

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ СЕГОДНЯ

© 1990 г.

А. И. Кузнецов

АВТОНОМИЯ ИЛИ САМОУПРАВЛЕНИЕ?*

В настоящее время нет ни одного государства, населенного людьми лишь одной национальности. В каждой стране живут коренные народы и выходцы из других стран, называемые обычно национальными или этническими меньшинствами¹. Правительства государств определяют политические, социальные, культурные, языковые и территориальные права населяющих страну народов. Политические права выражаются, в частности, в предоставлении гражданства (подданства) представителям того или иного народа, в праве избирать и быть избранным, т. е. оформляются юридически. Социально-экономические и культурно-языковые права народов не вытекают автоматически из политических прав. Получение лицами, принадлежащими к какому-либо народу, гражданства и избирательного права далеко не везде гарантирует этому народу самостоятельность в решении вопросов образования, культуры и языка. Вместе с тем для сохранения самобытности этническим меньшинствам и малочисленным коренным народам необходима культурная или национально-территориальная автономия.

Коренные народы, искони живущие на своей земле и волею судеб вошедшие в состав данного государства, должны иметь право самостоятельно решать все этнокультурные, социально-экономические и политические вопросы, т. е. должны иметь самоуправление. Однако часто автономия предоставляется не народу, а всем жителям территории. Это проявляется в проведении референдумов не только среди народа, заинтересованного в национально-территориальной автономии, но всего населения данной административной единицы, как это можно увидеть из приводимых ниже примеров.

В советской и в особенности зарубежной прессе широко освещались события на филиппинском о-ве Минданао, и архипелаге Сулу, основными жителями которых в прошлом были моро в отличие от других народов Филиппин, исповедующие ислам. Начавшаяся еще в период испанской аннексии борьба моро за свою религиозную культурную и государственную самостоятельность, продолжалась вплоть до нашего времени. Выдвигались разные цели — от национально-территориальной автономии до отделения от Филиппин и создания самостоятельного государства. Тем временем на исконную территорию моро постоянно переселялись немусульманские народы с других островов, и когда правительство в конце концов согласилось на проведение референдума, моро составляют там уже менее половины всего населения. В референдуме участвовали не только моро, но и все население этой области. Результат не замедлил сказаться — немусульмане, составляющие сейчас большинство, проголосовали против. Произошла подмена вопроса о предоставлении территориальной автономии народу вопросом о предоставлении автономии жителям территории. Самоуправление моро, таким образом, было поставлено в зависимость от воли представителей других народов. Такой способ очень удобен правительствам, не заинтересованным в предоставлении подлинной этнической автономии или государственной самостоятельности какому-либо народу, населяющему данное государство. Так же, например, поступили и французские власти при решении

* Печатается в порядке обсуждения.

вопроса о предоставлении самостоятельности заморской территории Новая Каледония. 21 июля 1988 г. Совет Министров Франции принял закон о проведении в 1988 г., т. е. через 10 лет, референдума на Новой Каледонии по вопросу о ее автономии или суверенности. Как объяснить, что референдум назначен через 10 лет? На Новой Каледонии кроме коренных жителей — канаков, живут и европейцы. Канаки борются за предоставление независимости, европейцы — за сохранение статуса заморской территории Франции. В 1978 г. канаки составляли 56% всего населения. Газета Юманите (23.07.88) высказала мнение, что французские власти рассчитывают на изменение в течение 10 последующих лет соотношения численности населения на острове в пользу европейцев, имеющих французское гражданство: их доля составит более 50% всего населения. Естественно предположить уже сегодня, что результаты всенародного опроса будут не в пользу канаков. Как видим, и здесь вопрос о предоставлении независимости народу подменяется вопросом о независимости или автономии территории, и решать его будут не канаки, а все население острова.

Подобные действия правительств объясняются не только стремлением государств сохранить принадлежащую им территорию, но и стремлением государственного аппарата к удобству управления, которое наилучшим образом достигается при централизации. На примере Индии эту мысль достаточно определенно выразила А. Н. Захожая: «В целом в политике властей по отношению к племенам приоритет отдается *удобствам управления* (курсив мой. — А. К.) в ущерб экономическому и социальному развитию этих народов»².

Целями удобства управления наряду с другими причинами объясняется и откровенно ассимиляторская политика на Таиланде и в шахском Иране. В Таиланде к «тайской нации» относили не только таяязычные народы, но и все население страны. В меморандуме к конституции Таиланда сказано: «Желательно покончить с некоторыми концепциями, обосновывающими различия среди нашего народа, к примеру, такие названия, как малайцы или лао... Мы хотим считать себя одной нацией»³. Ясно, что такой подход исключал даже постановку вопроса о национально-территориальной или культурной автономии для нетайского населения страны. В Иране персы составляют немногим более половины населения, но в официальной политике шахского режима господствовала концепция «единой иранской нации», не признававшая существования в стране самостоятельных народов и этнических меньшинств. Перепись 1966 г. учитывала лишь различия по религиозному признаку⁴.

