

Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ

СОДЕРЖАНИЕ:

ОБ АВТОРАХ

ВВЕДЕНИЕ. Валерий Тишков. Местное управление в сложном обществе: российский опыт

РОССИЯ

Татьяна Полякова. Социокультурные факторы в местном самоуправлении Адыгеи

Ильдар Габдрафиков, Айдар Еникеев. Политический режим и перспективы представительной демократии в Республике Башкортостан

Энвер Кисриев. Формирование демократической системы управления в посткоммунистическом Дагестане

Владимир Шаров. Управление местным сообществом в Республике Марий Эл

Василий Филиппов, Елена Филиппова. Этнодисперсные группы в столичном мегаполисе

Веналий Амелин. Реформирование местного самоуправления в Оренбургской области

Лариса Хоперская. Управление этническими сообществами в Ростовской области

Александр Дзадзиев, Руслан Дзидзоев. Органы власти и местное самоуправление в Северной Осетии

Рафик Абдрахманов. Местное самоуправление в Республике Татарстан

КАЗАХСТАН. Игорь Савин. Управление местными многоэтничными сообществами в Казахстане

КИРГИЗСТАН. Нурбек Омуралиев. Управление местными многоэтничными сообществами в Киргизстане

ТАДЖИКИСТАН. Музаффар Олимов, Саодат Олимова. Этнический фактор и местное самоуправление в Таджикистане

УКРАИНА. Татьяна Сенюшкина. Управление местными сообществами в Крыму

Об авторах

Абдрахманов Рафик - старший научный сотрудник Отдела истории общественной мысли и исламоведения, Институт истории АН Республики Татарстан. Кандидат философских наук. Эксперт EAWARN.

Амелин Веналий - председатель комитета по межнациональным отношениям Администрации Оренбургской области. Заместитель директора по науке Института управления Оренбургского Государственного аграрного университета. Доктор исторических наук, профессор. Эксперт EAWARN.

Габдрафиков Ильдар - старший научный сотрудник, заместитель директора по научной работе Центра этнологических исследований Уфимского научного центра РАН. Кандидат исторических наук. Эксперт EAWARN.

Дзадзиев Александр - старший научный сотрудник Центра социальных и гуманитарных исследований Владикавказского института управления. Кандидат исторических наук. Эксперт EAWARN.

Дзидзоев Руслан - профессор Северо-Осетинского университета. Доктор юридических наук.

Еникеев Айдар - старший преподаватель кафедры политологии Башкирского государственного университета. Кандидат политических наук.

Кисриев Энвер - старший научный сотрудник Центра цивилизационных и региональных исследований. Кандидат философских наук. Эксперт EAWARN.

Олимов Музаффар - директор Научно-аналитического центра "ШАРК". Доктор исторических наук, профессор Таджикского национального университета. Эксперт EAWARN.

Олимова Саодат - руководитель Службы изучения общественного мнения Центра "ШАРК". Кандидат философских наук.

Омуралиев Нурбек - директор Центра социальных исследований Национальной Академии Наук Киргизской Республики. Кандидат философских наук, доцент кафедры социологии. Эксперт EAWARN.

Полякова Татьяна - профессор кафедры политологии Адыгейского государственного университета. Доктор политических наук. Эксперт EAWARN.

Савин Игорь - руководитель неправительственной организации "Диалог". Руководитель представительства EAWARN в Центральной Азии.

Сенюшкина Татьяна - Доцент кафедры политологии и социологии Таврического Национального университета им. В. И. Вернадского. Кандидат философских наук. Эксперт EAWARN.

Тишков Валерий - директор Института этнологии и антропологии РАН. Директор EAWARN. Доктор исторических наук, профессор.

Филиппов Василий - заведующий сектором региональных исследований России Центра цивилизационных и региональных исследований РАН. Кандидат исторических наук. Эксперт EAWARN.

Филиппова Елена - старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН. Кандидат исторических наук. Исполнительный директор EAWARN.

Хоперская Лариса - профессор Северо-Кавказской академии госслужбы РГУ. Советник Аппарата полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе. Доктор политических наук.

Шаров Владимир - заместитель начальника Информационно-аналитического управления Аппарата Государственного Собрания (Парламента) Республики Марий Эл. Кандидат исторических наук. Эксперт EAWARN.

ВВЕДЕНИЕ. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СЛОЖНОМ ОБЩЕСТВЕ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Валерий Тишков

1. Оценка проблемы и подходов

Институт этнологии и антропологии Российской академии наук и неправительственная организация “Сеть этнического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов” (EAWARN) представляют коллективный труд, который был выполнен в рамках международного проекта “Инициатива в области местного управления” (Local Government Initiative). Проект осуществляется Институтом Открытого общества и координируется его восточно-европейским отделением в г. Будапеште. В его рамках уже вышел обстоятельный труд по проблемам местных сообществ в странах Восточной Европы¹, а также подготовлены другие исследования. В частности, ценную серию книг “Библиотека муниципального служащего” издал Московский общественный научный фонд (МОНФ) в рамках программы “Местное самоуправление”.

Тема местных сообществ и проблем управления ими (или их самоуправления) является одной из классических для целого ряда дисциплин: науки об управлении, политологии, истории, социологии, социально-культурной антропологии и других. Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН) выпустил серию обзорных реферативных сборников с информацией по отечественной и зарубежной литературе, а также историографический обзор по истории местного самоуправления в России.²

В советское время понятие “местное самоуправление” под обыденным названием “местная власть” имело специфическое содержание в рамках общей доктрины и практики тоталитарного государства. Однако ирония и противоречивость советского наследия заключаются в том, что сама по себе всеохватная система советов представляла собою тип власти, основанный на выборных коллективных органах разного уровня, начиная с самого низшего (сельского, поселкового), и в реальности отправляла множество необходимых функций управления и представительства, а также вовлекала огромное число людей в сферу местного управления (как выборных лиц, так и рядовых управленцев). Этот опыт в некоторых аспектах сохраняет свое значение, так же как сохраняется многое из повседневной практики ведения местных дел.

Представляет определенный интерес и многочисленная литература по истории и практике деятельности региональных/местных властей в СССР. В начале 1990-х гг. слишком радикальное отторжение этого наследия и демонтаж системы советов привел к трудным и болезненным процессам переоценки и поиска новых основ государственного устройства.

Демократизация государственного устройства стала важнейшим направлением реформирования посткоммунистической России, и в этой области действительно произошли исторические и, безусловно, позитивные перемены. Однако сама радикальность перехода в большой и сложной по составу населения стране, на фоне распада исторического государства, экономических и социальных реформ, вызвала неоправданные импровизации, нереализуемые политические проекты, острые конфликты вплоть до открытого насилия, а также временное ослабление кадрового состава органов власти субнационального уровня и их компетенции. Но в целом

¹ Nenad Dimitrijević (ed.), *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2000.

² Обзор отечественной литературы см.: Гельман В., Рыженков С. *Политическая регионалистика России: История и современное развитие* // Политическая наука современной России: тенденции развития. М.: ИНИОН РАН, 1999. С. 204-210.

процесс демократической децентрализации 1990-х гг. представлял в своей основе позитивное политическое творчество новых элит и общественных сил в новых постсоветских государствах. Это творчество опиралось частично на российский исторический опыт, в том числе и досоветский (особенно в странах Балтии), на сохраняющиеся институты, кадры и доктринальное наследие СССР, а также включало полезные заимствования и новации, вызванные местной спецификой и конкретной общественно-политической ситуацией. Определенное содействие в этой сфере реформирования было оказано международной экспертизой, особенно по линии Европейского сообщества (программа ТАСИС), в частности, в рамках специального проекта “На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе”. С 1992 г. в России, Украине, Казахстане, Армении и Молдавии были осуществлены соответствующие программы, опыт которых был обобщен в специальном издании.³

Наконец, уже этот новый опыт стал предметом оживленных дебатов и анализа для ученых и практиков. В частности, издан ряд ценных книг и материалов конференций по проблемам федерализма и местного самоуправления в России⁴, некоторые из которых были использованы при подготовке данного труда. Следует отметить, что в разработку современных проблем местного самоуправления в России определяющий вклад был внесен отечественными правоведами Л. Болтенковой, А. Гильченко, А. Лаптевой, О. Кутафиным, В. Фадеевым, А. Широковым, И. Умновой, а также политологами М. Афанасьевым, В. Гельманом, Г. Марченко, С. Митрохиным, С. Рыженковым⁵. Имеются полезные работы историков и социологов. Соотношение и своеобразное разграничение данного исследовательского поля между двумя ведущими дисциплинами один из современных авторов определил следующим образом: “Если юридическая наука исходит из конституционализма, понимаемого как приоритет писаного общегосударственного права над региональными законодательствами и правом неписаным, то для политической науки неформальные институты и практики являются объектом такого же интереса, как и формальные, а без огромной роли регионалистских штудий невозможно себе представить современную политологию. Таким образом, контекст политической науки более благоприятен для встречи с явлением, природа которого только формируется, нежели контекст юридической науки, которая более склонна к упорядочивающе-классифицирующей деятельности в заданном пространстве. Переформулируя, можно сказать, что в *формальном и системном аспектах местного самоуправления безусловен приоритет правоведения, а в аспектах процессуальном и содержательном приоритет должен принадлежать политической науке*”⁶.

Тот же автор отмечает некоторые негативные последствия господства правоведческого подхода к проблемам местного самоуправления в России, в частности, отрыв муниципального уровня власти от регионального при рассмотрении данных проблем и распространение не критических, идеологизированных представлений о характере современной реформы местного самоуправления, используемых большинством правоведов при обращении к сферам, выходящим за рамки компетенции юридической науки. В частности, справедливо указывается, что, казалось бы, фундаментальный конституционно-правовой принцип разделения государственного и местного самоуправления – “это скорее идеологическая интенция, нежели институциональная данность. На практике разделить выполнение органами местного самоуправления государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения в большом числе случаев невозможно”⁷. К

³ Гай Холлис и Карин Плоккер. *На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе*. Брюссель, 1995.

