сепаратистов[574]. По мнению ряда исследователей, давление СМИ стало одним из факторов, заставивших Б.Н. Ельцина пойти в 1996 г. на подписание Хасавюртовских соглашений, т.е. фактически на признание поражения федеральных сил в Чечне[575].

В связи с конфликтом внутри правящей политической элиты стоит обратить внимание на воспоминания известного сторонника радикальных реформ А.Н. Яковлева, назначенного Президентом в конце 1993 г. руководителем «Останкино», а также возглавившего Федеральную службу по телевидению и радиовещанию (до 1995 г.), а затем и Совет директоров АО «Общественное Российское Телевидение» (до 1998 г.). Как отмечает Яковлев, возглавив «Останкино» и получив возможность руководить кадровой политикой телерадиокомпании, он произвел значительные кадровые изменения, уволив более 900 человек, сменив руководителей студий и редакций, для того чтобы «оживить» демократию[576]. С началом чеченской кампании выяснилось, что Яковлев солидарен с той частью политической элиты, которая составляла «партию мира»[577].

По воспоминаниям главы «Останкино», после начала военных действий федеральных сил в Чечне в конце 1994 г. он был вызван – вместе с главой ВГТРК О.М. Попцовым и руководителем ИТАР-ТАСС В.Н. Игнатенко – к главе правительства В.С. Черномырдину. Премьер-министр сообщил, что «принято

---

[574] «Российская газета» критиковала освещение чеченской кампании на телевидении, в частности, выступала против заметной во многих телепередачах фактической пропаганды дезертирства (см.: Верин В. Легенды и мифы второй древнейшей // Российская газета. 1995. 19 января). О своем отношении к освещению конфликта большинством СМИ коллектив редакции заявил в статье: О позиции «Российской газеты» // Российская газета. 1995. 21 января.

[575] Ветров К.В. Средства массовой информации. С. 94.

[576] По словам Яковлева, в момент назначения руководителем «Останкино» его «снова охватила романтическая надежда, что через телевидение и радио можно будет разбудить задремавшую демократию». См.: Яковлев А.Н. Ук. соч. С. 610.

[577] Свою позицию А.Н. Яковлев четко выразил в интервью «Радио Свобода», назвав «Российскую газету», выступавшую, как отмечалось выше, против уступок сепаратистам, профашистским изданием, самой лживой газетой в стране (Смирнов В. Между Сциллой и Харибдой // Российская газета. 1995. 20 апреля).

решение навести порядок в Чечне» и прямо заявил: «Мы просим средства массовой информации помочь руководству страны»[578].

Несмотря на требования главы правительства, на телеканале «Останкино» начали появляться передачи, критиковавшие действия властей в Чечне. Говоря о причинах их выхода в эфир, сам А.Н. Яковлев ссылался на межведомственное соперничество, стремясь таким образом скрыть степень своего влияния на содержание телепрограмм. Так, один из появившихся на телевидении материалов был, по словам Яковлева, оплачен Министерством обороны, которое стремилось обвинить «в военных провалах правительство, а не военных». Подчеркивая наличие негласной цензуры, глава «Останкино» описывает в своих воспоминаниях, как ему позвонили представители Администрации Президента и Черномырдин и «выразили резкое недовольство» этой и другими передачами. Премьер-министр, по словам Яковлева, «был весьма суров в оценках и упреках», «в раздраженном тоне возмущался» позицией телеканала[579]. Таким образом, за появление на телевидении материала, не соответствовавшего взглядам главы Правительства и Администрации Президента, руководитель «Останкино» получил неофициальный выговор (по домашнему телефону).

О попытках Президента вернуть контроль над средствами массовой информации свидетельствуют и воспоминания О.М. Попцова, занимавшего пост председателя ВГТРК с 1990 по 1996 гг. По его утверждению, Б.Н. Ельцин мечтал о свободной прессе и «народном телевидении» лишь до того, как он занял пост Президента, а, заняв его, поменял свое мнение: «барские окрики» стали нормой, власть требовала дисциплины и подчинения[580].

Тем не менее, на деле попытки Президента и главы Правительства оказать давление на СМИ, развернувших антигосударственную пропаганду, не увенчались успехом. По мнению специалистов, всевластие радикально-либеральных СМИ (а точнее их владельцев - группы так называемых «медиа-

---

[578] Яковлев А.Н. Сумерки. С. 612.
[579] Там же.
[580] Попцов О.М. Тревожные сны царской свиты. С. 28 – 30.

магнатов») продолжалось вплоть до конца 1990-х гг. Перелом произошел в 1999 – 2000 гг., когда над СМИ был установлен более жесткий контроль со стороны властей. В ходе второй чеченской кампании большинство СМИ единодушно поддержало силовые действия федеральной власти[581].

Говоря об информационном обеспечении национальной политики, необходимо отметить исключительно пассивную роль главного субъекта национальной политики, Государственного комитета (Министерства), в информационно-коммуникационном пространстве страны. При анализе материалов текущего делопроизводства данного ведомства бросается в глаза, что Госкомнац, информируя вышестоящие инстанции о нарастании нестабильности в регионах, ничего не говорил о том, принимаются ли меры информационного воздействия на ситуацию. Среди задач, которые ставились руководством Государственного комитета своим отделам, не упоминаются ни разъяснительная работа с населением, ни пропаганда идей единства, дружбы и сотрудничества. В целом работа Комитета со средствами массовой информации в рассматриваемый период может быть оценена как крайне слабая. Комитет не имел рычагов воздействия на СМИ, выступления руководства и сотрудников данной структуры по телевидению и радио были редкими, публикации терялись в общем потоке информации[582]. Информационная политика Комитета фактически не финансировалась.

В целом характерной чертой ситуации, сложившейся в сфере освещения в СМИ вопросов национальной политики в 1990-е гг., было отсутствие согласия в «верхах» относительно того, каким должно быть это освещение. Острые противоречия разделяли не только законодательную и исполнительную власть, но и различные группировки в рядах последней. Государство потеряло инициативу в

---

[581] Ветров К.В. Средства массовой информации. С. 93; Марков Е.А. Первая чеченская война в материалах российских СМИ. С. 182.

[582] Министерство заключило соглашение о сотрудничестве с информационным агентством «Интерфакс» и информационно-аналитическим фондом «Энергия» (1996 г.) с целью оперативного освещения деятельности Министерства. С середины 1990-х гг. совместно с информационным агентством «ИТАР-ТАСС» Министерство издавало ежемесячный журнал «Россия: власть на местах». С 1992 г. издавался общественно-политический журнал «Жизнь национальностей» (См. подробнее: Отчет о работе Миннаца России за 1996 год. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 324. Л. 9 – 23).

решении задач, стоявших перед многонациональной страной, что способствовало нарастанию конфликтов, в том числе этнополитического характера. Тенденциозное освещение национальных проблем в СМИ под влиянием различных групп политической элиты отнюдь не способствовало поддержанию мира и стабильности в сфере межнациональных отношений.

При всех разногласиях и противоборстве в «верхах», доминирующую роль в освещении национальной проблематики в СМИ играли в 1990-е гг. либеральные, ориентировавшиеся на Запад силы. Выступая за ослабление государственного регулирования национальной политики в России, СМИ проводили мысль о том, что каждый из входивших в нее народов должен был направлять усилия прежде всего на собственное «национальное возрождение», уделяя значительно меньше внимания поддержанию единства страны. Резко критическое отношение к недавнему прошлому страны, к факторам, поддерживавшим ее единство, нередко выливалось в негативное, зачастую шаржированное изображение русских и других народов страны, насаждение этностереотипов. Говоря об особенностях идеологии, которой руководствовалось большинство СМИ в 1990-е гг., уместно привести высказывание известного историка В.В. Согрина, по мнению которого либерализм того времени был утопичен по своей сути, базировался на «игнорировании реальных органических характеристик российского общества…, как и реальных возможностей России… для воплощения западных образцов»[583]. Стремясь к ускоренной вестернизации российского общества, сторонники радикальных реформ осуществляли ломку традиций и духовных основ, скреплявших народы России, используя как инструмент средства массовой информации, зачастую не учитывая реальные настроения и интересы широких слоев общества. Отсутствие четко выраженной позиции государстве в сфере национальной политики вело в этих условиях к дальнейшему обострению межэтнических отношений в России.

---

[583] Согрин В.В. Либерализм в России конца XX века: перипетии и перспективы // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. Материалы международной научной конференции. М.: РОССПЭН, 1999. С. 157.

***

Подводя итоги главы, можно отметить, что особенности социально-экономического развития страны в 1990-е гг., а также сложившаяся в этот период ситуация в информационном поле оказывали в целом деструктивное воздействие на процессы реализации национальной политики. Характеризуя экономическую составляющую, нельзя не отметить низкий уровень материальной обеспеченности как субъекта, так и объектов национальной политики. Уровень жизни населения препятствовал гармонизации межнациональных отношений, поступательному развитию культуры народов страны. Мероприятия Государственного комитета (Министерства) по делам национальностей финансировались явно недостаточно, в связи с чем национальные организации народов России активно откликались на финансовую поддержку иностранных структур, перехватывавших инициативу у федеральной власти.