Своеобразным является подход к решению национального вопроса в Индонезии. Почти все население этого государства говорит на языках одной семьи, имеет определенную общность в материальной и духовной культуре, восходящую к общности происхождения населяющих страну народов. Учитывая это, лидеры национально-освободительной борьбы выдвинули идею единой индонезийской нации, легшую в основу национальной политики правительства Республики Индонезия. Признание существующей или формирующейся индонезийской нации ставило задачу ее дальнейшей консолидации или, по терминологии индонезийцев, «строительства нации», что находило практическое воплощение в области образования, языка и культуры, в воспитании общендонезийского самосознания. Рассматривая народы Индонезии лишь как составные части индонезийской нации, правительство не уделяло внимания развитию их языков, созданию письменности и образованию национально-территориальных автономий.

Рассмотрим, чем различается решение национального вопроса в капиталистических и социалистических странах. Известно высказывание В. И. Ленина о том, что «при капитализме уничтожить национальный (и политический вообще) гнет нельзя. Для этого необходимо уничтожить классы, то есть ввести социализм»⁵. Приводимые ниже примеры позволяют предположить: или прогноз В. И. Ленина оказался ошибочным, или в социалистических странах не «введен» социализм.

Население капиталистической Бельгии и социалистической Чехословакии состоит из двух основных народов, соответственно валлонов и фламандцев, чехов и словаков. В Чехословакии до 1969 г. словаки находились в неравноправном положении, страна по сути была унитарным государством. Движение за создание федерального государства в Бельгии началось в начале 1960-х годов. За 20 с лишним лет в Бельгии были поставлены в равноправное положение фламандский и французский языки, фламандцы получили доступ к руководящим постам в государственных учреждениях и в сфере частного предпринимательства, были созданы региональные автономии, французский и фламандский культурные советы. В 1989 г. Бельгия стала федеральным государством, состоящим из Валлонии, Фландрии и округа Брюссель, с предоставлением равных прав не только валлонам и фламандцам, но и немцам⁶. История становления национально-государственных отношений в Чехословакии (1948—1969 гг.) показывает, с какими трудностями, в основном субъективного характера, пришлось столкнуться в социалистическом государстве при предоставлении словакам подлинного права на самоопределение, на создание собственного государственного статуса. Для этого потребовались 20 лет и кризис общественно-политической системы. Вступивший в силу конституционный закон 1 января 1969 г. установил, что ЧССР есть федеральное государство двух равноправных народов — чехов и словаков, основанное на добровольном союзе их равноправных национальных государств — Чешской и Словацкой социалистических республик⁷.

В большинстве стран мира отсутствует национально-территориальная автономия для неосновных народов и в особенности для малочисленных народов и этнических меньшинств. Нет автономии у уэльсцев в Великобритании, украинцев и белорусов в Польше, бретонцев во Франции и венгров в Румынии, греков, македонцев, аромунов и черногорцев в Албании, хорватов, словаков, немцев и румын в Венгрии, лужицких сербов в ГДР, венгров, поляков и русинов в ЧССР, мьянгов, тай, хмеров, мяо, яо и других малочисленных народов во Вьетнаме и т. д.

В нашей стране отношение к национальному вопросу было высказано уже в первых документах советской власти. II Всероссийский съезд советов в октябре 1917 г. провозгласил, что советская власть «обеспечит всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение»⁸. Право народов на самоопределение было записано уже в первой программе РСДРП, принятой на ее I Съезде в 1898 г. и переходило из программы в программу вплоть до прихода большевиков к власти. И тут оказалось, что критиковать царское правительство и другие империалистические колониальные державы гораздо легче, чем самим выполнять свои программные заявления. В. И. Ленину, последовательно отстаивавшему право всех народов на самоопределение вплоть до отделения, пришлось бороться со многими видными деятелями партии, например Бухариным, Пятаковым, не говоря уже о Сталине. Ратуя ранее за самоопределение и выход народов из состава царской России, они вдруг начали отстаивать границы бывшей империи, которые стали теперь уже границами «своего» государства. После предоставления независимости Финляндии с ее правительством был заключен договор, по которому, в частности, ей были сделаны территориальные уступки. О том, как эта акция оценивалась партийными лидерами, явствует из высказывания В. И. Ленина: «Я слышал немало возражений чисто шовинистических: „Там, дескать, хорошие рыбные промыслы, а мы их отдали“. Это — такие возражения, по поводу которых я говорил: поскрести иного коммуниста — и найдешь великорусского шовиниста»⁹.