⁴ См., например: Сост. С. Рыженков, Е. Морозова. *Местное самоуправление в современной России. Материалы к библиографии (1990-97 гг.)* // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 149-159.

⁵ Там же. С. 146-159.

⁶ Сергей Рыженков. *Перспективы развития политического анализа реформы местного самоуправления в России*. <http://rels.obninsk.com/Rels/limited/nsub/lm/sup-cat.asp>. С. 3.

⁷ Там же.

категории политической мифопоэтики можно также отнести и безоговорочные констатации, что “местное самоуправление – это основа российской государственности” или “местная власть – это наиболее демократическая форма власти”. На самом же деле этнография местной власти гораздо более сложна, как и крайне ситуативны и динамичны отношения и роль местных властей в общегосударственной эволюции.

В качестве основной перспективы развития этой новой отрасли общественнознания ведущим специалистам видится дальнейшая специализация и возрастание роли междисциплинарных исследований. Именно в этом направлении, как нам представляется, было бы полезным вторжение отличительного исследовательского ракурса, который связан с социально-культурной антропологией и этнологией. Тем более, что два обстоятельства подталкивают сторонников этнографического метода обратиться к теме управления местными сообществами. Во-первых, речь идет о федеративном многоэтничном государстве с высокой степенью институализации и политической мобилизации этнического фактора, вплоть до основ государственно-административного устройства. Во-вторых, именно данная дисциплина отличается от социологии или политологии, прежде всего, безусловным приоритетом “изучения малых сообществ самым детальным образом” (определение предметной области этнографии, принадлежащее выдающемуся американскому антропологу Францу Боасу).

Выражая надежду на то, что вторжение специалистов по этнокультурным проблемам и этнополитологов в сферу изучения проблем местного управления будет полезным, мы бы хотели оговорить еще ряд важных моментов нашего подхода. Во-первых, в данном труде делается попытка вернуться к доминирующему в мировой науке понятию “местные органы власти”, которое является синонимичным понятию “органы власти субнационального уровня”, т. е. все органы власти ниже национального (общегосударственного) уровня. Утвердить такое понимание в России и в других постсоветских государствах крайне нелегко, ибо доктринально-лингвистическая традиция закрепила и сохраняет амбивалентное использование термина “национальный” в двух ипостасях: этническом и гражданско-политическом. Переход от первой ко второй только намечается и идет крайне трудно не только из-за академической и бытовой инерции, но и благодаря политико-идеологической нагруженности термина “национальный”, до сих пор жестко связанного с советским (частично – восточно-европейским) пониманием нации как типа этнической общности в ее государственно самоопределившейся форме.

Хотя последнее является химерой и нереализуемым политическим проектом, но данное понимание метафоры “нации” блокирует многие необходимые подходы и стратегии утверждения демократического управления на основе гражданских, а не этнических (партикуляристских) принципов. Исключительными обладателями “национального” уровня в России стали не уровень российской государственности и даже не уровень субъектов федерации (регионов), а 32 региона – субъекта федерации, имеющих форму этнотерриториальных автономий для основных нерусских народов, которые в лингвистическо-смысловом значении были “национализированы” еще в советские времена и еще больше закрепили данный статус в период “парада суверенитетов”, когда идеологический вакуум после разрушения категории “советский народ” заполнил новый посткоммунистический этнонационализм.

И все же в сложных многоэтничных государствах с элементами этнического федерализма невозможно рассматривать “местное управление” только в его конституционно-правовой дефиниции, т. е. применительно к уровню ниже субъектов федерации – регионов. Даже если республики определяются российской конституцией как “государства” и их государственность составляет часть общегосударственной государственности, тем не менее, именно они и составляют одно из главных средоточий проблемы самоуправления местных сообществ, ибо территории республик и автономных округов – это территории проживания культурно отличительных от остального населения местных сообществ.

Если в сугубо политических целях в конце 1980х – начале 1990х гг. элиты и радикальные националисты российских автономий отрицали даже само понятие “автономии” как государственно-политического статуса, то с научной точки зрения и с точки зрения реальной политики автономия – это более чем достойный статус, а прилагательное “местная” никакого принижающего смысла отнюдь не содержит. Такова общемировая практика, и, скорее всего, Россия будет двигаться в направлении ее признания, включая и понятийно-терминологические смыслы. Другие постсоветские государства, которые также многоэтничны и имеют в своем составе меньшинства со статусом “наций” или культурно отличительные местные сообщества (каракалпаки и Каракалпакия в Узбекистане; аджарцы и Аджария, абхазы и Абхазия, южные осетины и Южная Осетия в Грузии; армяне и Нагорный Карабах в Азербайджане; гагаузы и гагаузская автономия, а также приднестровцы и Приднестровье в Молдове; крымские татары и русские Крыма в Украине), по ряду причин стараются придерживаться новых смыслов, хотя эта ревизия произошла через насаждение того же самого этнонационализма, но только от имени господствующей этнонации. Короче говоря, Грузия – для грузин и Латвия для латышей. Они и должны управлять и самоуправляться.

Итак, каковы основные проблемы и процессы в области местного управления в России, прежде всего с точки зрения этнокультурного фактора и с позиции антропологического дисциплинарного подхода? Сначала необходимо обратиться к историческому, правовому и политическому контекстам, как, казалось бы, не были они хорошо представлены в имеющейся литературе.

2. Рождение нового местного самоуправления

История появления нового местного самоуправления в постсоветской России парадоксальна. В российское законодательство термин “местное самоуправление” был введен Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. “О местном самоуправлении в РСФСР”. В это время еще существовал СССР, и местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов, т. е. в границах всех административно-территориальных единиц ниже уровня республик, краев, областей, автономных областей и автономных округов, входивших в состав РСФСР. Организационной основой этой системы были представительные органы власти – местные советы народных депутатов, органы управления – местные администрации, формы непосредственной демократии – референдумы, собрания граждан, а также органы территориального общественного самоуправления. Депутаты в местные советы избирались на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании и с применением мажоритарной избирательной системы. Работу местного совета организовывал избранный из числа депутатов председатель. Местная администрация осуществляла исполнительные функции, и ею руководил на основах единоначалия глава администрации, который утверждался местным советом. Администрация была подотчетна местному совету и вышестоящим органам власти.

Закон 1991 г. установил принцип собственной компетенции органов местного самоуправления и определил довольно широкий круг полномочий, которые, по сути, могли и должны были реализовываться как отдельные государственные полномочия. Ресурсную базу местного самоуправления составляли имущество органов местного самоуправления, средства местных бюджетов, местных внебюджетных фондов, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной инфраструктуры, земельные участки, природные объекты (водоемы, леса, луга), финансовые активы, предприятия, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения. Как отмечает А. Широков, “почти все формальные атрибуты местного самоуправления присутствовали – существовала законодательная основа, имелись выборные органы, была установлена их собственная компетенция, определены находящиеся в их распоряжении ресурсы. Не был реализован только один принцип – принцип самостоятельности

местного самоуправления в пределах его компетенции»⁸. Все местные органы власти несли ответственность не перед населением, а перед вышестоящими органами. Административные единицы низшего уровня не получили право формировать местные бюджеты и муниципальную собственность, а районы и города получили сверху комитеты по управлению имуществом, которые входили в единую вертикаль власти.

Таким образом, говорить о реальном местном самоуправлении в начале 1990-х гг. было еще рано, но некоторые основы были заложены. Следует отметить, что социальная практика опережала правовую процедуру, особенно в условиях вакуума власти и ослабления федерально-региональных властей, занятых выяснением собственных взаимоотношений в период “парада суверенитетов”, подписания договоров о разделении полномочий между федеральным центром и властями субъектов федерации. Многие местные администраторы (реже – председатели советов) осуществляли операции раздачи земельных участков под дачное строительство, сдавали в аренду помещения, решали вопросы организации местных частных торговли и предпринимательства. Много делалось в обход законов или вне правовых норм, которых просто тогда не существовало, но опыт распорядительной деятельности местных чиновников и управленцев был очень разнообразным и во многом полезным. Другое дело, что и в этот период не наблюдается какое-либо позитивное движение в сторону развития гражданской активности и общественного контроля. Местные администраторы и председатели советов стали несменяемыми “начальниками”, использовали власть в личных целях, в том числе и целях обогащения и nepотизма.

В 1993 г. федеральные власти почти одновременно реализовали два противоположных по смыслу решения: в октябре распустили Советы и передали полномочия местного самоуправления назначенным главам администраций, а в декабре приняли Конституцию, в которой были определены основы организации и функционирования местного самоуправления и которая содержит следующие принципиальные положения:

- а) местное самоуправление в России признается и гарантируется;
- б) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- в) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как считает В. Гельман, “оба эти шага явились не итогом согласования позиций различных политических сил общества, а результатом ситуативной расстановки сил в рамках исполнительной власти. Октябрьская десоветизация явилась отчасти способом устранения конкурентов в ходе передела собственности, отчасти – платой российского Президента за лояльность ему нижних этажей “исполнительной вертикали”⁹. Что же касается конституционного введения местного самоуправления, то оно возникло скорее не от понимания кардинального значения этой части демократического реформирования политической системы, а в результате отсутствия интереса федеральной власти к этой политической модели. Как известно, предложение считать органы местного самоуправления не входящими в системы органов государственной власти исходило от группы руководителей закрытых административно-территориальных образований¹⁰ и было поддержано небольшой, но влиятельной группировкой в федеральной власти, которые рассматривали местное самоуправление прежде всего как инструмент ограничения чрезмерной самостоятельности региональных, прежде всего республиканских, лидеров. Некоторые эксперты считают, что поддерживавшие местное самоуправление влиятельные федеральные политики

⁸ Широков А. Н. *Федеральное законодательство России о местном самоуправлении*. С-Пб., 1996.

⁹ Владимир Гельман. *Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика*. <http://rels.obninsk.com/Rels/limited/nsub/lm/sup-cat.asp>. С. 2. См. также: Куколев И. *Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается* // *Власть*. 1996. № 1. С. 46 – 52; Гельман В. *Новая местная политика* // *Очерки российской политики* / Под ред. В. Гельмана. М., 1994. С. 67 - 96.