Касаясь информационной составляющей, необходимо отметить, что ситуация в этой сфере развивалась противоречиво. Команда Президента России, первоначально располагавшая значительным влиянием на средства массовой информации, использовала его главным образом для борьбы с законодательными органами власти, а также для отвлечения внимания населения от перемен, происходящих в социально-экономической сфере. Задачи укрепления единства страны отходили при этом на второй план. Государственный комитет (Министерство) по делам национальностей, в целом не имевший рычагов воздействия на средства массовой информации, не имел и задачи пропагандировать ценности, объединяющие народы России. Органы представительной власти безуспешно пытались отстоять свою позицию, но, в силу ряда причин, не смогли добиться значимого результата.

Заключение

Проблемы, связанные с регулированием межнациональных отношений, играли важнейшую роль в общественно-политической жизни первого постсоветского десятилетия, влияя на самые разные стороны развития социума (вопросы развития культуры, национальной безопасности, регионального развития, федеративных отношений и др.). От представителей власти в этот период требовалось проведение особенно взвешенной национальной политики. Вопросы, касавшиеся национальной сферы, привлекали в 1990-е гг. всеобщее внимание, становились поводом для кампаний в СМИ, нередко оказывались в центре острой идейно-политической борьбы. Оценка различных аспектов национальной политики первого постсоветского десятилетия является и в наши дни предметом научных и общественно-политических дискуссий, с чем, в частности, связано появление настоящего исследования.

Давая общую характеристику национальной политики 1990-х гг., необходимо прежде всего отметить, что она реализовывалось в крайне тяжелых экономических условиях, в обстановке политической нестабильности, мешавшей проводить последовательный политический курс. К началу 1990-х гг. обозначился ряд острых проблем в национальной сфере, которые после распада СССР предстояло решать властям суверенной России. К их числу относилась нараставшая асимметрия федеративных отношений, усугублявшаяся неравномерностью экономического развития регионов, в том числе созданных по национальному принципу; вопрос о статусе русских в России и их положении в странах постсоветского пространства; вопрос о культурно-языковом развитии народов России и национальных движениях в их среде; проблема разрешения межнациональных конфликтов; вопрос о регулировании межконфессиональных отношений в контексте национальной политики. Значительную роль играла и проблема национальной идентификации граждан России, связанная с указанием национальной принадлежности в официальных документах.

Общественно-политическая и экономическая ситуация 1990-х гг. не благоприятствовала успешному разрешению большинства указанных проблем в силу крайней ограниченности финансовых средств государства. Это, в частности, проявлялось в хроническом недофинансировании правительственного органа, ответственного за выработку и реализацию национальной политики – Государственного комитета (Министерства) по национальным вопросам, созданного еще в конце 1989 г. Задерживалось выделение средств на реализацию проектов и программ, порученных Госкомнацу, существовали значительные сложности с подбором сотрудников для данного ведомства. Как отметил в 1998 г. министр по делам федерации и национальностей В.А. Михайлов, положение Госкомнаца (Министерства) Российской Федерации по ряду параметров отличалось в худшую сторону от статуса Народного комиссариата по делам национальностей – органа, действовавшего в первые годы Советской власти и близкого по своим задачам к Госкомнацу[584].

Характерной чертой положения Госкомнаца (Министерства) в 1990-е гг. стали постоянные преобразования его структуры, организационная нестабильность, серьезно препятствовавшая выполнению возложенных на него задач. Наконец, крайне негативно на деятельности Госкомнаца (Министерства) сказывалось постоянное соперничество законодательной и исполнительной властей, непосредственно касавшееся и вопросов национальной политики.

Ставя задачу преобразования концептуальных основ регулирования межнациональных отношений, сторонники реформ в рядах исполнительной власти взяли в начале 1990-х гг. курс на введение в идейный оборот новой концепции «нации», опиравшейся на ее понимание как надэтнической гражданской общности («нация россиян»). В связи с этим начался пересмотр официальной терминологии советского времени, согласно которой «нациями» считались все крупные этнические общности СССР. Советские нации, наряду с общностями (национальностями) иного уровня – народностями, национальными

[584] Михайлов В.А. О 80-летии со дня основания народного комиссариата по делам национальностей // Жизнь национальностей. 1998. № 1-2. С. 6.

меньшинствами – входили, согласно советской терминологии, в единую общность «советский народ». В рамках намеченных преобразований происходил отказ от устоявшегося понятийного аппарата. Новая установка государственной национальной политики на формирование единой надэтнической «нации россиян» выразилась, в частности, в устранении из официальных документов указания на национальную принадлежность граждан Российской Федерации. Принятие данной меры – как и в целом курс на утверждение принципов «гражданской нации» - имело, на наш взгляд, глубоко противоречивые последствия. Отказ от привычной терминологии зачастую вызывал на местах недоумение и протест со стороны общественных деятелей, государственных служащих и широких масс населения. Провозглашение курса на формирование единой нации россиян зачастую воспринималось как стремление «растворить» отдельные народы в новой надэтнической общности, что объективно способствовало их дистанцированию от центра, усилению сепаратизма.

Стремясь ослабить диктат над общественной жизнью страны, характерный для советского периода, власти зачастую самоустранялись от регулирования общественных отношений, включая сферу взаимодействий между национальными группами. Так, вопросы культурно-языкового развития на местах во многих случаях были переданы на уровень регионов и органов местного самоуправления, у которых чаще всего просто не было необходимых средств для их решения. Возникший вакуум стремительно заполнялся деятельностью националистических структур, нередко сепаратистского толка. Подобная ситуация создавала почву для возникновения межнациональных конфликтов и сепаратистских движений, которые далеко не всегда эффективно разрешались органами власти (самый яркий пример – конфликт в Чечне).

Особенно ярко, на наш взгляд, стремление властей предоставить максимальную свободу различными общественным силам проявилось в области межрелигиозных отношений. Российский закон «О свободе вероисповеданий» 1990 г. давал самые широкие возможности религиозной проповеди на территории России, практически не вводя ограничений для проповедников. Во многом

неконтролируемое распространение в стране «новых религиозных движений», пользовавшихся мощной финансовой поддержкой из-за рубежа вызвало острое недовольство традиционных конфессий, тесно связанных с крупными этнонациональными группами России. В обстановке нарастающих противоречий в обществе власти вынуждены были пойти на корректировку законодательства в религиозной сфере (закон «О свободе совести и религиозных объединениях» 1997 г.). Это, в свою очередь, вызвало резкую критику со стороны приверженцев либеральных взглядов, представителей зарубежных политических сил. Тем не менее в целом к концу 1990-х гг. в обществе явно обозначился запрос на изменение направленности национальной политики, усиление государственного регулирования сферы межнациональных отношений. Данный запрос во многом стал основой для формирования нового политического курса после избрания В.В. Путина на пост Президента в 2000 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

Источники

Архивные материалы

1. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ):
- Ф. Р1318 (Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР);
- Ф. А259 (Совет Министров РСФСР);
- Ф. 10121 (Федеральные органы национальной и региональной политики России);
- Ф. 10156 (Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики Российской Федерации).
2. Архивные ресурсы Парламентской библиотеки:
- стенографическое отчеты совместных заседаний Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР 1991 г. (издание Верховного Совета СССР);
- стенографические отчеты совместных заседаний Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (затем РФ) 1991 – 1993 гг. (издания Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета РФ);
- стенографические отчеты заседаний Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (затем РФ) 1991 – 1993 гг. (издания Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета РФ);
- стенографические отчеты заседаний Совета Республики Верховного Совета РСФСР (затем РФ) 1991 – 1993 гг. (издания Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета РФ).

Официально-документальные и справочные материалы

1917 – 1991 гг.:

1. VIII съезд РКП(б). Протоколы. М.: Гос. издат. полит. литер., 1959.

2. XIII съезд РКП(б). Стенографический отчет. М.: Гос. издат. полит. литер., 1963.
3. Большая Советская Энциклопедия. Т. 41. М., 1939.
4. Губонин М.Е. Акты святейшего Тихона, Патриарха Московского и всея России, позднейшие документы и переписка о каноническом преемстве высшей церковной власти. М.: Изд. Правосл. Свято-Тихоновского Богословского Института, 1994.
5. Декларация прав народов России. 15 (2) ноября 2017 г. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942.
6. Декреты Советской власти. Т.I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957.
7. Постановление ВЦИК от 27.07.1922 "Положение о Народном Комиссариате по Национальным Делам" URL: https://www.lawmix.ru/sssr/17825 (дата обращения 14.04.2019).
8. Протоколы руководящих органов Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР. 1918-1924 гг. Москва: РОССПЭН, 2001.
9. РСФСР. Народный комиссариат по делам национальностей. Отчет о деятельности 1 ноября 1917 года – 20 июня 1918 года. М., 1918.
10. РСФСР. Народный комиссариат по делам национальностей. Отчет о деятельности за 1921 г.
11. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942.
12. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР. М. 1943.
13. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944.

1990 – 2000 гг.:

1. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации, 6-21 апреля 1992 г. [В 5 т.]. – М.: Верховный Совет Рос. Федерации, 1992.