Тем не менее в первые годы советской власти национальная политика в нашей стране проводилась более или менее последовательно, правительство шло непроторенной дорогой и искало наилучшие пути и формы национально-государственного устройства. Создавались национальные сельсоветы, районы, округа, области и республики. Известна дискуссия того времени о структуре

создаваемого Союза Советских Социалистических Республик. Победила ленинская точка зрения, и новое государство стало федерацией, а не унитарным государством с автономными республиками, как предлагал Сталин. Однако национальные автономии сохранились в составе союзных республик, что было, на мой взгляд, компромиссом, уступкой сталинской идее.

Неравное положение, в которое были поставлены народы, вошедшие в состав СССР, дает о себе знать сегодняшними событиями в Нагорном Карабахе и Абхазии. Конечно, нельзя оценивать национальное строительство тех лет с позиций сегодняшнего дня. В то время было закономерным для многих народов создание автономий в виде национальных областей с преобразованием их впоследствии в автономные республики. Так, автономными областями были Кабардино-Балкария, Калмыкия, Коми АССР, Марийская АССР, Мордовская АССР, Северная Осетия; Карельская АССР была образована в 1920 г. как трудовая коммуна. Особый подход требовался и к решению национально-территориального вопроса на Крайнем Севере и в Сибири. Советская власть признала за малочисленными народами этих регионов право на самоопределение, провозгласила их политическое равноправие, но, учитывая их неподготовленность к созданию собственных органов самоуправления, взяла их под опеку.

В 1922 г. в Отделе нацменьшинств Народного Комиссариата по делам национальностей (Наркомнац) был учрежден Подотдел по охране и управлению первобытных племен Севера, в 1923 г. создается Комитет содействия и защиты малых народностей Севера и Сибири, были образованы национальные отделы при губисполкомах (губкомнацы). После упразднения Наркомнаца в 1924 г. при Президиуме ВЦИК создается Комитет содействия развитию окраин Сибири и населяющих их малых народностей Севера (Комитет Севера), в задачу которого входило, как писал возглавивший этот комитет П. Г. Сидович, следующее: «Самое содействие будет продолжаться до той поры, пока каждая из малых народностей Севера не дорастет до самостоятельного бытия в виде самоуправляющейся хозяйственно-политической единицы. День завершения советизации северных туземных районов будет последним днем существования Комитета Севера»¹⁰. Комитет Севера опирался на созданную при исполкомах сеть местных комитетов Севера, которые подчинялись и Комитету Севера, и исполкомам. В 1926 г. ВЦИК и Совнарком РСФСР утвердили «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР», определявшее порядок образования, структуру и компетенцию органов управления народов Севера и Сибири. Создаются родовые советы и национальные районы. В 1930 г. на Крайнем Севере насчитывалось 64 национальных райисполкома и 455 советов¹¹. Все малочисленные народы Севера, кроме кетов, нганасан и юкагиров, были объединены в национальные районы и сельсоветы.

Социально-экономическое развитие малочисленных народов позволило перейти к строительству у них национально-территориальной автономии. Первым на Крайнем Севере был создан в 1929 г. Ненецкий национальный округ, а 10 декабря 1930 г. принимается постановление Президиума ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера», которым предусматривалось создание восьми национальных округов и восьми национальных районов. Это постановление дополнялось и уточнялось, и в результате автономия была предоставлена 93 национальным районам и 7 национальным округам Крайнего Севера¹².

Нужно отметить поистине огромную помощь, которую оказывали малым народам Севера и Сибири энтузиасты — учителя, работники культуры, партийные и советские работники, этнографы и ученые других специальностей. Была создана письменность для большинства малых народов Севера, открыты школы, красные чумы, культбазы, появились учителя и советские работники из числа коренных народов. Однако дальнейшее развитие национально-территориальной

автономии и превращение ее в действительное самоуправление народов было заторможено политикой бюрократического централизма, основного принципа начавшей создаваться в конце 1920-х годов командно-административной системы, характеристика которой дана в платформе ЦК КПСС «Национальная политика партии в современных условиях». «Административно-командная система, нуждавшаяся в предельно централизованных единообразных структурах, чем дальше, тем больше игнорировала потребности национального развития. Возобладал ведомственный, бюрократически усредненный подход, который сказывался на всем — от размещения производительных сил до проблем языка, образования и культуры. Под предлогом защиты общегосударственных интересов ограничивалась самостоятельность республик, набирала силу тенденция к унитаризму. Постепенно размывалось заложенное в Конституции 1924 г. разграничение компетенции Союза и республик, суверенитет которых стал во многом формальным»¹³.