¹⁰ Сенатова О. *Институт местного самоуправления и российское общество* // *Местное самоуправление: теория и практика* / Под ред. Г. Люхтерхандт. М., 1997. С. 63 – 72.

(С. Шахрай, затем А. Чубайс) еще и хотели “спихнуть” на местное самоуправление решение социальных проблем, включая проведение жилищно-коммунальной реформы. “В результате, – пишет В. Гельман, – нормы о местном самоуправлении в ст. 12 и гл. VIII Конституции России оказались закреплены в ее тексте достаточно случайно – не благодаря, а, скорее, вопреки логике политического развития страны. Иначе говоря, с принятием Конституции 1993 г. местное самоуправление в России было провозглашено “сверху” лишь два месяца спустя после того, как для него были разрушены условия развития “снизу”¹¹.

Итак, было ли провозглашение местного самоуправления в России случайным выбором, и только ли два вышеназванных соображения интересовали федеральную власть в момент принятия решения? Однако вернемся к “доконституционному периоду”. В июле 1992 г. в проекте концепции государственной национальной политики, доложенном мною на заседании правительства под председательством Б. Ельцина в июле 1992 г. и в сентябре того же года – на международной научно-практической конференции, организованной Миннацем, проблема местного самоуправления выделялась в качестве особой в контексте развития федерализма в многоэтничном государстве. В частности, в концептуальном докладе, предложенном для обсуждения, говорилось, что, помимо федерального уровня, в каждой республике, крае и области должны осуществляться собственные программы оптимизации межэтнических отношений и разрешения конфликтов. “Именно по этой причине *федерализм должен сочетаться с сильным местным самоуправлением*. Через расширение прав, ресурсов и инициатив местных сообществ могут решаться значительная часть проблем межнациональных отношений, а также задачи сохранения культурных традиций и своеобразия. Этнические конфликты чаще всего произрастают из местных проблем. Их эскалация происходит от неспособности низовых властных структур решить эти проблемы, главным образом по причине ограниченности прав и скудости ресурсов. Однако в ряде случаев именно местные власти, общественность, традиционные институты социального контроля продемонстрировали большую эффективность в разрешении межнациональных проблем, чем федеральные или регионально-республиканские органы власти. *Необходима радикальная коррекция принятого в 1991 г. Верховным Советом РФ Закона о местном самоуправлении и приведение его в соответствие с Международной хартией о местном самоуправлении*”¹².

Хотя Миннац в 1992 г. не был столь влиятельным ведомством, каким он стал при министре С. Шахрае, тем не менее, соображение о глубокой связи местного самоуправления с децентрализацией власти в многоэтничном федеративном государстве, обеспечением межэтнического согласия и развитием культурного многообразия присутствовало, как и соображение об ограничении “снизу” сепаратистских устремлений региональных лидеров, в обиходе политических аргументов. Лоббировавший этот закон в 1994-1995 гг. от имени Миннаца и партии ПРЕС С. Шахрай наверняка рассматривал этот вопрос не только в утилитарном контексте укрепления центральной власти через ограничение власти региональной. Оправданно или нет, но именно это федеральное ведомство отвечало и продолжает отвечать за вопросы местного самоуправления в Российской Федерации.

После трудных обсуждений в Государственной Думе (преодоление двух вето Совета Федерации) 12 августа 1995 г. Дума приняла Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”, и 28 августа 1995 г. Президент подписал закон. Свою роль сыграл внешнеполитический фактор, а именно предстоявшее принятие России в Совет Европы, где одним из стандартов для национального членства был институт местного самоуправления. Однако федеральная и региональная власти не были заинтересованы в быстром претворении в жизнь

¹¹ Владимир Гельман. *Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеология, интересы и практика*. <http://rels.obninsk.com/Rels/limited/nsub/lm/sup-cat.asp>. С. 2.

¹² Тишков В. А. *Стратегия и механизмы национальной политики* // Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции (Липки, сентябрь 1992 г.) / Отв. ред. В. А. Тишков. М., 1993. С. 17 – 18.

этого закона, и до завершения цикла президентских и губернаторских выборов хотели сохранить систему назначаемых глав местных администраций. Вступление в силу закона было фактически перенесено на конец 1996 г. Уже после президентских выборов 1996 г. Дума приняла в октябре того же года еще один закон “Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации”, который предусматривал федеральное вмешательство в случае блокирования в регионах выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В истории трудного утверждения в России системы местного самоуправления было еще “удмуртское дело”: рассмотрение Конституционным Судом РФ конфликта между Государственным Советом Удмуртии и группой жителей этой республики (иск от имени последних был подан депутатами Госдумы и поддержан администрацией Президента РФ). Решение Госсовета Удмуртии о преобразовании действующих в городах и районах органов местного самоуправления в местные органы государственной власти с подчинением властям республики было признано неконституционным. Но этим же решением было признано право субъектов РФ на создание в городах и районах государственных местных органов власти (представительной и исполнительной), действующих параллельно с органами местного самоуправления. Это было половинчатое решение, но оно отражало сложность ситуации, когда мэры столичных городов, составляющих основу хозяйства и политическую базу целого субъекта федерации, оказывались как бы вне системы государственной власти, если строго следовать принятым законам о местном самоуправлении. Изобретенная система взаимного делегирования полномочий стала своего рода паллиативом, но она же и ограничила полномочия местного самоуправления на практике.

Завершением острой политической борьбы на федеральном уровне и окончанием этапа законодательного утверждения местного самоуправления в России стало принятие в июне 1997 г. Госдумой Закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, который был подписан Президентом 25 сентября 1997 г., несмотря на то, что Совет Федерации отверг этот закон.

В конечном итоге, в 1996-1998 гг. местные органы управления были избраны в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, и были сформированы органы местного самоуправления в более чем 12 тыс. муниципальных образований. В 2000 г. в Российской Федерации юридически было оформлено на различных территориальных основах 12215 муниципальных образований, из них:

городов	625
поселков	516
городских районов и округов	153
районов	1404
сельских округов	9314

сельских населенных пунктов 203

Появилась мощная общественная сила со своими политическими и экономическими интересами, которая стала добиваться реализации этих интересов, прежде всего, через реализацию конституционных или делегированных государственной властью полномочий, а также через расширение собственной материальной базы. В стране фактически произошло кардинальное перераспределение власти на региональном уровне, хотя и не везде в равной мере и не везде эффективно.

В последние годы президентства Б. Ельцина наметилось торможение в реализации этой части государственного переустройства России. В некоторых субъектах РФ органы местного самоуправления не были созданы вообще. В некоторых были сделаны попытки через организацию референдумов среди населения упразднить местное самоуправление вообще. Все громче стали раздаваться голоса в пользу “огосударствления” муниципалитетов, “властной вертикали”, “губернизации” и т. п. С избранием нового президента В. Путина появилась опасность полного разрушения уже достигнутого и появления “нового-старого” проекта на основе ностальгических и поверхностных представлений о русском земстве и т. п. Тем не менее, радикального пересмотра и отказа от развития местного самоуправления не произошло. Еще при Б. Ельцине был создан и сыграл существенную координирующую роль на федеральном уровне Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации. Этот орган помог определить роль и место муниципальных образований и органов местного самоуправления в решении государственных задач. А именно,

особую роль муниципалитетов в создании условий экономического подъема;

участие муниципалитетов в решении вопросов социальной политики государства;

роль местного самоуправления в формировании институтов гражданского общества.¹³

Большую роль в реформе местного самоуправления сыграли Конгресс муниципальных образований, а также различные союзы и ассоциации, которые возникли на федеральном и региональном уровнях. Но в целом инициатива реформы постоянно находилась в руках федеральной власти, и некоторые важные решения в ее развитие были приняты уже при новом президенте. 15 октября 1999 г. был подписан Указ Президента “Об утверждении основных направлений государственной политики в области развития местного самоуправления”, а 15 декабря 1999 г. Правительство приняло “Федеральную целевую программу государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления”. Тем самым новое руководство страны поставило в качестве задачи государственной политики развитие местного самоуправления и гражданских институтов, а также осуществления полномочий местного самоуправления как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением.

На протяжении всех последних лет реформы одна из главных причин медленного утверждения местного самоуправления – его слабая финансово-экономическая основа. Тем не менее, в 2000 г. местные бюджеты имели более 10 тыс. муниципальных образований, доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ составила 25%, а расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, – 30% консолидированного бюджета РФ. Муниципальную собственность имеют 11160 образований.

В 2000 г. за счет местных бюджетов финансировалось почти 100% расходов на среднее образование, 85% – на здравоохранение, 60% – на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги. Таким образом, через органы местного самоуправления обеспечивается защита совместных интересов граждан, проживающих на территории местных сообществ.

3. Региональная специфика и общая перспектива

Формирование правовой основы и осуществление конкретной практики местного самоуправления различается в разных регионах. Это происходит из-за различий между самими

¹³ Гильченко Л. В. *Обеспечение государственных гарантий местного самоуправления. Проблемы, перспективы, механизмы* // Местное самоуправление: стратегические направления развития. Материалы научно-практической конференции 13-14 апреля 2000 г. / Под ред. С. И. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000. С. 171.

регионами (историко-географические особенности, демография, экономические возможности, политический профиль и т. д.), по причине их формального статуса и имеющихся полномочий, а также от того, какое понимание данного института существует в конкретном регионе, особенно на уровне высших лидеров. От последних зависит очень многое. То или иное понимание самоуправления руководителями регионов воплощается в соответствующие законы или в их отсутствие вообще. Губернаторы многих областей и фактически все главы республик РФ считают местное самоуправление частью “вертикали власти”, и именно они являются главными противниками реализации конституционных положений о местном самоуправлении. Именно они стали основной причиной затяжных споров и наиболее серьезных политических конфликтов в регионах на почве противостояния с мэрами столичных городов.