2. VII Съезд народных депутатов Российской Федерации, 1-14 декабря 1992 г. [В 4 т.]. – М.: Верховный Совет Рос. Федерации, 1993.
3. Государственная система правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 14.04.2019).
4. Декларация о государственном суверенитете РСФСР № 22-1 от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2.
5. Декларация о конфедеративном союзе горских народов Кавказа // Газета «Барт». №13. Ноябрь 1991. URL: https://chechenlaw.ru/?p=765 (дата обращения 14.04.2019).
6. Договор между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об основах отношений // Московский журнал международного права. 1993. №1.
7. Концепция государственной программы национального возрождения народов Российской Федерации. М.: Известия, 1992.
8. О концепции по разработке государственной программы национально-культурного развития русского народа. Материалы парламентских слушаний 16 ноября 1998 г. М.: Издание ГД, 1999.
9. Обращение к Парламентам и Правительствам Российской Федерации и финно-угорских республик, входящих в ее состав от 03.12.1992 г. URL: http://www.fucongress.org/congress/I-kongress/obrashhenie-k-parlamentam-i-pravitelstvam-rossiyskoy-federacii-i-finno-ugorskix-respublik,-vxodyashhix-v-eyo-sostav/ (дата обращения 14.04.2019).
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1993. 25 февраля.
11. Свобода совести и права человека в РФ. Материалы к парламентским слушаниям 14 февраля 1995 г. Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций / Сб. парл. док. М., 1995.

12. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о сотрудничестве в области культуры, образования и научно-исследовательской деятельности» от 13.10.1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. №4.
13. Стенографические отчеты заседаний Государственной Думы I и III созывов (URL: http://duma.gov.ru/legislative/transcripts/ (дата обращения 14.04.2019);
14. Стенографические отчеты заседаний Совета Федерации I и II созывов (URL: http://council.gov.ru/activity/meetings/ (дата обращения 14.04.2019).
15. Устав эрзянско-мокшанского общественного движения МАСТОРАВА // Документы и материалы мордовского национального движения в XX веке. URL: http://www.suri.ee/doc/ru/mord/mastor89.html (дата обращения 14.04.2019).
16. Электронный архив законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Бизнес-издание «Сейчас.ру». URL: https://www.lawmix.ru/documents/laws/ (дата обращения 14.04.2019).
17. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/ (дата обращения 14.04.2019).

Публикации на общественно-политические темы, материалы прессы

1917 – 1991 гг.:

1. А. В. Луначарский о воспитании молодежи // Советская педагогика. № 1. 1966.
2. Горбачев М.С. Перестройка и новое политическое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1987.
3. Курский Д. Совет национальностей // Жизнь национальностей. 1924. № 1.
4. Ленин В.И. К вопросу о национальностях или об «автономизации». // Полн. собр. соч. Т. 45. С. 356 – 362.
5. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу. // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 113 – 150.
6. Ленин В.И. О «национализме» // Полн. собр. соч. Т. 24. С. 325 – 326.

7. Ленин В.И. Тезисы по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 23. С. 314 - 322.
8. Луначарский А.В. О коммунистическом воспитании. Киев, 1977.
9. Сталин И.В. Как понимает социал-демократия национальный вопрос // Соч. Т. 2. С. 32 – 53.
10. Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. Т.2. С. 290 - 367.

1991 – 2000 гг.:

1. Беляев Д.П. Разруха в головах. Информационная война против России. 2014. URL: https://www.litmir.me/br/?b=213123&p=1 (дата обращения 14.04.2019).
2. Боков Х.Х., Алексеев С.В. Российская идея и национальная идеология народов России // Приложение к журналу «Жизнь национальностей». М., 1996.
3. Васильев А. «Белое Братство»: точка или многоточие? // Миссионерское обозрение. 1996. №7-8 (67-68).
4. Верин В. Легенды и мифы второй древнейшей // Российская газета. 1995. 19 января.
5. Верховный суд запретил деятельность "Свидетелей Иеговы" в России // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20170420/1492720045.html (дата обращения 14.04.2019).
6. Графа «национальность» в российском паспорте // Юридическая помощь «Иски+». 22.10.2016 г. URL: http://iskiplus.ru/grafa-nacionalnost-v-rossijskom-pasporte/ (дата обращения 14.04.2019).
7. Дейч М. Осетино-ингушский конфликт: у каждой из сторон – своя правда // Независимая газета. 2007. 2 ноября.
8. Идея Османской империи живет. И уже побеждает в России? // Комсомольская правда. 2001. 24 апреля URL: https://www.kp.ru/daily/22539/9041/ (дата обращения 14.04.2019).
9. Казиханов А. Готовится покушение на командира национальной гвардии Чечни // Известия. 1992. 9 апреля.

10. Калинина Ю., Зайнашев Ю. «Штурма не будет»: будут химическая атака, пожары и бомбежки // Московский комсомолец. 1994. 31 декабря.
11. Кононенко В. Б. Ельцын по-прежнему делает ставку на силовое решение чеченского кризиса // Известия. 1994. 27 декабря.
12. Леонтьева Л. Бои с несуществующей республикой // Московские новости. 1992. 1 ноября;
13. Линьков А. Мир пока не наступил, но огонь прекращен // Российская газета.1992. 6 ноября.
14. Маловица О. Свобода слова есть, а свободы мысли нет. Интервью с телеведущим А. Любимовым. 7 июля 2015 г. URL: https://ufa1.ru/text/politics/53293682511872.html (дата обращения 14.04.2019).
15. Метелева С. Аллах с нами // Московский Комсомолец. 2002. 6 декабря URL: https://www.mk.ru/editions/daily/article/2002/12/06/129973-allah-s-nami.html (дата обращения 14.04.2019).
16. Минкин А. Прощай, умытая Россия. Признания бывшего вице-премьера / Новая газета. 03.11.1998 г.
17. Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. Благовестие и культура. Доклад на Всемирной миссионерской конференции (Сальвадор, Бразилия, 24 ноября - 3 декабря 1996 г.) // Церковь и время. 1998. № 1 (4).
18. Мостовщиков С. Лубянка вербовала российских военных для секретных операций в Чечне // Известия. 1994. 2 декабря.
19. Нация - русские // Жизнь национальностей. 1998. № 1 – 2.
20. Новодворская В. Завтра умирает сегодня // Демократический выбор. 1998. № 36 – 38. URL: http://ds.ru/dv/dv9836.htm (дата обращения: 14.04.2019).
21. Новопашин А., протоиерей. Педагогические секты // Religare.ru. 2006, 8 февраля. URL: http://www.religare.ru/2_25951.html (дата обращения 14.04.2019).
22. О позиции «Российской газеты» // Российская газета. 1995. 21 января.
23. Паин Э.А. Российское эхо кавказской войны // Известия. 1992. 9 октября.

24. Паин Э.А. Становление государственной независимости и национальная консолидация России: проблемы, тенденции, альтернативы // Мир России. Социология, этнология. № 1. 1995.
25. Патиев Я. 1992. Фильм «Воспоминание о Законе» и увольнение Егора Яковлева // ИА «Максимум». 2016. 21 ноября. URL: http://ia-maximum.ru/?p=4288 (дата обращения 14.04.2019).
26. Петровская Н. «Мой мир и я» — волки в овечьей шкуре. В 79 школах Екатеринбурга дети изучают учебник Муна «Мой мир и я» // Православная газета. 1995. 9 января. № 9 (22). URL: www.orthodox-newspaper.ru (дата обращения 14.04.2019).
27. Печенев В.А. Россия многонациональная: опять на распутье? М.: Республика, 1999.
28. Печенев В.А. Русские в России, или Русский народ в национальной политике Российской Федерации //Этнопанорама. №1. 2001.
29. Плиев П. Концепция национальной политики — не панацея. Интервью с В.Михайловым // Независимая газета. 1996. 4 июня.
30. Преловская И. Преступления войск НКВД при изгнании чеченцев и ингушей зимой 44-го // Известия. 1992. 12 марта.
31. Речь Елены Боннэр на торжественной церемонии открытия I Международного конгресса памяти А.Д. Сахарова // Независимая газета. 1991. № 67.
32. Российские самолеты бомбят улицу Московскую // Московский комсомолец. 1994. 21 декабря.
33. Рябкова С. Православие на телевидении // Церковный вестник. 2004. № 13 – 14. URL: https://rusk.ru/st.php?idar=709078 (дата обращения: 14.04.2019)
34. Свидетели Иеговы // Центр религиоведческих исследований св. Иринея Лионского. URL: http://iriney.ru/dolgozhiteli/%C2%ABsvideteli-iegovyi%C2%BB/ (дата обращения 14.04.2019).
35. Спор о пятом пункте // Известия. 1991. № 136.
36. Тихомиров В. Учебники, которые лгут. Почему дети могут не узнать о нашей Великой Победе? 8 мая 2017 г. URL:

https://life.ru/t/%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5/1004790/uchiebniki_kotoryie_lghut_pochiemu_dieti_moghut_nie_uznat_o_nashiei_vielikoi_pobiedie (дата обращения 14.04.2019).