В 1936 г. был упразднен Комитет Севера, так и не выполнив своей задачи — помочь каждой из малых народностей Севера дорасти «до самостоятельного бытия в виде самоуправляющейся хозяйственно-политической единицы». Были ликвидированы все национальные районы, упразднены Витимо-Олекминский и Охотско-Эвенский национальные округа (последний имел несчастье оказаться на территории печально известного Дальстроя — «Колымской республики»). По Конституции 1936 г. округа стали подчиняться исполкомам областей и краев. Символичным было переименование национальных округов в автономные в Конституции 1977 г.

Отход тоталитарной системы от провозглашенной Лениным национальной политики коснулся всех без исключения народов СССР, в том числе и русских. Ущемлялись национальные права народов в автономных областях, автономных и союзных республиках. Стремление сохранять и развивать национальную культуру объявлялось национализмом или шовинизмом вопреки провозглашенному в ноябре 1917 г. обращению Совета Народных Комиссаров: «Отныне ваши верования и обычаи, ваши национальные и культурные учреждения объявляются свободными и неприкосновенными. Устраивайте свою национальную жизнь свободно и беспрепятственно»¹⁴. Репрессиям подвергались не только отдельные «националисты», но и целые народы: турки-месхетинцы, чеченцы, ингуши, карачаевцы и балкарцы, греки, крымские татары, калмыки, выселялись группы литовцев, латышей и др.

Государство стремилось к централизации, к полному единству, о котором говорило еще в Программе партии, принятой на VIII съезде РКП(б): «Как одну из переходных форм к полному единству, партия выставляет федеративное объединение государств, организованных по советскому типу»¹⁵. Полному единству в строящемся номенклатурным классом казарменном социализме мешали любые различия, в том числе и этнические. Для теоретического обоснования полного единства было выдвинуто понятие «советский народ», выражавшее конечную цель, к которой вела многолетняя политика денационализации, деэтнизации, проводившаяся под флагом интернационализма и сближения, слияния наций. Тиражировавшаяся на местах политика центра превращалась в ассимиляторскую, что наглядно проявлялось в проведении переписей в союзных республиках. Для полного единства управленческому аппарату нужны были не народы, а массы, человеческий материал, о котором еще Н. И. Бухарин писал: «Пролетарское принуждение во всех своих формах, начиная от расстрела и кончая трудовой повинностью, является, как парадоксально это ни звучит, методом выработки коммунистического человечества из человеческого материала капиталистической эпохи»¹⁶. Полное «единство» всех национальностей, «начиная от расстрела и кончая трудовой повинностью» в исправительно (!)-трудовых колониях ГУЛАГа, действительно было достигнуто.

В настоящее время СССР состоит из 53 национально-территориальных объединений: 15 союзных республик — субъектов федерации; 20 автономных республик, входящих в союзные республики и обладающих статусом политической автономии; 8 автономных областей и 10 автономных округов, имеющих административную автономию и подчиняющихся соответственно союзным республикам, краям и областям. Нетрудно видеть, что перечисленные национально-территориальные объединения не могут обладать равными правами. Союзная республика — самостоятельное государство. Автономная республика называется в советской литературе «советским социалистическим государством», но входит в состав другого государства — союзной республики и, естественно, зависит от нее, т. е. не имеет полной самостоятельности; автономные области и округа лишены политической автономии и по существу обладают теми же правами, что и обычные административные области или административные районы краев и областей.

Федерация только для союзных республик — это усеченная федерация. Автономии внутри РСФСР, Грузии, Азербайджана, Узбекистана и Таджикистана — дань сталинской политике автономизации. В действительности же централизация управления зашла так далеко, что даже союзные республики не могут воспользоваться декларируемой самостоятельностью. В решении всех вопросов, в том числе образования и культуры, союзные республики зависят от центральных органов власти, автономные республики и области — от высших органов власти союзных республик, а автономные округа — от краевых и областных исполкомов.