Формированию демократической системы местного самоуправления мешает общая неразвитость институтов гражданского общества, а если говорить точнее, это неготовность российских граждан к самоорганизации и низкая значимость ценностей самоуправления в массовом сознании. Именно этот социокультурный фактор не позволяет местному самоуправлению в ближайшей перспективе стать влиятельным политическим институтом. В современной России реально существует гибрид самоуправления и местной государственной администрации.

Отчасти неоднородность и разная степень развития местного самоуправления отражает сложный характер самой страны и ее государственно-административного устройства. Отчасти это проблема больших по размерам территорий, непонимание природы местной власти и неумение её отправлять, а также проблема полномочий и ресурсов. Сказалось и слабое правовое регулирование, и длительное отсутствие координации правовых норм федерального и регионального уровней. Во многих субъектах РФ законодательные органы принимали необходимые законы с существенными нарушениями федерального законодательства или вообще не принимали никаких законов. Тем не менее, следует признать, что в большинстве регионов законодательство по основным вопросам организации и деятельности местного самоуправления было сформировано. В 2000 г. следующее число субъектов федерации не имели законов по вопросам:

организации местного самоуправления	3
муниципальной службы	25
регистрации уставов муниципалитетов	16
муниципальных выборов и статуса выборных лиц	10
финансово-экономических основ местного самоуправления	69
осуществления прав граждан на участие в местном самоуправлении	74

Самая сложная ситуация существует в российских республиках, а также в некоторых краях и областях со сложной общественно-политической обстановкой или крайне консервативным руководством. Именно здесь главными противниками местного самоуправления являются правящие этноэлиты или всевластные губернаторы. Так, в республиках и областях Северного Кавказа утвердился подход к местному самоуправлению как к элементу государственной власти на локальном уровне. В Республике Ингушетия местные органы власти не были сформированы вообще. В других республиках местные власти находятся под жестким контролем региональной государственной власти. Но все же существуют и некоторая самостоятельность, и возможность привлечь жителей к участию в управлении. Например, в законе Ростовской области о местном самоуправлении есть норма об общественно-государственном характере местного самоуправления. Сравнительно развито местное самоуправление в Республике Адыгея. Здесь семь районов, и в их пределах 50 сельских и пять поселковых округов, в каждом из которых действуют органы

самоуправления. Действуют Совет Ассоциации органов местного самоуправления и Совет глав администраций городов и районов республики. Имеется муниципальное законодательство (законы об установлении муниципальных образований, о финансовых основах местного самоуправления, о местном референдуме, о статусе выборных лиц местного самоуправления, о муниципальной службе). Однако на практике зависимость местных властей от государственных органов очень высокая.

Интересная ситуация существует в Дагестане, где формально фиксируется, в том числе и многими специалистами, очень большая зависимость самоуправления от государственной власти. Однако этнографические наблюдения показывают, что именно в Дагестане в силу ряда историко-культурных, социально-экономических и политических условий существует во многом “неформальная” система местного самоуправления на уровне джамаатов (сельских/поселковых общин), где огромную роль играют такие социальные институты, как мечеть и различные советы традиционалистского плана (старейшин, больших семей-кланов, этнических коалиций или т. н. “национальных движений”), а также новые акторы в виде состоятельных людей и их неформальных сетей. В конце 1990х гг. в Дагестане были случаи открытого выхода из подчинения и вооруженного мятежа ряда местных сообществ.

Что касается формальной стороны, то по конституции РД 1994 г. местное самоуправление осуществляется гражданами через образуемые ими местные представительные органы власти и соответствующие органы управления – местную администрацию. В пределах осуществления государственных полномочий местная администрация входит в систему органов исполнительной власти республики. Выдвигать главу администрации района, города могут как непосредственно избиратели, так и представительные органы местного самоуправления, но наряду с этими демократическими нормами выборов действует право выдвижения кандидатов на должность глав администраций от органов государственной власти республики. Это право противоречит федеральному закону и на практике обеспечивает полный контроль над деятельностью органов местного самоуправления.

В Кабардино-Балкарии, согласно конституции 1995 г., представительным органом самоуправления является избираемый Совет местного самоуправления, который обладает правом представлять интересы населения, проживающего на территории муниципального образования, и принимать решения. У совета есть право законодательной инициативы. Законом закреплено совмещение должности председателя совета и главы местной администрации.

Полный контроль республиканских властей над местным управлением – скорее всего, ситуация временная. Этническое многообразие подталкивает использовать закон в интересах малых общин и меньшинств, которые не относятся к правящим. Абазины, кумыки, ногайцы все чаще используют федеральный закон для требований установления этнически гомогенных местных муниципальных образований. Некоторые из этих требований идут вплоть до пересмотра административных и межсубъектных границ.

Острый вопрос – это вопрос о земле и ресурсах, а также о границах. По-мнению И. Косикова, “не может быть передачи полномочий с уровня субъекта федерации на уровень местного самоуправления в вопросах землевладения и землепользования, собственности на природные ресурсы, как это уже произошло в Сибири. В национальных территориях, подобных республикам Северного Кавказа, не может использоваться принцип, закрепленный в Конституции РФ, согласно которому изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий”¹⁴.

¹⁴ Игорь Косиков. *Местное самоуправление в национальных территориях Российской Федерации*. Рукопись. С. 12.

Именно закон о местном самоуправлении уже был использован как отсылка для требований территориальных изменений, которые выдвигались в ряде регионов Северного Кавказа.

В этнотерриториальных образованиях органами местного самоуправления способны стать т. н. национальные советы или другие структуры этнического самоуправления. Такого рода структуры (типа родовых советов, конгрессов народов, съездов тейпов и т. п.) уже существуют и кое-где выполняют функции местного самоуправления. Конфликт возникает там и тогда, где и когда эти институты вмешиваются в компетенцию органов государственного управления и местного самоуправления. В Адыгее с такими претензиями выступило Всекубанское казачье войско, в КБР, Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии и Карачаево-Черкесии – терское казачество, донское казачество – в Волгоградской области. Здесь встает вопрос смешения строго территориального принципа местного самоуправления с этническим, который предполагает некую правосубъектность вне территории.

4. Итоговая оценка: этнография против макроанализа

Как мы уже отмечали, правоведческий или макросоциологический подходы недостаточны для анализа ситуации в области местного самоуправления в России. Мало что добавляют социологические опросы среди самих муниципальных служащих и иных управленцев, которые связаны с этой сферой государственной и общественной деятельности. Эти опросы привносят больше ощущения и отражают общие жалобы и дебаты, но редко когда вскрывают ряд чрезвычайно важных скрытых механизмов и плохо осознаваемых культурных факторов. Муниципальные служащие часто пребывают в плену тех же концептов и пропагандистских клише, что и “высокий” политический мир и экспертное сообщество, ибо восприняли их из тех же официальных текстов, политических заявлений, семинаров, брошюр и “методических указаний”. Всё это в какой-то мере неизбежно и даже необходимо, но явно недостаточно.

Отметим в заключении только несколько аспектов, которые могли бы стать сферой разработки политической антропологии на основе этнографического метода.

Во-первых, сама природа и культурная обусловленность формирования территориальных сообществ, а также их постоянная динамика. С этим тесно связаны и территориальные формы местной власти. Как образуется то, что можно назвать “местным сообществом”, в историческом и социо-культурном аспектах? Можно ли определить членство в “местном сообществе” по формальному признаку постоянного проживания, или сюда должны быть включены и те, кто уехал в город или даже за границу, но, располагая ресурсами и символическим капиталом, а также имея соответствующие интересы, продолжают осуществлять власть над сообществом и определять многое в его жизни, в том числе и через конкретное участие (спонсорство, культурная деятельность, политическая мобилизация в поддержку выходца или выходцев из “сообщества”, криминальные связи и действия и т. п.)? Что есть современное местное сообщество, если значительная доля средств, на которые существуют его члены, поступает от тех, кто связан с этим сообществом, но физически в нем не пребывает?

Во-вторых, с этим же связан и вопрос о границах местных сообществ и (или) муниципальных образований. Антропологу ясно, что это разные границы, и административные границы никогда не могут совпадать с границами культурными и с границами местных хозяйственных комплексов. Что в реальной российской практике определяет границы местных образований? У меня есть ощущение, что здесь фактически целиком сохраняется советская система местного административного деления. Если и появилось что-то новое, так это своего рода вариант американского *джерримендеринг*, т. е. границы сельских или городских районов могли быть изменены только в исходя из политических расчетов, ибо с административными границами связано определение границ избирательных округов. Встает вопрос, насколько сохраняющаяся советская система местного (и не только местного, но и республиканско-регионального)

административного деления была и остается оправданной, и что можно и нужно ей противопоставить, т. е. какие “идеальные” принципы положить в основу определения территориальной основы местного самоуправления.

Современная антропология местных сообществ говорит о том, что последние складываются под воздействием как внутренних, так и внешних факторов, которые имеют динамическую взаимосвязь. То, что 30-50 лет тому назад казалось и действительно было насильем в формировании и определении границ местных сообществ, становится сегодня частью идентичности и глубокой привязанности их членов, т. е. кажется исторической нормой и даже “традицией”. Другими словами, адаптационные возможности современных людей достаточно велики, и они способны не только стихийно самоопределять пространственные границы локальных коллективов, но и приспосабливаться к внешним предписаниям, даже если они не учитывали местного волеизъявления. Для каждого нового поколения границы местного сообщества – это радиус тех местных дорог, по которым в юности можно было доехать на велосипеде или на мотоцикле, чтобы сходить на дискотеку или погулять с девушкой. Следует сразу же отметить, что осваиваемое человеком пространство повседневной жизни скорее расширяется, чем сужается, чему способствуют прежде всего улучшающиеся транспортные пути и средства передвижения.