37. Тощенко Ж.Т. Концепция национальной политики опять не получилась // Независимая газета. 1996. 11апреля.
38. Туровский В. Председатель «Останкино» освобожден от обязанности говорить правду // Известия. 1992. 25 ноября.
39. Церковь Сайентологии ("Дианетика"). URL: http://www.sektoved.ru/enciclopedia.php?cat_id=72 (дата обращения 14.04.2019).
40. Четвергов Е.В. С чего начинается родина // Эрзянь Мастор. 1997. 15 марта.
41. Шахрай С.М. В России только два человека могут сформировать правительство // Аргументы и факты. 1994. Окт. № 41.
42. Шахрай С.М. О концепции государственной региональной политики // Независимая газета. 1994. 12 мая.
43. Эрнитс П. Бывший генеральный директор Департамента гражданства и миграции Андрес Коллист: «Их целью было превратить жизнь русских в ад» // МЭ Суббота. 2000. 12 февраля. URL: http://www.moles.ee/00/Feb/12/6-1.html (дата обращения 14.04.2019).
44. Этнос и право // Независимая газета. 1991. № 67.
45. Schuller R. God’s Way to the Good Life. Grand Rapids, Mich.: William B. Eerdman’s Publishing Company, 1963.
46. Schuller R. Self-Love. NY: Jove Books, 1969.

Воспоминания

1. Бабурин С.Н. Страж нации. От расстрела парламента до невооруженного восстания РГТЭУ. М.: Книжный мир, 2014.
2. Брагин В.И. Правда замедленного действия (о становлении СМИ в новой России и, в частности, о сражении у телецентра «Останкино» 3 октября 1993 года). Тверь, 1993.

3. Бугай Н.Ф. Метеоролог, историк: штрихи к портрету. Воспоминания. М.: Аквариус, 2017.
4. Галазов А. Пережитое. М: Грааль, 2002.
5. Ельцин Б.Н. Записки президента: Размышления, воспоминания, впечатления. М.: РОССПЭН, 2008.
6. Кагарлицкий Б. Ю. Управляемая демократия: Россия, которую нам навязали. Екатеринбург: Ультра.Культура, 2005.
7. Печенев В.А. «Смутное время» в новейшей истории России (1985 – 2003): Исторические свидетельства и размышления участника событий. М.: Норма, 2004.
8. Попцов О.М. Тревожные сны царской свиты. Россия, Кремль. М.: Совершенно секретно, 2000.
9. Трошев Г.Н. Чеченский излом. Дневники и воспоминания. М.: Вече, 2016.
10. Яковлев А.Н. Сумерки. Изд. 2-е доп. и перераб. М.: Материк, 2005.

Литература

1. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное обустройство России. М.: Славянский диалог, 2000.
2. Абдулатипов Р.Г. Сущность нации-этноса: ответ сторонникам безнациональности. М.: Славянский диалог, 1999.
3. Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997.
4. Архипова Е.В. Влияние перестройки на возникновение межнациональных столкновений на территории бывшего СССР: на примере армяно-азербайджанского конфликта // Материалы научной сессии Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, 16 – 23 апреля 2001 г. Выпуск 3. История.

5. Баграмов Э.А. Вступительная статья: На путях к укреплению содружества народов // Бабинцев В.А. Пути решения национального вопроса в современной России. М., 1999.
6. Барсенков А.С., Вдовин А.И. История России. 1917-2009. 3-е изд. расшир. и перераб. М.: Аспект Пресс, 2010.
7. Белозёрова М.В. Деятельность представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств Наркомнаца в Южной Сибири (1920 – 1930-е гг.) // Известия Алтайского государственного университета. 2008. № 4 (60).
8. Боброва Н.А. Мифы научного и общественного сознания в области проблемы прав человека и национальных меньшинств // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции, 27-28 апреля 2000 г. /Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001.
9. Бугай Н.Ф., Штурба Е.В. Межэтническое согласие как фактор безопасности России: XX – XXI вв. Очерки. М.: Де'Либри, 2018.
10. Булдаков В.П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917 – 1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. М.: Новый хронограф, 2010.
11. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: М-ОКО, 1998.
12. Васильева С.А. Пантюркизм на современном этапе: теоретическая база и практическая деятельность // Социум и власть. 2011. № 3 (31).
13. Вдовин А.И. Русские в XX веке. Трагедии и триумфы великого народа. М.: Вече, 2013.
14. Вдовин А.И. Идеология, политика и практика решения национального вопроса в СССР и Российской Федерации // Россия в XXI веке и глобальные проблемы современности: Ломоносовские чтения 2006 г. Научная конференция, апрель 2006 г. Сб. докладов / Под ред. Л.Н. Панковой. М.: ТЕИС, 2006.
15. Вдовин А.И. История СССР от Ленина до Горбачева. М.: Вече, 2011.

16. Вдовин А.И. Русская нация и российская наднациональная общность из истории вопроса // Сборник материалов научной конференции лингвистов, литературоведов, фольклористов, историков. Ч. 2. М., 1995.
17. Вдовин А.И., Зорин В.Ю., Никонов А.В. Русский народ в национальной политике. XX век. 2-е изд., испр. Кунгур: Кунгурский печатный двор ПГФ, 2007.
18. Ветров К.В. Средства массовой информации постсоветской России. Особый путь вдоль проторенной дороги. М.: Книга и бизнес, 2004.
19. Власть, зеркало или служанка? Энциклопедия жизни современной российской журналистики. Т. 1. М.: Союз журналистов России, 1998.
20. Власть, зеркало или служанка? Энциклопедия жизни современной российской журналистики. Т. 2. М.: Союз журналистов России, 1998.
21. Волкова А.Е. Концепт «финно-угорского мира»: центробежные тренды и влияние на внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 3.
22. Волобуев О.В. Этнополитические конфликты в период перестройки и распад СССР // Постсоветская трансформация политических систем новых независимых государств: материалы международной научно-практической конференции, г. Москва, 25 ноября 2011 г. / Под ред. В.Г. Егорова. М.: Изд-во МГОУ, 2012.
23. Восканян С.С. Взаимоотношения политической элиты и средств массовой информации в постсоветской России // КЛИО. Журнал для ученых. 2002. № 3 (18).
24. Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис. 1998. № 2.
25. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Летний сад, 2002.
26. Государство наций: Империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина. М.: РОССПЭН, 2011.

27.Грабельников А.А. Русская журналистика на рубеже тысячелетий. Итоги и перспективы. М. Изд. РИП-холдинг, 2001.
28.Грабельников А.А. Средства массовой информации постсоветской России: пятнадцать лет спустя. М.: РУДН, 2008.
29.Губогло М.Н. Может ли двуглавый орёл летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М.: Пробел, 2000.
30.Гудим - Левкович Г. Е. Религиозная ситуация в России в 1990 - е гг. // Религия в гуманитарном измерении Баренцева региона. Вып. 1. Ч. 1. Архангельск, 2001.
31.Гузенкова Т. С. Украина. Величайшая жертва // "Расскажу вам о войне…": Вторая мировая и Великая Отечественная войны в учебниках и сознании школьников славянских стран / Отв. ред. Т. С. Гузенкова. М.: РИСИ, 2012.
32.Дворкин А. Сектоведение. Нижний Новгород, 2000.
33.Дзялошинский И.М. Российские СМИ в избирательной кампании: уроки эффективности. М.: студия «Викон», 1996.
34.Добаев И.П. Пантюркизм как идеологическое обоснование политики Турции в отношении Кавказа //Известия высших учебных заведений. Северокавказский регион. Общественные науки. 2001. №. 3.
35.Жириков А.А. Этнические факторы политической стабильности. М.: Славянский диалог, 1995.
36.Журавская Е.А. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: Инфра-М, 2005.
37.Зарубежная и российская журналистика: трансформация картины мира и ее содержания. / Под ред. А.А. Стриженко. Томск; Барнаул: Изд-во АГТУ, 2003 URL: http://evartist.narod.ru/text5/76.htm (дата обращения 14.04.2019).
38.Засурский Я.Н. Искушение свободой. Российская журналистика: 1990-2004. М.: Изд. Моск. ун-та, 2005.
39.Здравомыслов А.Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М.: Аспект Пресс, 1999; Малашенко А., Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. М.: Гендальф, 2002.

40. Золотарев В., Кульков Е. Генеральный план «Ост» // Международная жизнь. 2011. № 6.
41. Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2018.
42. Зуев Ю.П. Религиозно-конфессиональные отношения и общественная стабильность// Полития: Вестник Фонда "Российский общественно-политический центр". 1997-1998. № 4 (6).
43. Иванников И.А. Ликвидация советского государственного и общественного строя (Перестройка в СССР 1985–1991 гг.). Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2016.
44. Иванов В.Н., Назаров М.М. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс. 2001. № 1.
45. Казьмина О.Е. Русская Православная Церковь и новая религиозная ситуация в России: этноконфессиональная составляющая проблемы. Москва: Изд-во Московского университета, 2009.
46. Калышев А.Б. К вопросу об определении национальной принадлежности молодежи в межнациональных семьях // Изв. АН КазССР, Сер. общественных наук. 1982. № 3.
47. Кантеров И. «Деструктивные, тоталитарные» и далее везде // Религия и право. 2002. № 1.
48. Капицын В.М. Национальная идентификация и политико-правовые стратегии государства // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции 27-28 апреля 2000 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Издательство Московского университета, 2001.
49. Кирдяшов В.Ф. Всемирные конгрессы финно-угорских народов как фактор единения и конфликтности // «Финно-угорский мир». 2008. №1.
50. Кокорхоева Д.С. Модель федерализма в России 1990-х годов: институциональный аспект // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. № 1.