Как и в стране в целом, во всех национальных образованиях основное внимание уделялось промышленности в ущерб социальному развитию и культуре. Особенно это заметно в автономных округах Севера и Сибири, рассматриваемых в первую очередь как территории, имеющие те или иные природные ресурсы. Их разрабатывают без согласия коренного населения, которое несет значительные убытки от изъятия оленьих пастбищ, загрязнения нерестилищ и другого антропогенного и техногенного воздействия. В результате промышленного освоения коренным образом изменилось соотношение численности населения автономных округов, и сейчас народы, давшие название округу, составляют в них от 3 до 20% всего населения. Это отрицательно сказалось на осуществлении коренными народами своих национальных прав, так как, согласно действующим законам, приезжее население обладает равными правами с коренными жителями при избрании местных органов власти. Так, например, в 1987 г. в Эвенкийском автономном округе депутатов-эвенков было в сельских советах — 47,4%, в районных советах — 27,3%, в окружном Совете народных депутатов — 27%. В 1988 г. в Совете народных депутатов Малоанюйского сельсовета Чукотского автономного округа чукчей была одна треть. При решении вопросов природопользования на этнической территории чукчей последние зависят от воли двух третей депутатов, представляющих временно живущих здесь приезжих. От всех оленеводов Билибинского района в окружной Совет народных депутатов Чукотского автономного округа избран всего один человек, в Магаданский областной совет народных депутатов — также один человек. Между тем площадь Чукотского автономного округа занимает 65% Магаданской области. В автономных округах с районным делением районы округа практически подчинены области, как, например, районы Чукотского и Корякского автономных округов. О превращении национальной автономии в обычную административную автономию территории косвенным образом свидетельствует тот факт, что почти все постановления, касающиеся коренного населения Севера, ставили цель (вынесенную в заголовки) — развитие территорий проживания народов Севера. В результате многие миллиарды рублей шли действительно на развитие территории и не попадали к коренным народам. О том, что автономные округа уже не являются национальной автономией,

свидетельствует и создание при окрисполкомах отделов по развитию экономики и культуры народностей Севера. (А чем и кем занимаются остальные отделы окрисполкома?!). О какой автономии, а тем более самоуправлении, можно говорить, если вопросы образования и культуры коренных народов решаются за них в области или крае, причем, как правило, малокомпетентными чиновниками.

Можно предположить, что не все 32 народа в Дагестане равным образом осуществляют свои национальные права просто из-за очень большой разницы в численности. Достаточно сравнить арчинцев, живущих в одном ауле, и аварцев, насчитывающих полмиллиона.

Не все народы и этнические меньшинства имеют национально-территориальную или культурную автономию. Из 26 народов Севера в автономных округах живут только 10. Автономии нет у многих малочисленных народов Сибири, народов Средней Азии, Кавказа, некоторых народов Европейской части СССР (ливы, вепсы и др.), выходцев из других стран (болгар, гагаузов и др.).

Существующая в нашей стране национально-государственная структура является лишь одной из сторон сложившейся системы управления государством. Чиновники, осуществляющие государственное управление, как показывает практика, вне зависимости от социально-экономического строя государства стремятся к централизации, к сосредоточению в своих руках полномочий и функций, касающихся субъектов не только автономий, но и федераций, к подчинению всех нижестоящих административно-территориальных и национально-территориальных единиц — для удобства управления, для создания и сохранения привилегий, вытекающих из такого положения. В специальной литературе высказывается мнение, что «федерализм как таковой вообще отмирает и вследствие фактического „переливания власти“ к федеральным органам превращается в автономию»¹⁷, а национально-территориальная автономия, добавлю от себя, превращается в административно-территориальную.

Основанная на подчинении национально-государственная структура нашей страны не может обеспечить равных прав всем народам, она подчиняет народы автономных республик и областей правительствам союзных республик, а народы округов — областным и краевым исполкомам. Такая автономия противоречит идее равноправия и суверенности народов, их праву на самоопределение и самоуправление. В Платформе КПСС «Национальная политика партии в современных условиях» отмечается: «Автономные образования не располагают пока достаточными и реальными возможностями, чтобы в полной мере реализовать национальные потребности, испытывают на себе ведомственное давление и мелочную опеку союзных, республиканских, а также краевых и областных властей»¹⁸.

Национальный вопрос в Советском Союзе, как отмечается в Платформе КПСС, приобрел в последнее время исключительную остроту; решение возникших в связи с этим проблем имеет огромное значение для судеб перестройки и будущего нашей страны. Казалось бы, что при принятии любого решения должно учитываться прежде всего мнение специалистов, в данном случае мнение ученых-обществоведов, занимающихся проблемами национальных отношений. Однако, как говорится в Платформе, она была выработана в результате анализа и сопоставления точек зрения в первую очередь партийных комитетов и советских органов. Только после них учитывалось мнение научных учреждений, а мнение ученых — после мнения широкой общественности и различных общественных движений.

В Платформе ставится задача устранить несправедливости, открыть простор свободному национальному развитию, гармонизации межнациональных отношений, сохранению народами своей самостоятельности и самобытности, языка, культуры и традиций. Эта задача «может решаться только на путях демократи-

зации советского общества и утверждения социалистического *самоуправления народа* (курсив мой.— А. К.).