Безусловно, в данной сфере социальной жизни сохраняются и могут заявить о себе в крайне манифестной форме некоторые групповые (этнические) границы, которые при всей их изначально ментальной сущности могут иметь и пространственные параметры. Представители некоторых этнических общностей (а точнее, хозяйственно-культурных комплексов) могли исторически на протяжении длительного времени занимать определенные пространства для проживания и использовать другие пространства для ведения хозяйственной деятельности. Иногда представители двух разных культур могли использовать разные ресурсные ниши на одной и той же территории и проживать смешанно или раздельно-смешанно (отдельные поселки/аулы, но единые поселения более широкого плана). Пространственные параметры этнических общностей сохраняются и в современной жизни, особенно в сельской местности и в некоторых малых городах (в крупных городах России пока еще нет “этнических кварталов”).

В-третьих, в какой мере этнокультурный фактор может быть основой определения границ местных сообществ? Для сельских сообществ, безусловно, может, ибо культурная гомогенность мест проживания обусловлена не только давней историей, но и современными человеческими стратегиями: удобство языкового общения, схожесть систем хозяйственного жизнеобеспечения, бытовые нормы, ценностные ориентации, обрядовая жизнь т. п. Ценность культурной партикулярности не исчезает с модернизацией и нивелировкой хозяйства и быта под воздействием рынка и массовой культуры. Многообразие местных сообществ не будет исчезать, а его символическое значение (как одной из форм человеческой идентичности) даже может возражать. Значит, этнокультурный фактор должен быть признан среди приоритетных в определении границ местных сообществ, а сохранение местного культурного многообразия является одной из задач местного самоуправления и государственной политики в отношении местных сообществ.

Но опять же, насколько далеко может заходить культурный детерминизм в данном вопросе, если мы уже отмечаем высокую адаптивность и мобильность человеческих коллективов как в прошлом, так и в настоящем? Некоторые общественные активисты и этнологи высказываются за систему своеобразной местной кантонизации культурно сложных сообществ и организацию местных поселений и образований на этническом принципе. Такой вариант предлагается прежде всего в отношении Дагестана, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и некоторых других регионов РФ. Одними из существенных аргументов в пользу данного варианта являются необходимость защиты и должного представительства малых этнических групп в более широких многоэтнических образованиях, а также представление о более мирном и стабильном характере этнически однородных поселений. В отношении этой позиции у меня есть ряд серьезных сомнений, но абсолютно ясно, что данный вопрос заслуживает самого серьезного обсуждения. Причем

культурная основа пространственных границ местных сообществ – это не только проблема Северного Кавказа или республик, но и всей страны, ибо местное культурное разнообразие присутствует и воспроизводится повсеместно, хотя внешние наблюдатели его могут и не замечать. “Марийцы и есть марийцы, мордва и есть мордва”, – считают многие, но только не сами члены местных сообществ, где имеют значение деление марийцев на горных и луговых (даже разные языки!), а мордвы – на эрзю и мокшу. Эту значимость могут и, видимо, должны определять сами жители, но в какой мере этот фактор первичен, чтобы быть в основе решения о границах, и в какой мере решение принимается действительно в результате волеизъявления, а не манипуляций со стороны “этнических предпринимателей” и замороженных паранаучными текстами местных интеллигентов?

В четвертых, анализ правоведческой и даже политологической литературы, ставит передо мной еще одну фундаментальную антропологическую проблему: в какой мере оправданна единая категория “местные сообщества” для сельских и городских образований? Для территории Аляски или Москвы с частью Подмосковья такое деление не носит принципиального характера (и там, и там нет деревни). Но в большинстве стран, в том числе и в России, дихотомия город-село имеет крайне сложный характер, а характер жизни в городе и селе и характер городской и сельской власти принципиально различны. Некоторые специалисты уже обратили на это внимание. И. Д. Саначев, в частности, пишет, что “в современной российской муниципальной науке, а в особенности в российском законодательстве предпринята бесперспективная, на наш взгляд, попытка нивелировать разницу между сельской и городской местной властью, нивелировав – заодно уж – и разницу в администрировании этих местных образований... Однако очевидно, что формы организации, экономическая основа администрирования и менеджирование сельских и городских поселений (включая впервые и т. н. сельские территории) настолько различны, что пытаться не видеть эти различия просто преступно и чревато большими осложнениями на практике”¹⁵

Видимо, анализ повседневности жизни и смысла власти для городского и сельского жителя поможет выявить эти принципиальные различия, а значит, необходимость различий в правовых нормах и администрировании, не говоря уже о перспективе различной категоризации двух разных классов социальных явлений: городское и сельское (само)управление. Кстати, здесь же нельзя обойти и вопрос о существовании в РФ смешанных муниципальных образований с объединением городских и сельских территорий. Политическая антропология на основе этнографического метода могла бы более четко установить природу этого феномена. По имеющимся у меня наблюдениям, здесь мы имеем дело с административным “выбросом”, по сути, персоналистских властных и коммерческих соперничеств, а территория, как и во времена враждующих племенных групп, становится ресурсом выживания и безопасности.

В-пятых, существующая степень анализа и общего понимания радикально игнорирует неформальную сторону природы власти. Хорошо мне знакомая сначала секретарь, а затем – администратор Тюковского сельсовета Спас-Клепиковского района Рязанской области Татьяна Щербакова, как и 15 лет тому назад, когда я купил дом в одной из местных деревень, продолжает тратить половину своего рабочего времени в кабинетных инстанциях Спас-Клепиков. Одна “местная власть” находится фактически в полном подчинении у другой “местной власти”. На чем строится это повседневное подчинение и зависимость, которые никак в Конституции, законах и указах не прописаны? Похоже, что в ряде регионов нынешние администрации районов полностью подчинили себе власть деревень, поселков и сел и последняя есть искусственное образование или инструмент осуществления иных функций. Но тогда каких? В любом случае, *в России наблюдается глубокий разрыв между заявленной реальностью (законы, уставы, решения, опросы и т. д.), и практикой повседневности, построенной на неформальных связях, жестких зависимостях, сугубо*

¹⁵ Саначев И. Д. *Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра?* // Становление местного самоуправления в Российской Федерации / Ред.-сост. О. Л. Савранская. М.: МОНФ, 1999. С. 10.

личных или корпоративных интересах и т. д., которые делают итоговую оценку местного самоуправления гораздо менее оптимистичной. Приходится признать, что в современной России многие политические, идеологические и культурные основы местного самоуправления отсутствуют. А во многих регионах нет нормальных основ для функционирования местной власти вообще. Но в целом мы имеем переходную ситуацию, когда возможны как возврат к унитаристской системе государственного управления (естественно, с местной властью), так и дальнейшее продвижение в направлении развития самоуправляющихся местных сообществ как одного из условий демократического и социально благополучного государства. По моему мнению, вторая перспектива труднее, но у нее больше шансов.

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ФАКТОРЫ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ АДЫГЕИ

Татьяна Полякова

Эволюция иерархических форм взаимоотношений в социуме осуществляется во многом под влиянием социокультурных факторов, поскольку жизнедеятельность людей, осознают они это или нет, зависит от культурно-ментальных, религиозных, мировоззренческих, философско-этических истоков и оснований – идеалов и ценностей, над которыми надстраиваются все рациональные идеологические системы, формируется политическая культура общества. Каждый народ выработал определенные нормы отношений, сложившиеся под влиянием соответствующей системы ценностей и воздействующие, в свою очередь, на формирование типа отношений “общество-государство”. Свойственным данной культуре способом реализуются и социальные интересы.

1. Историко-культурный контекст

Поиски эффективных форм местного самоуправления в Адыгее на начальном этапе были ориентированы на сложившиеся традиции решения проблем общежития на уровне сельских и поселковых советов. Была предпринята попытка нормативные требования, принципы взаимоотношений в сфере местного самоуправления в новых условиях соотнести с нормами и ценностями, свойственными большинству членов полиэтнического общества, восходящими к традициям, обычаям народов. Согласно избранной тактике определились и условия функционирования этой системы – правовые, институциональные, политические и т. п.

Идеологический отказ от прошлого, нарушение преемственности общественного развития в условиях российских реформ 90-х гг. обострили социальные и духовные проблемы. Согласно итогам ряда проведенных нами социологических исследований, приобщение полиэтнического общества Адыгеи к новым ценностям и новой политической культуре (осмысление универсалистских ценностей) сопровождается обостренным интересом к собственной уникальной этнической культуре. Активизируется этническое самосознание, и внутриэтнические процессы неизбежно отражаются на состоянии социальной и политической систем. Внедрение новых ценностей, связанных с формирующимися рыночными отношениями, без соответствующей подготовки негативно воздействуют на общественное сознание. В то же время оно способно гибко реагировать на внешние воздействия, если для этого создаются условия – политические, правовые, социально-экономические, обеспечивается соответствующий позитивный психологический настрой по отношению к нововведениям.

Многообразие форм хозяйствования, форм собственности, пришедшее на смену централизованному управлению и тоталитарному политическому режиму, естественно, усложнило решение проблемы управления в социально-экономической сфере, в том числе на местном уровне, но не сделало его невозможным. Предпринимательство, как известно, в традиции и адыгов, и казаков. Среди этих категорий граждан ориентированных на рынок, как правило, больше, чем среди других слоев населения. В целях обеспечения адаптации населения к новым условиям, внедрения новых технологий хозяйствования, прежде всего в сельской местности (так как Адыгея – большей частью аграрная республика), республиканской властью было принято решение выработать собственные подходы к организации местного самоуправления, отчасти противоречащие российскому законодательству.

2. Правовые принципы и подходы

Система местного самоуправления в Республике Адыгея строилась в соответствии с требованиями целесообразности и эффективности. В свою очередь, в качестве критериев эффективности осуществления власти (прежде всего, на местном уровне) рассматривались: результативность политической практики, поддержка обществом усилий власти, умение отражать в принимаемых решениях запросы общества и др. Модель организации власти на местах, закрепленная Конституцией РА, была выработана еще до принятия Основного Закона республики и Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Главный принцип, положенный в основу системы местного самоуправления, можно сформулировать следующим образом: *институты власти эффективны, если существует обратная связь “общество-государство”, если граждане имеют возможность проявлять инициативу.*

Конституцией Республики Адыгея, принятой в марте 1995 г., были утверждены основные принципы развития республики, правовая основа организации и осуществления местного государственного управления и местного самоуправления. Ряд конституционных законов, в частности, “О городском, районном собрании представителей” (1996 г.), “О местном самоуправлении” (1998 г.) и др. составили законодательную базу его функционирования.