51. Кольба А.И. Политико-конфликтные аспекты отношений в системе бюджетного федерализма современной России (центр – регионы – муниципалитеты) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2012. № 2.
52. Котошихин Г. Призрак Великого Турана (Есть ли в Приволжье пантюркизм?) // Век. 2002. № 1 – 2.
53. Красиков А. А. Возрождение религии и рождение демократии? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2 (31).
54. Крылова Г. Свобода религии и права человека. Москва: Истина и Жизнь, 1999.
55. Кузнецов М.Н. Дискриминация // Независимая газета. 2001. 2 февраля.
56. Кураев А. Закон о свободе совести: расстрелянные поправки // Все ли равно как верить? Сб. статей по сравнительному богословию. Клин, 1994.
57. Лавров А. Конфликты между центром и регионами в российской модели бюджетного федерализма // Эволюция взаимоотношений центра и регионов: от конфликтов к поиску согласия. М.: Комплекс-Прогресс, 1997.
58. Лавровский Б.Л., Новиков А.В Практический анализ. Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х // Экономический журнал ВШЭ. 2002. № 1.
59. Лещинский А. Н. Особенности межрелигиозных отношений в контексте религиозной ситуации современной России // Россия. Духовная ситуация времени. 2002. № 3-4 (15-16).
60. Логинов А. В. Религиозная ситуация в России и принятие закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" // Полития: Вестник Фонда "Российский общественно-политический центр". 1997-1998. № 4 (6).
61. Лукина М.М. Христианские программы на национальном радиовещании (опыт классификации) // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 1996. №4.
62. Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации / Федерализм власти и власть федерализма. Отв. ред Губогло М.Н., сост. Аринин А.Н. и др. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997.

63. Макарова Г.П. Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР, 1917-1923 гг. Москва: Наука, 1987.
64. Малахов В.С. Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991 – 2006 //Русский национализм: Социальный и культурный контекст / Сост. М. Ларюэль. – М.: Новое литературное обозрение, 2008.
65. Малашенко А., Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. М.: Гендальф, 2002.
66. Медведко С. В., Элбакян Е. С. О религиозной ситуации в современной России // Религиоведение. 2002. № 2.
67. Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999.
68. Михайлов В.А. О 80-летии со дня основания народного комиссариата по делам национальностей // Жизнь национальностей. 1998. № 1-2.
69. Мкртычян А.А. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе как глобальная проблема современных международных отношений (политологический анализ): автореферат дис. … д. полит. наук. М., 2003.
70. Мнацаканян М.О. Нации и национализм. Социология и психология национальной жизни: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
71. Мнацаканян М.О. Нации в современном глобальном мире: модернистские, конструктивистские и постмодернистские теории. М.: Анкил, 2011.
72. Мрочко О. Г. Социально-политические и межнациональные отношения в России 1990-х гг. в оценках средств массовой информации: автореферат дис. ... к. ист. наук. М., 2006.
73. Мясникова А.Б. Этапы становления и развития финно-угорского мира // Вестник Чувашского университета. 2012. № 1.
74. Назарова А.Ф. Генетика и филогенез финно-угорских популяций // Альманах Пространство и Время. 2013. Т. 4. № 1.
75. Нежный А. Протестант обустраивает Россию // Известия. 1992. 4 сентября.

76. Неменский О.Б., Пироженко В.А. Украина. От победителей к побежденным // Наследники Победы и поражения. Вторая мировая война в исторической политике стран СНГ и ЕС. / Отв. ред.: Т.С. Гузенкова, О.В. Петровская. М.: РИСИ, 2015.
77. Никонов В.А. Российская матрица. М.: Русское слово, 2014.
78. Одинцов М. И. Вероисповедная политика Российского государства в 1991 - 2011 гг.: становление, итоги и перспективы // Национальные интересы. 2012. № 6.
79. Одинцов М.И. Вероисповедные реформы в Советском Союзе и в России. 1985 – 1997 гг. М.: Российское объединение исследователей религии, 2010.
80. Одоевцева С. Неверные не играют в ящик // Московский комсомолец. 2001. 29 марта.
81. Песикина Е.И. Народный Комиссариат по дедам национальностей и его деятельность в 1917-1918 гг. М., 1950.
82. Пихоя Р.Г. История современной России. Десятилетие либеральных реформ: 1991 – 1999 гг. М.: Новый хронограф, 2011.
83. Полищук Л. Российская модель переговорного федерализма (политэкономический анализ) // Вопросы экономики. 1998. № 6.
84. Пугачев В.П. Управление свободой. М.: КомКнига, 2005.
85. Разделит ли Россия участь Союза ССР?: (Кризис межнац. отношений и федерал. нац. политика) / [Э. А. Баграмов, Ж. Г. Голотвин, Г. С. Гуревич и др.; редкол.: Э. А. Баграмов и др.]; Междунар. фонд рос.-эллин. духов. единства и др. М.: Бук, 1993.
86. Религия и общество: Очерки религиозной жизни современной России: (Сборник) / Под ред. С.Б. Филатова. М., СПб: Летний сад, 2002.
87. Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Риторика и практика модернизации: советская социальная политика, 1917 – 1930-е гг. // Социальная история. Ежегодник. СПб.: Алтейа, 2009.
88. Русский вопрос в национальной политике. XX век. М.: Московский рабочий, 1993.

89. Рыженков С. Реформа местной власти в городах России: «обусловленный путь» или хаос произвола и случая? // Местное самоуправление: стратегические направления развития / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000.
90. Сануков К.Н. Финно-угорские народы России: прошлое и настоящее. Йошкар-Ола, 2011.
91. Саркарова Д.С. О некоторых особенностях конституции Республики Дагестан 1994 г. // Власть. 2014. № 11.
92. Сахаров А.Н., Дьяков Ю.Л., Солдатенко В.Ф., Колодникова Л.П., Бушуева Т.С., Зима В.Ф. Беженцы и эвакуированные в годы войны. URL: http://moyapobeda.ru/bezhency-i-evakuirovannye-v-gody-vojny.html (дата обращения 14.04.2019).
93. Сваранц А.А. Пантюркизм в геостратегии Турции на Кавказе. М.: Гуманитарий, 2002; Червонная С. Возвращение «пантюркизма»? (Намерения, мифы, реальность) // Ас-Алан. 2001. № 1.
94. Сваранц А.А. Пантюркизм во внешнеполитической стратегии Турции в 90-х годах // Армянский вестник. 2000. № 1 – 2.
95. Свобода. Неравенство. Братство: Социологический портрет современной России / Авт.-сост. Е.П. Добрынина; Под общ. Ред. М.К. Горшкова. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 182.
96. Северный Кавказ: русский фактор. Доклад группы экспертов под ред. В. Коровина // Изборский клуб. Русские стратегии. 2016. № 10 (46).
97. Согрин В.В. Либерализм в России конца XX века: перипетии и перспективы // Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. Материалы международной научной конференции. М.: РОССПЭН, 1999.
98. Соколовский С. Эссенциализм в российском конституционном праве (на примере терминологии, используемой в конституциях республик в составе РФ) // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / Сост. М. Ларюэль. М.: Новое литературное обозрение, 2008.

99. Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990 – 1995 гг. // Полис. 1995. № 6.
100. Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990-2000): теория и практика. М.: РАГС, 2009.
101. Сулейманова Ш.С. Самоопределение народов Северного Кавказа в процессе трансформаций российской государственности: историко-политологический анализ. М.: РАГС, 2010.
102. Терентьева Л.Н. Определение своей национальной принадлежности подростками в национально-смешанных семьях // Советская этнография. 1969. № 3.
103. Тишков В. А. Русские вне России: мифы и политика // Российский монитор. Вып. 5. 1995.
104. Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России //Национальная политика в России: история и современность. М.: Русский мир, 1997.
105. Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997.
106. Тишков В.А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013.
107. Тишков В.А. Этничность, право и закон (вместо заключения) // Зорин В.Ю., Аманжолова-Киселева Д.А., Кулешов С.В., Тишков В.А. Национальный вопрос в Государственных Думах России (опыт законотворчества): (С прил. док.). Москва: Русскій міръ, 1999.
108. Тишков В.В. Выступление на мультимедийном круглом столе на тему: «Россия и русские в XXI веке», 2013 г. URL: http://www.gumilev-center.ru/problemy-identichnosti-russkikh-i-zachem-nuzhen-institut-ehtnologii-i-antropologii-ran/ (дата обращения 14.04.2019).
109. Троицкий Е. На пороге XXI века // Жизнь национальностей. 1998. № 1 – 2.
110. Трофимов Е.Н. Россия многонациональная. Политико-правовые основы управления национальными процессами (1906 - 2012 годы): монография. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Логос, 2013.