На первый план в Платформе выдвигаются, в частности, такие направления, как «совершенствование советской федерации», «расширение прав и возможностей всех видов национальной автономии», «обеспечение равных прав каждому народу, удовлетворение специфических интересов каждой национальности». Платформа не содержит каких-либо предложений, коренным образом меняющих существующую структуру национально-государственного устройства нашей страны. Сохраняются союзные и автономные республики, автономные области и округа, предлагается создание национальных районов, сельских и поселковых советов в местах компактного проживания национальностей, не имеющих своих национально-территориальных образований. Неясно, каким образом можно обеспечить равные права народам автономий и союзных республик, если автономии и республики не имели и не будут иметь равных прав?

В Платформе союзная республика признается субъектом федерации с правом решать вопросы государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые добровольно переданы в ведение Союза. Автономная республика получает право решать проблемы *административно-территориального деления* на своей территории, защиты природы, развития национальной культуры и языка, охраны исторических памятников. Что касается актов органов управления Союза ССР и союзных республик, то она может лишь опротестовывать их. Собственностью союзной республики и Союза ССР предлагается считать землю, ее недра, лесные, водные и другие природные ресурсы; союзная республика принимает законы об использовании природных ресурсов на своей территории, а следовательно, и на территориях автономных республик, области и округа. Вряд ли это обеспечит равные права каждому народу и приведет к гармонизации межнациональных отношений.

Предлагаемые в Платформе меры по повышению правового статуса автономных областей и округов не уравнивают их в правах с вышестоящими органами власти и не выводят их из подчинения союзных республик, краевых и областных исполкомов, не дают право законодательной инициативы, право иметь представительство в Верховных Советах союзных республик, в Советах народных депутатов краев и областей; территория автономной области или округа не может быть изменена без согласия союзных республик; решения окружного Совета народных депутатов имеет право отменить только Верховный Совет союзной республики; дают право перехода автономных областей РСФСР в непосредственное подчинение органов государственной власти и управления Российской Федерации. Разве, например, переход Хакасской автономной области из подчинения Красноярскому крайисполкому в непосредственное, но все-таки подчинение органам государственной власти и управления Российской федерации будет означать «обеспечение равных прав каждому народу», как это сказано в Платформе?

В Платформе содержатся и неточные формулировки, иногда взаимоисключающие друг друга. Так, например: «*С согласия* (курсив мой.— А. К.) Верховных Советов республик, краевых и областных Советов народных депутатов *могут* (курсив мой.— А. К.) создаваться национальные районы, сельские, поселковые Советы в местах компактного проживания национальностей, которые не имеют своих национально-территориальных образований» и «Законодательно закрепить право таких национальных групп и общин на самоуправление». Как все-таки законодательно их закреплять, с чьего-то согласия или без согласия?

Разумеется, в условиях политической реформы решения об изменении национально-государственного устройства нашей страны должны приниматься Съездом народных депутатов после одобрения всенародным референдумом и предлагаемую Платформу КПСС надо рассматривать лишь как рекомендации для обсуждения. Национальная политика партии в современных условиях широ-

ко обсуждалась на страницах печати после опубликования проекта Платформы КПСС и на самом Пленуме ЦК КПСС, принявшем ее. В Платформе учтены многие предложения, например о создании национальных районов, сельских и поселковых советов. В то же время участниками Пленума были высказаны и критические замечания в связи с сохранением существующей структуры национально-государственного устройства СССР. Приведу некоторые из них. Платформа сохраняет неприкосновенной иерархическую структуру национально-государственного устройства. Недостаточно проанализированы современные проблемы федерализма и национальных автономий, нет научно обоснованного критерия определения союзных и автономных республик. Автономные республики имеют намного меньше возможностей для своего развития: сужена область законотворчества, ограничены права и возможности в экономике, социальной сфере; значительную часть вопросов, имеющих сугубо внутренний характер, приходится решать только через центр; статус автономии создает непреодолимые барьеры в решении национальных и культурных вопросов, неравный правовой статус ущемляет права народов автономии и неизбежно рождает трения в межнациональных соотношениях.

Представители автономных республик высказывались за преобразование этих республик в союзные. Было предложено предусмотреть в Конституции СССР статус автономной территории союзного подчинения. Представляют интерес приведенные на Пленуме данные социологического исследования, показавшего, что 67% опрошенных жителей Татарии высказались за повышение статуса автономных республик до уровня союзных или же за отказ от деления республик на союзные и автономные.