Созданная система местного самоуправления, как показала практика, в основном отвечала задачам переходного периода, условиям и особенностям республики, учитывала специфику полиэтничного общества Адыгеи, его социокультурные особенности. *В отличие от других субъектов Российской Федерации, было установлено, что в Республике Адыгея в районах и городах республиканского значения действует не местное самоуправление, а государственная власть на местах.* Главы администраций и местные представительные органы – собрания представителей городов и районов избираются всеобщим прямым голосованием избирателей. Глава администрации города (района) наделяется полномочиями представителя президента Республики Адыгея на соответствующей территории. Местное самоуправление в Республике Адыгея осуществляется гражданами в сельских поселениях, микрорайонах и на других территориях в форме прямого волеизъявления (собрания, схода, референдума), а также через избираемые органы местного самоуправления, которые могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления финансовых и материальных средств главами администраций городов и районов.

Избранные подходы к местному самоуправлению сформировались на основе опыта самоуправления и самоорганизации граждан, традиций населяющих республику народов (прежде всего, наиболее многочисленных из них – русских и адыгов), а также прагматических интересов и целей: поисков эффективного механизма финансового, материального, организационного обеспечения местного самоуправления.

3. Сходы граждан

По традиции, еще до создания соответствующей нормативной базы, главы местного самоуправления были избраны на конференциях, *сходах граждан*. Сходы граждан как институт поддержания и реализации инициативы граждан проводятся ежегодно и стали неотъемлемой формой осуществления обратной связи “общество-государство”. Как представляется, сходы могут стать базой для разработки технологий осуществления демократических принципов контроля над властью со стороны общества. Эта форма взаимодействия власти и общества активно использовалась в период формирования органов власти на начальном этапе становления государственности Адыгеи, в ходе выборов президента республики в 1992 и 1997 гг., в процессе всенародного обсуждения проекта Конституции РА в 1994-1995 гг.

На сходах граждан обсуждаются насущные проблемы конкретных людей, их повседневные заботы, а также политические проблемы. Предмет особого внимания – эффективное использование

земель сельскохозяйственного назначения, вовлечение граждан в дело обустройства муниципальных и сельских округов. К примеру, в 1999 г. участники сходов определяли собственное участие в реализации указа президента республики “О дальнейшем реформировании агропромышленного комплекса Республики Адыгея и привлечении в сферу мелкотоварного производства сельскохозяйственной продукции личных подсобных хозяйств” (№ 152 от 25.12.1998 г.) и Постановления Кабинета Министров РА “О создании условий для развития личных подсобных хозяйств” (11.01.1999 г.).

Эти документы ориентированы на оживление сельскохозяйственного производства, создание условий для повышения активности владельцев личных подсобных хозяйств. В этих целях предприняты меры по стимулированию усилий по укрупнению, развитию частных хозяйств, увеличению объема продуктов сельского хозяйства; обеспечению республики в полном объеме продуктами питания собственными силами. В 2000 г. предметом обсуждения на сходах граждан также были вопросы обеспечения республики продовольствием. Наряду с этим, обсуждались вопросы поддержания общественно-политической стабильности, межнационального мира и согласия.

На сходах принято заслушивать отчеты представителей властных структур, касающиеся решения сложных проблем – газификации населенных пунктов, водоснабжения; обсуждаются проблемы выхода из кризиса. Сельскохозяйственная реформа осуществляется с учетом пожеланий субъектов хозяйствования. Наряду с фермерскими хозяйствами сохранены коллективные хозяйства, бывшие колхозы и совхозы, преобразованные, модернизированные в связи с требованиями рынка.

Сходы граждан в полной мере можно отнести к одной из форм выявления не только проблем, но и интересов, и рассматривать как механизм приобщения граждан к актуальным вопросам общежития. *Сходы граждан – это, своего рода, социальный регулятор по активизации позитивного созидательного потенциала, реализации коренных интересов конкретных людей, насколько это позволяет кризисное состояние экономики в целом.*

4. Местные представительные органы и администраторы

В соответствии с Законом РА “О выборах органов местного самоуправления” (1997 г.) в мае 1998 г. проведены выборы представительных органов местного самоуправления. По одномандатным и многомандатным округам в голосовании участвовало около 35% избирателей. На основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избран 151 депутат городского и районных собраний представителей и 39 депутатов представительных органов местного самоуправления; избраны главы администрации городов и районов, а также главы местного самоуправления сельских, поселковых округов.

Создание института главы местного самоуправления можно рассматривать как дань традиции и как требование практики: территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан для осуществления инициатив, реализации интересов в вопросах местного значения. Еще одной особенностью системы местного самоуправления в Республике Адыгея является *институт администратора сельского населенного пункта*. Администратор избирается непосредственно жителями, осуществляет свою деятельность на постоянной основе или на условиях совместительства.

В процессе утверждения системы местного самоуправления шел поиск путей повышения ее эффективности. В Конституции не только заложены перспективы развития местного самоуправления, но и предусмотрены возможности совершенствования его системы. Первые в истории республики выборы депутатов городских (районных) собраний представителей состоялись в декабре 1995 г. по схеме одномандатных и многомандатных избирательных округов. Это обеспечило необходимое представительство депутатов от абсолютного большинства станиц,

аулов, сел, хуторов и поселков. В голосовании приняли участие 67% избирателей. В декабре 1999 г. в выборах депутатов городских и районных собраний представителей приняли участие 61,67% избирателей.

5. Традиционные правовые институты

Официально утвержденная система местного самоуправления прямо или косвенно испытывает влияние неформальных структур и неконтролируемых факторов. Вопросы строительства системы местного самоуправления на разных этапах развития общества решались по-разному. Давно известны такие социальные регуляторы, как *медиаторские суды*. Например, после Кавказской войны, во второй половине XIX в., правовые отношения лишь отчасти строились в соответствии с российским законодательством. В состав медиаторского суда входили обычно два медиатора и один посредник, которым мог быть духовный лидер, а в 20-е гг. XX в. и председатель сельсовета. Этот механизм урегулирования конфликтов долгое время сохранялся как эффективный социальный регулятор в сфере поддержания социально-политической и этнической стабильности.

В настоящее время у адыгов медиаторского суда как юридического института не существует, но сохранился *институт традиционного посредничества*. Русские, в том числе казаки, в течение многих десятилетий, проживая по соседству с адыгами, при необходимости урегулировать конфликтную ситуацию, возникшую между русским и адыгом, охотно обращаются к формам примирения, которые им предлагают адыги, особенно в тех случаях, когда виновный – русский. В 90-х годах XX в., когда возникла напряженность между казаками и адыгами, институты посредничества нередко помогали избежать негативных последствий.

Республиканская власть поощряет возрождение многих традиционных общественных институтов, таких как *хасэ* и *советы старейшин*. Такой совет действует и при президенте Республики Адыгея. В 90-е гг. часто вместо товарищеского суда сельские и аульские хасэ принимали участие в урегулировании разногласий, помогали в достижении компромиссов, в том числе и в межнациональной сфере. В ряде мест советы старейшин созданы при сельских администрациях и имеют право совещательного голоса. В этом процессе заметную роль играет общественное объединение “Лига мира”, объединяющее представителей почти всех общественных объединений Адыгеи. К помощи “Лиги мира” неоднократно обращались представители местных администраций, особенно в случаях, когда имевшие место конфликты могли представлять угрозу стабильности в обществе.

6. Казаческая традиция

Принцип местного самоуправления в отношении основной массы русского населения, казачества уходит корнями в *принцип соборного представительства* как механизма, благодаря которому устанавливались сбалансированные отношения между властью и обществом, государством и земствами. Еще в XIX – начале XX в. связь соборного представительства с местным управлением, построенным на личной ответственности и мирской поруке, определяла взаимоотношения людей в этой сфере. Институтом соборного представительства разрешалась проблема взаимоотношений между государством и обществом (земствами), причем так, что государственное, (общее) дело становилось идеей, в осуществлении которой общество ручалось ответственно участвовать “всеми своими наличными силами”.

Традиционные элементы самоуправления на территории Адыгеи – хасэ (народное собрание), советы старейшин, нормы обычного (или религиозного, главным образом, мусульманского) права, казачий круг, институты посредничества – и сегодня имеют значительный вес в обществе и регулируют отношения в той или иной сферах жизнедеятельности. Они стали неотъемлемой частью культуры республики, эффективными механизмами решения жизненно важных задач, встроены в систему этнополитических отношений, оказывают влияние на функционирование местного самоуправления и согласуются с конструктами менталитета полиэтнического общества –

культурным и религиозным синкретизмом, терпимостью к иной культуре, обычаям, традициям и ценностям.

В конечном итоге, это один из механизмов обеспечения этнополитической стабильности, наряду с конституционным принципом политического паритета, который находит отражение, прежде всего, в этническом составе органов государственной власти, местного самоуправления, органов исполнительной власти. К примеру, в Майкопское городское и районные собрания представителей избрано русских -- 56%, адыгов – 42,6%; в представительные органы местного самоуправления: русских – 58%, адыгов – 39,5%. Надо полагать, что принцип паритетного формирования представительных и исполнительных органов власти будет реализовываться и в ближайшем будущем, несмотря на требования федерального центра привести в соответствие с федеральным законодательством ряд нормативных актов республики.

7. Правовые коллизии с федеральной властью

Как известно, Конституционный Суд Российской Федерации признал ряд положений Конституции Адыгеи не соответствующими Конституции Российской Федерации. В связи с этим и в контексте задач, поставленных в послании президента РФ В. Путина Федеральному Собранию РФ на 2000 г., на внеочередной 54-ой сессии Госсовета-Хасэ РА 16 июня 2000 г. обсуждались, в частности, проекты федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, внесенные президентом РФ в Государственную Думу.