111. Туровский Р.Ф. Отношения «центр-регионы» в 1997 – 1998 гг.: между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1(7).
112. Туровский Р.Ф. Период полураспада // Политбюро. 2003. № 11.
113. Уварова В. И., Перелыгин А. И. Современная религиозная ситуация в России (по данным социологического опроса) // Религия, церковь в России и за рубежом: информационный бюллетень. 1997. № 9-10.
114. Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма // Деловой Урал. 1998. 25 декабря. С. 11 – 15.
115. Чеботарева В.Г. Наркомнац РСФСР: свет и тени национальной политики 1917-1924. М., 2003.
116. Червонная С. Возвращение «пантюркизма»? (Намерения, мифы, реальность) // Ас-Алан.: Ежекв. мас. журн., освещающий историю и сегодняш. жизнь карачаево-балкар. и других народов РФ. 2001. № 1.
117. Шабаев Ю.П. Конструирование нового национализма финно-угров: конкуренция глобального и регионального // Мир России. 2004. №3.
118. Шабаев Ю.П. Новые идентичности у финно-угров как политические инструменты // Этнографическое обозрение. 2006. №1.
119. Шабаев Ю.П., Садохин А.П. и др. Политизация этничности: зарубежные и отечественные авторы «финно-угорского вопроса» //Вестник российской нации. 2009. Т. 4. № 2.
120. Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Региональные этноэлиты в политическом процессе (финно-угорское движение: становление, эволюция, идеология, лидеры). Сыктывкар, 2008.
121. Шабаев Ю.П., Чарина А.М. Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). СПб.: Университет сервиса и экономики; ИЭА РАН, 2010.
122. Шевырин В.М. Рец. на кн.: Булдаков В. П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917-1918 гг.: условия возникновения, хроника, комментарий, анализ. - М.: Новый хронограф, 2010. - 1096 с // Социальные и

гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: История. Реферативный журнал. 2012.

123. Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства / Отв. ред. Т.Ю. Красовицкая, В.А. Тишков. М.: Новый хронограф, 2012.

124. Юззелл Л. Проблема свободы религии в современной России / Религия и общество: Очерки религиозной жизни современной России: (Сборник) / Под ред. С.Б. Филатова. М., СПб: Летний сад, 2002.

125. Anderson R. “Super Successful People”: Robert Schuller, Suburban Exclusion, and the Demise of the New Deal Political Order / Master Thesis for the degree of Master of Arts. University of Massachusetts Amherst, 2011.

126. Glanzer P.L. Postsoviet Moral Education in Russia’s State Schools: God, Country and Controversy // Religion, State and Society. Vol. 33. 2005. №. 3.

127. Glanzer P.L. The Quest for Russians Soul: Evangelicals and Moral Education in Post-Communist Russia. Texas: Baylor University Press, 2002.

128. Bahry D. Ethnicity and Equality in Post-Communist Economic Transition: Evidence from Russia's Republics // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Jul. 2002. № 5.

129. Bowring B. Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians // Europe-Asia Studies. Vol. 54. Mar. 2002. № 2.

130. Shevel O. Russian Nation-building from Yel’tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? // Europe-Asia Studies. Vol. 63. March 2011. № 2.

131. Simonsen S.G. Between Minority Rights and Civil Liberties: Russia’s Discourse Over “Nationality” Registration and the Internal Passport // Nationalities Papers. Vol. 33. June 2005. № 2.

132. Treisman D.S. Russia's "Ethnic Revival": The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order // World Politics. Vol. 49. Jan. 1997. № 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Структура Государственного комитета РСФСР[585]

1. Главное управление национальных образований, законодательства и правовых вопросов
2. Главное управление социально-экономического развития и национальных программ
3. Главное управление межнациональных отношений
4. Управление национально-культурного развития и подготовки национальных кадров
5. Управление народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
6. Управление информации и научно-методических работ
7. Управление Делами

[585] Дело об утверждении структуры центрального аппарата Государственного комитета РСФСР по национальным вопросам. 1990 – 1991 гг. ГА РФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 2448. Л. 9.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Структура Государственного комитета РСФСР по национальной политике на 28.11.1991 г.[586]

1. Руководство

2. Аппарат при руководстве

3. Отдел прогнозирования национального развития:

сектор теории национального развития и конфликтологии;

сектор этнодемографии, актуальных проблем межэтнических и национальных отношений;

сектор координации и планирования.

4. отдел культуры межнационального общения, языковых проблем и подготовки национальных кадров:

сектор культуры межнационального общения;

сектор языковых проблем;

сектор по вопросам подготовки национальных кадров.

5. отдел по национально-государственному устройству и правовым вопросам:

сектор по национально-государственному устройству;

сектор по законодательным и правовым вопросам.

6. отдел по связям с органами управления и общественными организациями:

сектор по связям с комитетами и комиссиями Верховного Совета РСФСР;

сектор по работе с постоянными представительствами национально-государственных образований и союзными республиками;

---

[586] Поручения Совета Министров РСФСР по проблемам национальных отношений РСФСР. 1991 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 27. Л. 109 – 112.

сектор по работе с ассоциациями и другими национальными общественными организациями.

7. отдел связей с национальными общинами и организациями за рубежом

8. отдел по вопросам межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах РСФСР:

сектор регулирования межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах европейской части РСФСР;

сектор регулирования межнациональных отношений в республиках, краях, областях и округах азиатской части РСФСР.

9. отдел анализа социально-экономического развития национально-территориальных образований:

сектор анализа социально-экономического развития национально-территориальных образований;

сектор демографической политики и миграционных процессов.

10. Финансово-бухгалтерский отдел

11. Отдел по специальной работе и кадрам

12. Управление делами

13. Управление по делам народов, не имеющих национально-государственных образований

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Структура Государственного комитета РСФСР по национальной политике на 08.08.1992 г.[587]

1. Руководство
2. Аппарат при руководстве
3. Отдел государственно-правовых вопросов
4. Отдел народов европейского центра
5. Отдел народов Поволжья и Урала
6. Отдел народов Северного Кавказа
7. Отдел народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
8. Отдел национальных меньшинств и городских этнических общин
9. Управление по проблемам казачества
10. Управление по проблемам российских немцев
11. Отдел по проблемам репрессированных народов
12. Отдел культурных, языковых и религиозных проблем
13. Отдел социально-экономических и экологических проблем
14. Отдел международного сотрудничества и связей с СНГ
15. Отдел по связям с национально-культурными центрами, общественными объединениями и движениями
16. Отдел кадров
17. Финансовый отдел
18. Информационно-аналитический центр с редакционно-издательской группой
19. Управление делами

[587] Штатное расписание комитета на 1992 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 84. Л. 2 – 5.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Структура Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей по итогам 1993 г.[588]

1. Руководство
2. Аппарат при руководстве
3. Пресс-служба
4. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования
5. Региональные центры:

Северокавказский региональный центр

Урало-поволжский региональный центр

Центрально-российский региональный центр

6. Департамент по делам субъектов федерации:

Отдел Северного Кавказа

Отдел Урала и Поволжья

Отдел Центрально-российского региона

Отдел Сибирского региона

Отдел Северо-западного региона

Отдел Дальневосточного региона

Отдел по проблемам Москвы и Санкт-Петербурга

7. Департамент федеральных и региональных программ
8. Финансовый отдел
9. Отдел кадров
10. Управление делами

[588] Штатное расписание Комитета на 1993 г. ГА РФ. Ф.10121. Оп. 1. Д. 145. Л. 2 – 12.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Структура Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике по итогам 1995 г.[589]

1. Департамент анализа, прогноза и оперативного реагирования

Отдел анализа, прогноза

Отдел срочной информации

Отдел сбора и первичной обработки информации

Отдел кризисных ситуаций

2. Департамент по бюджетно-финансовой и инвестиционной деятельности регионов

Отдел регулирования инвестиционной политики

Отдел внешнеэкономической деятельности

Отдел финансово-бюджетной политики

3. Департамент по федеральным и региональным программам

Отдел регулирования региональных рынков труда

Отдел федеральной поддержки региональных программ

Отдел социально-экономической экспертизы федеральных и региональных программ

4. Правовой департамент

Отдел подготовки и экспертизы законодательных актов

Отдел систематизации законодательных актов и правовой информатизации

Отдел по связям с Федеральным Собранием

---

[589] Штатное расписание Министерства на 1995 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 250. Л. 2 – 34.

5. Департамент по проблемам самоуправления

Отдел муниципальной собственности и землепользования

Отдел органов местного самоуправления

Отдел местных бюджетов и налогов

6. Департамент по делам казачества

Отдел государственной регистрации казачьих обществ

Отдел государственной службы

Отдел правового регулирования

7. Департамент по международному сотрудничеству и делам этнических россиян

Отдел этнических россиян в государствах Балтии

Отдел этнических россиян в Белоруссии, Молдавии и на Украине

Отдел этнических россиян в государствах Средней Азии и Казахстана

Отдел этнических россиян в Закавказье

8. Департамент по делам российских немцев

Отдел социально-экономических программ возрождения российских немцев

Отдел по проблемам образования, культуры и национальных традиций российских немцев

9. Департамент по делам национальностей

Отдел финно-угорских и монгольских народов

Отдел русского народа

Отдел национальных меньшинств и национально-культурной автономий

Отдел тюркских народов

Отдел по связям с национально-общественными движениями и религиозными конфессиями

Отдел национально-языковых проблем

Отдел по проблемам малочисленных народов Севера

10. Департамент по делам депортированных и репрессированных народов

Отдел по Северному Кавказу

Отдел социально-экономических проблем реабилитированных народов

Отдел по проблемам национально-культурной реабилитации

11. Департамент по взаимодействию с субъектами РФ

Отдел Центрально-российского региона, включая Москву, и группа сводной региональной информации

Отдел Северо-Западного региона, включая СПб

Отдел Урало-Поволжского региона

Отдел Сибирского региона

Отдел Дальневосточного региона

12. Управление информации и печати

Отдел по связям с российскими и зарубежными СМИ

Редакционно-издательский отдел

13. Управление международных связей

Отдел международных связей по проблемам национальной и региональной политики

Отдел международных связей по проблемам севера

Финансовое управление

Отдел бух. учета

Отдел координационных и прикладных проблем

Межведомственная комиссия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта 1992 г.