Понимание и поддержку на Пленуме получило высказывание М. С. Горбачева о том, что: «Вступить же сейчас на путь перекройки административно-территориальной карты страны значило бы лишь усложнить и без того непростую ситуацию, фактически отодвинуть на неопределенное время достижение реальных целей перестройки, направленных на улучшение жизни всех советских людей, всех народов». Так, первый секретарь Якутского обкома партии Ю. Н. Прокопьев, отметив, что нет принципиальных препятствий для постановки вопроса о преобразовании автономных республик в союзные, сказал, что на данном этапе с учетом политической ситуации более целесообразно расширить права автономий, максимально приблизить их к правам союзных республик, дать возможность союзным республикам делегировать право владения и распоряжения землей и ее недрами некоторым автономным республикам («Правда», 20, 21 сентября 1989 г.).

В связи с этим представляется целесообразным разделить теоретическое рассмотрение вопроса о будущем национально-государственном устройстве нашей страны и практическое решение этого вопроса, осложненное создавшейся в стране обстановкой. Практическое решение, очевидно, должно иметь политический характер.

* * *

«Обеспечение равных прав каждому народу, удовлетворение специфических интересов каждой национальности, создание условий для свободного развития национальных языков и культур»¹⁹ не может быть достигнуто лишь «расширением прав и возможностей всех видов национальной автономии»²⁰, без приравнивания ее к статусу союзной республики.

В отношениях между всеми народами необходимо, на мой взгляд, исходить из принципа их абсолютного равенства, независимо от их численности. Каждый народ должен иметь право на самоопределение, самоуправление, сохранение культурной самобытности. Следует отказаться от искусственного выделения наций и народностей. Народы равноценны, могут различаться лишь созданные ими общества. Осуществление самостоятельности в государственной, хозяйственной и общественной жизни будет естественным образом зависеть

и от их численности. Важным представляется также предоставление каждому народу права на создание любых общественных институтов, начиная от научных учреждений и киностудий до организации школ со своей программой обучения. Переход на самофинансирование и хозрасчет, передача земли и природных ресурсов во владение и пользование народов позволят им самостоятельно организовывать хозяйственную и общественную жизнь, исходя лишь из собственных возможностей, не надеясь на дотации из центра, но в то же время не завися от его указаний. В течение какого-то времени, очевидно, нельзя будет обойтись без помощи из общесоюзного бюджета малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, но целесообразно, чтобы она поступала прямо самоуправляющимся народам, а не через посредников в виде областных и краевых исполкомов.

В настоящее время нет необходимости сохранять деление на союзные и автономные республики: было бы целесообразным уравнивать их в правах и называть просто республиками. Автономные области и округа должны иметь самоуправление и не подчиняться органам власти союзной республики, края или области. Нужно возродить или создать заново национальные сельские и поселковые советы, национальные районы и округа для малочисленных коренных народов и выходцев из других стран, насчитывающих от нескольких десятков тыс. до сотен тыс. чел. Кардинальное значение имеет обеспечение гарантии культурной автономии для дисперсно живущих народов, разработка форм самоуправления для населения национально-смешанных поселков. Все это следует закрепить в Конституции; дело каждого народа воспользоваться предоставляемыми правами. Равенство народов должно выражаться в законодательно закреплённом праве самостоятельно управлять своей жизнью, создавать необходимые организации и учреждения, а не в копировании автономными областями и округами всей структуры республики. Ясно, что Ханты-Мансийскому национальному округу, например, вряд ли понадобится собственное министерство иностранных дел или комитет государственной безопасности. Главное — законодательно закреплённые равные возможности для каждого народа нашей страны.

Советский Союз, на мой взгляд, должен представлять собой не федерацию союзных республик, внутри которых сохраняются автономные республики, области и округа, а добровольный союз равноправных народов, объединённых в республики, национальные области, округа и районы. В структуре Союза не должно сохраняться автономий в любом виде, кроме культурной. Республики, национальные области, округа и районы, различаясь в названиях, должны быть равноправными субъектами федерации — Советского Союза.

Представительство каждого народа в Верховном Совете Союза может быть осуществлено выборами депутатов в Совет Национальностей не от населения территории, а от граждан одной национальности вне зависимости от места их проживания. А депутатов в Совет Союза будут, как и сейчас, выбирать по территориальным избирательным округам граждане нашей страны независимо от национальности. В ведение Совета Национальностей следовало бы передать вопросы самоуправления, культуры, языка и самобытности народов. Имеется в виду, что он будет представлять и защищать их этнические интересы. Вне его непосредственной компетенции находились бы общегосударственные экономические, социальные и другие вопросы. Но если экономические, социальные и другие обстоятельства будут влиять на культуру и язык какого-либо народа, нарушать его права, тогда Совет Национальностей совместно с Советом Союза должен решать и эти вопросы.