Руководство республики настаивает на том, что нельзя стремиться к унификации субъектов РФ, к буквальному соответствию конституций республик и уставов территорий Конституции РФ. Необходим двусторонний процесс: с одной стороны, надо совершенствовать Конституцию РФ, с другой – конституции и уставы субъектов РФ. На федеральном уровне должны быть приняты основные принципы, “рамочные” федеральные законы, которые бы позволяли республикам, краям и областям законодательно учитывать свои особенности – и территориальные, и национальные, и социально-экономические.

В частности, президент РА А. Джаримов настаивает на сохранении в республике двуязычия и принципа паритета, то есть формирования законодательных и исполнительных органов власти с учетом примерно равного представительства наиболее многочисленных в республике этнических общностей – адыгов и русских. Надо исходить из того, что федерацию образуют национально-государственные и национально-территориальные образования. А конституционное положение о равенстве субъектов во взаимоотношениях с федеральным центром пока не означает фактической равнозначности субъектов федерации.

Что касается местного самоуправления, необходимо в общероссийском масштабе выработать принципиальный подход в определении уровня власти, на котором может осуществляться местное самоуправление, ограничив его уровнем местных и поселковых округов, комитетов местного самоуправления в городах, или дать возможность субъектам федерации самостоятельно решать этот вопрос на своей территории.

9. Обновленная система местной власти

На 56 сессии Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея, которая состоялась 15 сентября 2000 г., речь шла, прежде всего, об эффективной организации власти, оптимальном распределении полномочий между государственными органами с учетом потребностей политической практики. Было принято решение о реформировании Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея. Будущая его структура предполагает наличие *двух палат*: Совета республики и Совета представителей. *Двухпалатная структура дает больше возможностей для*

равновесия сил. К тому же появляется дополнительная возможность выработки согласительных механизмов между исполнительной и законодательной властями на всех уровнях, в том числе и на уровне местного самоуправления.

Предполагается, что это будет обеспечено благодаря юридически закреплённому принципу паритетного формирования парламента с учетом интересов представителей разных национальностей. Благодаря соответствующей организации избирательных округов должно быть обеспечено паритетное представительство в парламенте двух ведущих групп населения, адыгов и русских, и наличие в нем представителей других национальностей. Закон РА “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Адыгея “О местном самоуправлении” (№ 211 от 27 ноября 2000 г.) устанавливает (п. 6 ст. 1), что представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения соответствующего сельского поселения, сельского (поселкового) округа, микрорайона города республиканского значения и принимать от его имени решения, действующие на соответствующей территории.

Заметим, в законе речь не идет о главе Администрации города (района). Этот институт по-прежнему относится не к местному самоуправлению, а к государственной власти на местах. Закон РА “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Адыгея “О выборах главы администрации города, района” (№ 200 от 8 октября 2000 г.) определяет порядок организации и проведения выборов главы администрации города, района, а также устанавливает дополнительные гарантии реализации гражданами Российской Федерации и гражданами Республики Адыгея конституционного права избирать и быть избранными на этот пост. “Гражданин Российской Федерации и гражданин Республики Адыгея может быть избран на должность главы администрации города, района независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства, а также других обстоятельств” (п. 5 ст. 5). Одно и то же лицо не может избираться главой администрации более двух сроков подряд (п. 11 ст. 10).

Согласно ст. 17 закона органами местного самоуправления в микрорайоне города республиканского значения являются:

представительный орган местного самоуправления – *Совет депутатов муниципального образования*, состоящий из депутатов, избираемых населением соответствующего микрорайона в установленном законом порядке;

исполнительный орган местного самоуправления – *Администрация микрорайона города*, формируемая в соответствии с уставом муниципального образования – микрорайона города.

Органами местного самоуправления в сельском поселении и сельском (поселковом) округе являются:

представительный орган местного самоуправления – *Совет депутатов муниципального образования*, состоящий из депутатов, избираемых населением соответствующего сельского поселения, сельского (поселкового) округа в установленном законом порядке;

исполнительный орган местного самоуправления – *Администрация сельского поселения, сельского (поселкового) округа*, формируемая в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления вправе создавать структурные подразделения для осуществления отдельных полномочий, а также для повышения эффективности управления на соответствующих территориях за счет средств бюджета муниципального образования. Органы местного самоуправления и их структурные подразделения наделяются уставом муниципального

образования собственной компетенцией и полномочиями на решение вопросов местного значения в соответствии с настоящим законом. Порядок формирования структурных подразделений органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

Статья 20 указанного закона РА определяет выборных должностных лиц местного самоуправления в микрорайоне города республиканского значения и сельском поселении, сельском (поселковом) округе и предписывает, что выборными должностными лицами местного самоуправления в микрорайоне города республиканского значения являются *глава микрорайона города* и его *заместитель*. Выборными должностными лицами местного самоуправления в сельском поселении и сельском (поселковом) округе являются *глава сельского поселения, сельского (поселкового) округа* и его *заместитель*. Глава муниципального образования и его заместитель подотчетны представительному органу местного самоуправления и непосредственно населению. Полномочия главы муниципального образования и его заместителя устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами Республики Адыгея.

Несколько в ином контексте в поправках к Закону РА “О местном самоуправлении” представлен институт *администратора сельского населенного пункта*, входящего в состав муниципальных образований, который назначается в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления. Администратор населенного пункта, работающий на постоянной (штатной) основе, назначается главой муниципального образования. Кандидатуру администратора населенного пункта для работы на постоянной основе предлагает главе муниципального образования представительный орган местного самоуправления.

Особое место среди поправок к Закону занимает ст. 21 “Образование органов и выборных должностных лиц местного самоуправления”, где определены статус и порядок формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления. В частности, представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избранных посредством муниципальных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Исполнительный орган местного самоуправления – администрация муниципального образования формируется главой муниципального образования. Глава муниципального образования избирается представительным органом местного самоуправления из его состава при тайном голосовании. Таким же образом избирается заместитель главы муниципального образования. Оговаривается право граждан на индивидуальные и коллективные обращения к депутатам представительного органа местного самоуправления, главе муниципального образования, его заместителю, а также в органы местного самоуправления.

В заключение следует заметить, что *в современных условиях поиск путей к демократии лежит через многообразие форм самоуправления, через решение коренных вопросов социально-политического развития, связанных с механизмами оформления, реализации интересов граждан и народов в политической, социально-экономической и духовной сферах*. В конечном итоге, это с большой долей вероятности будет способствовать стабилизации политической системы Российской Федерации. *Вопрос создания эффективного механизма регулирования отношений в сфере местного самоуправления во многом находится в зависимости от возможности использования потенциала традиционно сложившихся социальных регуляторов, в том числе основанных на нормах обычного права, традициях народов, населяющих полиэтнические регионы.*

ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Ильдар Габдрафиков, Айдар Еникеев

1. Общие сведения о республике

Республика Башкортостан расположена на Южном Урале, на стыке Европы и Азии. Территория – 143,6 тыс. кв. км. (0,8% площади РФ). В составе республики 54 района, 21 город, 40 поселков городского типа. Население – 4,1 млн. чел. (2,8% от численности населения РФ), в т. ч. городское – 65%. На долю Башкирии приходится около 3% национального дохода, 3,5% промышленного и 3,7% сельскохозяйственного производства России. По численности населения (2,7%) и доле в ВВП страны (2,3%) Башкирия занимает лидирующую позицию среди республик в составе РФ и входит в десятку крупнейших производителей среди 89 регионов России¹.

В местном производстве преобладают наименее кризисные отрасли: топливно-энергетический комплекс, химическая и нефтехимическая промышленность. В указанных отраслях производится более 70% промышленной продукции². Башкирия – один из немногих регионов-доноров. Внешнеторговый оборот Башкирии за 1994 – 1999 гг. вырос на 60% и составил в 1999 г. \$2,5 млрд., при этом доля экспорта составила 85%. Основными статьями экспорта являются продукция топливной (более 80%), а также химической и нефтехимической промышленности (13%).

Полиэтничность населения характерна как для сельской местности, так и для городов. Численно в республике преобладают русские (38%), татары (29%) и башкиры (22% населения). Кроме них, в РБ компактно или дисперсно проживают значительные группы чувашей, марийцев, украинцев, удмуртов, немцев, мордвы, латышей, евреев и др., которые в совокупности составляют 11% населения. Столица республики – Уфа (1,1 млн. чел.). Наиболее крупные города: Стерлитамак, Салават, Нефтекамск и Октябрьский.

Этнические группы РБ имеют существенные различия по уровню урбанизированности, разный опыт проживания в условиях города. Например, башкиры, чувашы, марийцы, удмурты до сих пор остаются преимущественно сельскими жителями, у них интенсивный период урбанизации начался только в 1970 – 80-е гг. По этой причине в городах этнические группы на нынешнем этапе социально-экономического развития имеют неодинаковую социальную структуру³. В составе городского населения демографически доминируют русские, составляя почти во всех городах большинство жителей.

2. Факторы регионализации

Изучение перспектив представительной демократии и местного самоуправления в Башкирии невозможно без рассмотрения динамики развития политического процесса и политической системы в регионе в конце 1980-х – начале 1990-х гг.

До начала политической реформы, инициированной руководством КПСС в конце 80-х гг., политическое пространство Башкирии являло собой составную часть сверхцентрализованной унитарной системы, функционирование которой обеспечивалось республиканскими структурами Коммунистической партии. В этих условиях Областной комитет партии БАССР выступал проводником генеральной линии, вырабатываемой высшим руководством КПСС и реализуемой через систему союзных, федеральных и республиканских (Совет Министров

¹ Власов В. *Башкортостан – экономически стабильный регион* // Ватандаш. № 8, 2000 г. С. 3.

² *Концепция и Программа социально-экономического развития Республики Башкортостан на 1997 – 2000 гг. и до 2005 г. (Проект)*. Уфа, 1997. С. 44.

³ Кнекбаев М. Дж. *Башкиры в городах Башкортостана: история и современность (опыт историко-этнографического и этносоциологического исследования)*. Уфа, 1998. С. 40 – 70.