Управление делами

Организационный отдел

Общий отдел

Группа секретного делопроизводства

Отдел автоматизации, средств связи и электронной техники

Отдел кап. ремонта и строительства

Отдел эксплуатации административных зданий

Отдел материально-технического обеспечения

Социально-бытовой отдел

Учебно-методический отдел и библиотека

Отдел кадров

Межведомственная комиссия по делам Арктики и Антарктики

Отдел поставок продукции на Север

Отдел финансового регулирования поставок на Север

Отдел комплексных проблем Северных территорий

Отдел экономики традиционных отраслей хозяйствования малочисленных народов Севера

Отдел формирования и реализации федеральной программы

Отдел переселения и занятости северян

Отдел по вопросам социальных гарантий

Отдел развития социальной сферы

Отдел по реализации экономических реформ на Севере

Отдел научного обеспечения

Отдел по развитию новых форм хозяйствования на Севере

Отдел по делам полярных и островных территорий

Отдел экологической политики

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Структура Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации по итогам 1996 г.[590]

1. Департамент по делам национальностей

Отдел финно-угорских народов

Отдел русского народа

Отдел национальных меньшинств, малочисленных народов и национально-культурных автономий

Отдел тюркских и монгольских народов

2. Департамент по правовым вопросам федеративных отношений

Отдел законодательных актов и взаимодействия с Федеральным Собранием

Отдел систематизации законодательных актов и правовой информации

Отдел по вопросам разграничения полномочий между федерацией и субъектами федерации

3. Департамент по проблемам местного самоуправления

Организационный отдел

Нормативно-экспертный отдел

Отдел экономики и федеральных программ

4. Департамент по связям с субъектами РФ

Отдел Европейской части России

Отдел Урало-Поволжского региона

Отдел Сибирского региона

[590] Штатное расписание на 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 335. Л. 2 – 32.

Отдел Дальневосточного региона

Отдел координационных и прикладных проблем

5. Департамент по Северному Кавказу

Отдел этнополитических проблем Сев. Кавказа

Отдел социально-экономического развития

Отдел реабилитации

6. Департамент по делам российских немцев

Отдел анализа и прогноза

Отдел образования и культуры

Отдел экономической политики

7. Департамент по социально-экономическим вопросам федеративных отношений

Отдел экономики федеративных отношений

Отдел инвестиционной политики и экономической безопасности регионов

Отдел реализации территориальных программ

Отдел по обеспечению деятельности фонда

8. Департамент по связям с соотечественниками за рубежом

Отдел по связям с соотечественниками в странах Балтии

Отдел по связям с соотечественниками на Украине, в Молдавии и Белоруссии

Отдел по связям с соотечественниками в странах Средней Азии и Казахстана

Отдел по связям с соотечественниками в странах Закавказья

Отдел международных связей

Управление координации территориальных органов

Организационный отдел

Отдел сводной информации

Организационно-методический отдел

Управление делами

Отдел организации работы центрального аппарата

Общий отдел

Отдел автоматизированных информационных систем

Отдел материально-технического обеспечения

Социально-бытовой Отдел

Управление информации

Отдел по связям с общественными организациями и религиозными объединениями

Отдел связей со СМИ

Отдел срочной информации

Отдел государственной службы и кадров

Финансово-бухгалтерский Отдел

Межведомственная комиссия по ликвидации осетино-ингушского конфликта 1992 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Структура Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации по итогам 1999 г.[591]

Руководство

1. Департамент по делам национальностей

Отдел общих проблем национального развития

Отдел финно-угорский народов

Отдел тюркских и монгольских народов

Отдел этнических проблем русского народа

Отдел национальных меньшинств и национально-культурной автономии

Отдел по связям с национальными объединениями

2. Департамент государственного строительства правовых основ федерализма

Отдел государственного строительства

Отдел законопроектной работы

Отдел правовой экспертизы и правовой информации

Отдел правового обеспечения договорного процесса

Юридический отдел

3. Департамент экономических и финансовых проблем федеративных отношений

Отдел государственного регулирования развития федеративных отношений

[591] Структура и штатное расписание Министерства на 1999 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 112. Л. 2 – 23.

Отдел финансового обеспечения программ, проектов и научных исследований

Отдел проблем бюджетного федерализма

Отдел международных программ и проектов

4. Департамент по работе с субъектами РФ

Отдел кадровой политики в субъектах РФ

Сводно-аналитический отдел

Отдел по работе с территориальными органами

Отдел Европейского региона

Отдел Сибири и Дальнего Востока

5. Департамент мониторинга и общественных связей

Отдел регионального мониторинга

Отдел по взаимодействию со СМИ

Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями

Отдел по связям с общественными и политическими организациями

6. Департамент межрегионального взаимодействия

Отдел координации межрегионального сотрудничества

Отдел межрегиональных проектов

Отдел региональной экспертизы

7. Департамент местного самоуправления

Отдел организационных и кадровых вопросов местного самоуправления

Отдел правовых вопросов местного самоуправления

Отдел по взаимодействию с органами и организациями по вопросам местного самоуправления

8. Департамент муниципальной экономики и местных финансов

Отдел местных финансов

Отдел муниципальной экономики и социального развития

Отдел программ поддержки и развития местного самоуправления

9. Департамент Северного Кавказа

Отдел этнополитических проблем Северного Кавказа

Отдел этнокультурного развития народов Северного Кавказа

Отдел правовой и социально-культурной реабилитации

Отдел программ социально-экономического и культурного развития Сев. Кавказа

10. Департамент по делам российских немцев

Отдел культуры и образования

Отдел международного сотрудничества

Сводно-экономический отдел

11. Управление кризисных ситуаций и постконфликтного строительства

Отдел постконфликтного строительства

Отдел экспертизы

12. Управление по взаимодействию с Федеральным Собранием

Отдел по взаимодействию с Советом Федерации

Отдел по взаимодействию с Гос. Думой

13. Управление по проблемам соотечественников и международного сотрудничества

Отдел программ поддержки соотечественников за рубежом

Отдел проблем приграничного сотрудничества

Отдел по международным связям

14. Управление социальных и гуманитарных проблем

Отдел проблем национального книгоиздательства и СМИ

Отдел национальных проблем языка, культуры и образования

Отдел этнических проблем занятости населения и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов

15. Управление государственной службы и кадров

Отдел государственной службы

Отдел подготовки и повышения квалификации кадров, библиотека

16. Управление финансов

Бух. отдел

Финансовый отдел

Аналитический отдел

17. Организационно-контрольное управление

Общий отдел

Отдел планирования и контроля

Организационный отдел

Должности, не отнесенные к гос. должностям:

Архивариус и др

18. Управление делами

Отдел по социальным и организационным вопросам

Отдел материально-технического обеспечения

Отдел организационной техники и средств связи

Служба эксплуатации здания

Управление по обеспечению деятельности министра

Аналитический отдел

Организационный отдел

Отдел секретного делопроизводства

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

Структура Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации по итогам 2000 г.[592]

Руководство

1. Государственно-правовой Департамент

Отдел государственного строительства

Отдел законопроектных работ

Отдел правового обеспечения договорного процесса

2. Департамент миграционной политики

Сводно-аналитический отдел

Отдел методологии и разработки миграционных программ и проектов

Отдел финансового сопровождения программ

3. Департамент экономики федеративных отношений

Отдел развития федеративных отношений в экономике

Отдел регулирования отношений собственности

Отдел совершенствования взаимодействия системы органов исполнительной власти

Отдел регионального развития

Отдел федеральных округов и межрегиональных организаций

4. Департамент местного самоуправления

Отдел правового обеспечения местного самоуправления

Отдел программ развития местного самоуправления

[592] Структура и штатное расписание Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики на 2000 год. ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 232. Л. 2 – 30.

Отдел муниципального хозяйства и местных финансов

Отдел организационных и кадровых вопросов местного самоуправления

Отдел по взаимодействию с органами и организациями по вопросам местного самоуправления

5. Департамент международного сотрудничества

Отдел планирования международного сотрудничества и загранпредставительств

Отдел по связям с соотечественниками за рубежом

Отдел приграничного сотрудничества

Отдел международных связей и протокола

6. Департамент внешней трудовой миграции

Отдел международных договоров, мониторинга и статистики

Отдел временной трудовой эмиграции и лицензирования

Отдел временной трудовой иммиграции

7. Департамент по делам вынужденных переселенцев

Отдел по вопросам статуса

Отдел экономического обеспечения программ

Отдел жилищного обустройства

8. Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища

Отдел развития иммиграционного законодательства и анализа

Отдел иммиграционного контроля

Отдел по вопросам убежища

Отдел спецучета и документирования

9. Департамент кризисных ситуаций

Отдел анализа и предупреждения кризисных ситуаций

Отдел оперативного реагирования

Отдел постконфликтного строительства

Отдел социальной поддержки

10. Департамент по делам национальностей

Отдел обеспечения реализации концепции государственной национальной политики РФ

Отдел этнополитических проблем

Отдел гуманитарных проблем народов

Отдел взаимодействия с национальными общественными объединениями

Отдел национальных меньшинств и национально-культурных автономий

Отдел программ обеспечения социально-экономического и культурного развития национальностей