Нужно учитывать, что в настоящее время многонационален не только Советский Союз в целом, многонациональны и республики, национальные области и округа. Национальные права представителей любого народа, живущих в республике, национальной области и округе, должны соблюдаться так же, как и права отдельных народов в федерации Советский Союз. Для

этого необходимо создать в республиканских, национальных областных и окружных органах власти аналоги Совету Национальностей Верховного Совета СССР.

Во многих национальных округах Севера большинство приезжего населения занято в добывающей промышленности и живет, как правило, в отдельных от коренного населения поселках; постоянно проживающих значительно меньше и немногие из них заняты в сельском хозяйстве. Представляется целесообразным отделить сельсоветы от поселковых советов. В поселковые советы избираются все граждане поселка независимо от национальности, в сельские — избираются и участвуют в выборах только представители коренной национальности. Нужно подчеркнуть, что к коренному населению должно быть, безусловно, отнесено и старожильское, в основном русское, население Севера, Сибири и Дальнего Востока. В компетенции именно сельсоветов должны находиться вопросы сельского хозяйства. Компенсацию за ущерб, причиненный земле при разработке полезных ископаемых и других отчуждениях, могут получать только занятые в сельском хозяйстве. Окружной совет депутатов мог бы состоять из двух палат, одна из которых ведала бы промышленностью, транспортом и другими сторонами жизни округа в целом, другая — вопросами землепользования, языка, культуры и пр., имеющими непосредственное отношение к коренному населению, включая и старожильское. Выборы в первую палату проводятся среди всего населения округа, во вторую — среди коренного населения.

Национальные районы целесообразно, по всей видимости, создавать в местах преобладающего расселения одного народа и поэтому нет необходимости создавать двухпалатный райисполком.

Культурная автономия должна быть гарантирована и обеспечена государством достаточным количеством национальных школ или классов там, где в этом будет возникать необходимость.

Предлагаемая структура нашего государства предоставит каждому человеку права личности и своей национальности, т. е. права гражданина Советского Союза и представителя своего народа.

Обострение национальных отношений диктует настоятельную необходимость скорейшего пересмотра национально-государственного устройства нашей страны, создание системы равноправных отношений между всеми народами. Конечно, нужно учитывать сложную современную обстановку, политика — это искусство возможного. Но нельзя и надолго откладывать решение так остро поставленного жизнью вопроса. Как отмечал известный декабрист М. С. Лунин, «Всякий нерешенный вопрос — отклонен ли, рассечен ли он — возникает снова с заботами неожиданными и затруднениями, каких не имел вначале»²¹.

Примечания

¹ О различении коренных народов и этнических меньшинств см. Кузнецов А. И. Малые народы и национальные меньшинства // Расы и народы. 1981. № 11.

² Захожая А. Н. Правовое положение «зарегистрированных племен» в Индии // Правовое регулирование национальных отношений. М., 1980. С. 41.

³ Иванова Е. В. Таиланд // Этнические процессы в странах Юго-Восточной Азии. М., 1974. С. 267.

⁴ См. Логашова Ж. Б. Национальная политика правительства и ликвидация неграмотности в Иране // Расы и народы. 1974. № 4.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 22.

⁶ Франсис Р. Демократический федерализм — путь решения общинных проблем в Бельгии // О национальном вопросе в капиталистических странах. Прага, 1981. С. 71—83, 108—110.

⁷ Конституции социалистических государств. Т. 2. М., 1987. С. 145—151, 216.

⁸ В. И. Ленин, КПСС о Советском многонациональном государстве. М., 1981. С. 15.

⁹ Там же. С. 40.

¹⁰ Смидович П. Г. Советизация Севера // Советский Север. 1930. № 1. С. 14.

¹¹ Зибарев В. А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917—1932 гг.). Томск, 1968. С. 307.

- ¹² Луковцев В. С. Минувя тысячелетия. М., 1982. С. 51.
- ¹³ Национальная политика партии в современных условиях (Платформа КПСС) // Правда. 1989. 24 сент.
- ¹⁴ Обращение СНК к трудящимся мусульманам России и Востока // В. И. Ленин, КПСС о Советском многонациональном государстве. М., 1981. С. 101.
- ¹⁵ Там же. С. 63.
- ¹⁶ Бухарин Н. И. Экономика переходного периода. М., 1920. С. 58.
- ¹⁷ Чиркин В. Е. Об особенностях федерализма в развивающихся странах // Правовое регулирование... С. 6.
- ¹⁸ Национальная политика партии в современных условиях.
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Лунин М. С. Письма из Сибири. М., 1987. С. 10.