Отдел проблем казачества

11. Департамент финансовой экспертизы и программ

Отдел межбюджетных отношений, форм и методов государственной поддержки субъектов РФ

Отдел региональных финансов

Отдел федеральных и региональных программ

Отдел государственного заказа

Отдел организации научно-исследовательских работ, международных программ и проектов

12. Департамент по взаимодействию со СМИ и связям с общественностью

Отдел региональной и внутренней информации

Отдел информационной политики, СМИ и издательской деятельности

Отдел организационной работы и связей с общественными организациями

13. Департамент по координации деятельности территориальных органов и подведомственных организаций

Отдел территориальных органов

Отдел подведомственных учреждений и программных мероприятий

Отдел управления материально-техническими резервами

14. Департамент – исполнительный секретариат

Отдел по обеспечению деятельности руководства министерства

Общий отдел

Отдел организации работ с правительственными документами и контроля исполнения

Отдел планирования и протокола

15. Юридическое управление

Отдел правового обеспечения миграционной политики

Отдел правовой экспертизы

Отдел правового обеспечения хозяйственной деятельности

16. Управление по взаимодействию с Федеральным Собранием и общественно-политическими объединениями

Информационно-аналитический отдел

Отдел по взаимодействию с Федеральным Собранием и общественно-политическими объединениями

17. Управление по делам религии

Отдел государственно-религиозных отношений

Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями

Аналитический отдел

18. Управление по делам коренных малочисленных народов

Отдел этнополитических проблем и трудовой занятости

Отдел социальных проблем

Отдел национальных проблем языка, культуры и образования

19. Информационно-аналитическое управление

Отдел социально-экономической информации

Отдел миграционной информации

Отдел информационных систем

20. Контрольно-ревизионное управление

Отдел ведомственного контроля

Сводно-аналитический Отдел

21. Управление финансов

Отдел бух. учета центрального аппарата

Отдел сводной бухгалтерии и ведомственной отчетности

Отдел финансирования территориальных органов, загранпредставительств и подведомственных предприятий

Финансовый отдел

22. Управление государственной службы и кадров

Отдел по работе с кадрами центрального аппарата

Отдел по работе с кадрами территориальных органов и загранпредставительств

Отдел подготовки и повышения квалификации кадров

23. Управление делами

Организационный транспортный отдел

Отдел материального и социального обеспечения

Отдел технического обеспечения

Отдел размещения и эксплуатации

Отдел советников министра

Отдел по обращениям граждан

Отдел секретного делопроизводства

ПРИЛОЖЕНИЕ 9

Словарная справка к проекту Концепции государственной национальной политики (1996 г.)[593]

Народ. Понятие народ многозначно. Наиболее распространенное значение данного понятия – общегражданская общность, население страны (народ России). Другое значение понятия народ определяет этнокультурные общности и является синонимом национальности (русские, татары, украинцы, чукчи и т п.).

В этом смысле народ обозначает общность людей, члены которой разделяют общее название и элементы культуры, обладают представлением об общем происхождении и общей исторической памятью, обладают чувством солидарности. Среди этих признаков определяющую роль играют самосознание и солидарность. В данном контексте слово народ или народы употребляется и в первом, и во втором этнокультурном значении.

Гражданское (политическое) значение понятия народ и этнокультурное не противоречат друг другу и принадлежность к обоим типам общности не является взаимоисключающей, а наоборот, предполагают двойную или множественную лояльность и принадлежность.

Этнос – исторически сложившаяся на определенной территории устойчивая совокупность людей, обладающих общими чертами и стабильными особенностями культуры (включая язык), психологического склада, а также сознанием своего единства и отличия от других подобных образований.

Национальность – это термин, употребляемый для обозначения народностей, наций и других этнических общностей и групп, исключая племена

---

[593] Поручения Правительства Российской Федерации по созданию концепции государственной национальной политики и документы по их выполнению. 1996 г. ГА РФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 261. Л. 88 – 90, 143. В документе указано, что определения понятий даны на основе формулировок, содержащихся в издании «Народы России» (энциклопедия, подготовленная Институтом этнологии и антропологии РАН им. Миклухо-Маклая в 1994 г.), и Кратком этнологическом словаре, подготовленном авторским коллективом Российской Академии Управления, (Академии государственной службы при Президенте РФ) 1994 г., а также определений, содержащихся в проектах федеральных законов.

(другой смысл данного термина – обозначение принадлежности человека или группы людей к определенной этнической общности).

Национализм – идеология и групповое поведение, основанное на примате национальных интересов своего этноса, часто противопоставляемых интересам других этносов и индивидуальным правам человека. В новое время после XIX века национализм нередко приобретал агрессивный шовинистический характер.

Национальные отношения – разновидность общественных отношений, особенность которых обусловлена внутринациональным взаимодействием социальных сил, затрагивающим в первую очередь сферу национальных интересов и национальной политики.

В отличие от межнациональных отношений как отношений между нациями (народами) в рамках многонационального государства, национальные отношения выражают внутреннюю связь различных субъектов с национальным вопросом. Национальные отношения имеют в своей структуре различные аспекты: экономический, политический, социальный, культурный, этический, образующие в совокупности определенную систему.

Национальная культура – совокупность материальных и духовных ценностей, накопленных и приумноженных поколениями в процессе жизни нации, ее становления и развития.

Национальное сознание – совокупность социальных, политических, экономический, нравственных, философских, религиозных и других взглядов, характеризующих содержание, уровень и особенность духовного развития различных национальных общностей. В число структурных элементов включают прежде всего осознанное отношение нации к ее материальным и духовным ценностям и понимание необходимости ее сплочения ради осуществления национальных интересов и установления нормальных отношений с другими народами.

Национальное самосознание – неотъемлемый духовный (идеологический) атрибут национальной жизни и наиболее характерное ее выражение.

Национальное самосознание как составная часть психологического комплекса нации означает осознание этой общности ее членами в качестве особенного, отличного от других образования, равно как и соотнесение их самих к данному национальному коллективу, то есть определение ими своей н принадлежности (осуществление н идентификации).

Межнациональные отношения – отношения, складывающиеся в ходе взаимодействия национальностей по поводу реализации ими своих интересов (как непосредственных, так и коренных) собственно национальных и общенациональных. Они, как и национальные отношения вообще, носят комплексный характер, включая экономические, социально-политические, духовные и идеологические отношения. Во многом межнациональные отношения определяются социально-политической системой, в рамках которой происходит их развитие, обладая, однако, относительной самостоятельностью, собственной спецификой. В зависимости от подхода субъектов межнациональных отношений к национальной политике эти отношения могут носить характер как согласия, так и конфронтации.

Национальная политика – составная часть социальной политики многонационального государства, предполагающая тщательный и своевременный учет специфических интересов народов, составляющих население страны, их согласование на государственном и региональном уровнях. В практическом плане национальная политика представляет собой совокупность законодательных, политических, социально-экономических, образовательных, культурно-просветительских и иных мер, направленных на обеспечение свободного нац развития народов, укрепление целостности государства, создание в стране обстановки межэтнического мира, согласия и сотрудничества.

Национальные (этнические) меньшинства – меньшая часть нации, народности, иной этнической общности, характеризующаяся проживанием за пределами избранной ею формой самоопределения, либо за пределами местопребывания основной части этнической общности, не имеющей никакой формы самоопределения. Национальные меньшинства характеризуется

сохранением национального этнического самосознания, быта, традиций, языка основной части этнической общности.

Национально-культурная автономия (НКА) – форма этнической консолидации народов, проживающих в инонациональной среде и не имеющих на данной территории своих государственных структур. Содержание НКА составляют декларированные и гарантированные государством национально-культурные права и свободы граждан, проживающих на его территории.

Национальное возрождение – процесс раскрытия и реализации ранее задержанных или неосуществленных по тем или иным причинам возможностей нации (народа) к развитию, более широкому, чем раньше, удовлетворению потребностей и запросов людей, принадлежащих к данной национальной общности. Национальное возрождение не означает возврат народов к прежним стадиям их социально-культурной эволюции, а развитие их национальных культур и образа жизни в соответствии с требованиями современной эпохи.

Коренными малочисленными народами РФ признаются народы, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие самобытный уклад жизни, насчитывающие в России менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Межнациональные конфликты - одна из форм обострения политической обстановки внутри многонационального государства. Проявления межнациональных конфликтов разнообразны, от скрытых форм на уровне бытового национализма до вооруженных межнациональных столкновений, перерастающих в гражданские воины. Особую опасность представляет переплетение межнациональных конфликтов с конфессиональными проблемами, с вовлечением в борьбу фанатически настроенных масс.

Национальное самоопределение – формы обеспечения права гражданских и этнокультурных общностей на выбор самостоятельных путей национального и культурного развития, форм политического управления. Самоопределение в рамках многонациональных государств осуществляется в рамках территориальных образований и в форме НКА. Универсальное понятие

внутреннего коллективного и индивидуального самоопределения – это право на участие в более широком общественно-полит процессе, включая управление государством.

Международным правом признается право на самоопределение через образование отдельного государства, но оно распространяется на бывшие колониально-зависимые народы как территориальные гражданские сообщества. Право на сецессию отделение процедурно в международном праве не разработано и признается только в случае взаимного согласия, как это было в ситуации распада СССР. Национальные законодательства большинства государств не признают права на явочную сецессию.