БАССР, министерства и ведомства) административных органов. Несмотря на конституционно закрепленные статус и полномочия, республиканские органы власти фактически не играли самостоятельной роли, составляя одно из нижних звеньев централизованного партийно-государственного управления. Представительные органы власти (Верховный Совет БАССР, местные советы), как и в других регионах Союза ССР и РСФСР, в условиях закрытой системы играли декоративную роль, реально не влияя на решения, принимаемые на партийном уровне. Властный статус республиканских руководителей в условиях отсутствия конкурентной среды и монополии КПСС определялся их местом в партийно-управленческой иерархии. Таким образом, региональное самоуправление фактически отсутствовало.

В период горбачевской перестройки и провозглашенной на XIX Всесоюзной партийной конференции политической реформы, направленной на децентрализацию и либерализацию политической системы, ситуация меняется. Политика гласности, инициированная высшим партийным руководством, череда выборов народных депутатов СССР и РСФСР, выборы депутатов в региональные и местные органы власти (1989 – 1990 гг.) положили начало формированию публичной сферы политики в республике.

В отличие от многих регионов Советского Союза и РСФСР, в которых уже к концу 1980-х гг. формируется и набирает силу антикоммунистическое движение, в Башкирии вплоть до начала радикализации политических процессов (1989-1990 гг.) позиции Областного комитета партии оставались довольно устойчивыми. Даже в условиях нарастания антикоммунистических настроений в стране местная номенклатура демонстрировала лояльность республиканскому партийному руководству. Так, например, первый секретарь Обкома КПСС Р. Хабибуллин⁴ без особых усилий стал народным депутатом СССР весной 1989 г. (его соперники сняли свои кандидатуры в пользу первого лица республики).

Однако в процессе нараставшего кризиса КПСС, сопровождавшегося и организационным ослаблением партийных структур внутри республики, статус Обкома и его руководителей пошатнулся. Помимо того, что в утрате позиций правящей группы серьезную роль играли политика гласности, демократизации и фактор децентрализации сверху, снижение роли партийных структур было вызвано реформированием экономической системы, начатой в рамках горбачевской перестройки. На этом фоне *усиливается региональная хозяйственная и близкая ей партийно-административная элита*. Среди промышленной элиты республики выделяется директорат ТЭК (нефтеперерабатывающих и нефтехимических предприятий). Политика децентрализации управления хозяйственной сферой создает условия для доступа к экономическим ресурсам руководителей-хозяйственников, стимулирует установление корпоративных связей между промышленниками и аграриями. Этот союз приобретает форму материально-финансового патронажа экономически сильных промышленников над селом. В условиях ослабления контроля сверху установление взаимовыгодных связей способствует консолидации элит, подспудно цементирует мотивацию к автономии от Центра. Предприятия получают некоторую самостоятельность. По-видимому, уже в перестроечный период для хозяйственной элиты становятся очевидны преимущества пусть ограниченной, но автономии. В риторике хозяйственников выделяется тезис о необоснованном вмешательстве партийных функционеров в хозяйственную жизнь. В результате выборов народных депутатов Союза ССР, РСФСР и БАССР (1989-1990 гг.) представители директората приобретают политический статус, позволяющий конкурировать в борьбе за власть с представителями партийной и административной номенклатуры.

Примерно в это же время обозначается тенденция федерализации, обусловленная курсом руководства КПСС. Первые эффекты децентрализации проявляются в том, что высшие партийные

⁴ Р. Х. Хабибуллин был назначен первым секретарем в 1987 г. На этом посту он сменил М. З. Шакирова.

руководители республики становятся не просто агентами центральной власти, но и в определенной мере посредниками местных элит в отношениях с центральными партийными и административными органами. Руководящие лица (первый секретарь Обкома, председатель Совета министров), наряду с другими представителями республиканской элиты, получают возможность публично артикулировать местные интересы и пытаются отстаивать их перед центральным партийным и административным руководством. Получают распространение идеи самофинансирования и регионального хозрасчета, расширения прав автономии, транслируемые опять же сверху.

Идеологема регионального самоопределения, взятая на вооружение элитой, базировалась на принципах "советского конституционализма", одним из которых выступает идея национально-территориального устройства федерации, вытекающая из принципа национального самоопределения. Несмотря на то, что национальный фактор не играл доминирующей роли в Башкирии, на фоне процессов, происходящих на территории союзных республик, идея национального самоопределения стала важным идеологическим ресурсом местной элиты в борьбе с центром. Она оказалась притягательной не только для националистических группировок, но и для местной элиты в целом, поскольку легитимирует ее стремление к контролю региональных ресурсов.

Идеология регионализации в дальнейшем приобрела новый импульс в связи с процессами суверенизации, но исходные ее компоненты были заложены в позднеперестроечный период.

3. Республиканская элита и политическое лидерство

Переходя к проблеме формирования политического лидерства, следует отметить, что фрагментация республиканской номенклатуры не сопровождалась идеологическим расколом и поляризацией. Формат и стратегии политической борьбы между элитными группировками, носившей в основном межличностный характер, задавала господствующая в этой среде система отношений "патрон – клиент". Группировки существовали и существуют в форме клиентелл, которые формируются вокруг того или иного лидера, занимавшего, как правило, весомый пост в партийной, административной либо хозяйственной системе.

В условиях слабой идеологической дифференциации переход того или иного лица в ту или иную группировку серьезно не влиял на его позицию в публичном измерении. Поскольку существовала сложная корреляция интересов разных групп партийной номенклатуры, промышленной и сельскохозяйственной элит, разграничить элитные группировки даже по принципу принадлежности к тому или иному институту достаточно сложно. Так, например, тот же партийный функционер становился выразителем интересов определенной группы хозяйственников. И, наоборот, последние нуждались в агентах в партийных и административных структурах. Именно с этих позиций необходимо рассматривать характер борьбы за лидерство и внутриэлитные взаимодействия.

Еще до выборов в Верховный Совет республики между представителями партийной номенклатуры разворачивается борьба за лидерство. Пользуясь моментом, накануне выборов народных депутатов РСФСР и республиканского Верховного Совета, зимой 1990 г. о себе заявляет первый секретарь уфимского горкома КПСС Р. Гареев. Мобилизовав в свою поддержку представителей партийной, хозяйственной элиты и некоторых представителей городской интеллигенции, группировка Р. Гареева выступает с инициативой отставки республиканского руководства – Бюро Обкома во главе с Р. Хабибуллиным, претендуя тем самым на роль реформистской фракции внутри республиканской элиты. Однако, хотя Бюро Обкома в полном составе ушло в отставку (7 Пленум Башкирского Обкома КПСС, 10 февраля 1990 г.), Р. Гареев не получил поддержки со стороны остальной части номенклатуры. Пост первого секретаря Обкома партии занял И. Горбунов – первый секретарь Орджоникидзевского райкома партии г. Уфы. В итоге результатом конфликта, во многом обусловленного кризисным состоянием КПСС, стало не только устранение "чужака"

Р. Хабибуллина (он был назначен на свой пост в 1987 г. Москвой, а до этого занимал пост генерального директора производственного объединения “Пермьнефть”) как действующего лидера, но и ослабление позиций всех участников конфликта. Надо отметить, что сам Р. Гареев был членом бюро Обкома. Сюда входили также председатель Совета Министров М. Миргазиев и некоторые члены правительства. На фоне кризиса КПСС и образовавшегося политического вакуума данный фактор не мог не повлиять на расстановку сил перед выборами.

С избранием и последующей деятельностью ВС XII созыва (1990 – 1995 гг.) был связан новый этап формирования политического режима, трансформации системы органов власти в регионе.

Первые альтернативные выборы в Верховный Совет продемонстрировали слабость возникающих общественно-политических и “национальных” объединений, находившихся в стадии становления и не способных составить конкуренцию представителям партийной и хозяйственной административной номенклатуры, получившим в результате выборов демократическую легитимацию. В отличие от регионов, в которых еще до выборов произошло политическое размежевание между правящей партноменклатурой и внутрипартийной оппозицией, между номенклатурой и демократической оппозицией (Москва, Санкт-Петербург, Свердловская область, Пермская область), в Башкирии подобные тенденции к моменту региональных выборов не были столь ярко выражены.

Слабость ресурсной базы “национальных” объединений объясняется структурными факторами. Использование националистической идеологии в полиэтничной республике не могло дать ощутимых результатов. Представители наиболее многочисленных и урбанизированных этнических групп – русских и татар – занимали высокий статус среди элит даже в условиях последствий советской политики “коренизации” и чувствовали себя достаточно комфортно⁵. Наиболее активное этнополитически ориентированное объединение “Русь”, впоследствии ставшее центром оппозиции в республике, было учреждено только в 1992 г.. Радикализация требований некоторых башкирских объединений не вызвала широкого общественного резонанса. Эти объединения служили скорее ресурсом правящей группировки, символизируя этническую составляющую идеологии политики суверенизации. В принципе сама эта идеология укладывалась в теорию и практику “советского конституционализма”.

В итоге в Верховном Совете, избранном 5 и 18 марта 1990 г. преобладали функционеры разного уровня, представители хозяйственной элиты (табл. 1).

Таблица 1. Состав Верховного Совета БАССР*

Социально-профессиональные группы	Количество депутатов, чел.
Работники партийных, профсоюзных, комсомольских органов	70
Работники советских и государственных органов	52
Работники промышленности, строительства транспорта и связи	29
Работники сельского хозяйства	29
Руководители колхозов	27
Работники просвещения	7

⁵ Подобная тенденция была отмечена В. А. Тишковым применительно ко всему постсоветскому пространству (Тишков В. А. *Очерки теории и практики этничности*. М. 1997).

Научная и творческая интеллигенция	13
Работники здравоохранения	20
Итого	247

* Таблица составлена по данным ЦИК РБ.

Председателем Верховного Совета был избран М. Рахимов – руководитель одного из нефтеперерабатывающих заводов г. Уфы. Являясь директором прибыльного предприятия, в ситуации реформирования экономической системы М. Рахимов, очевидно, приобрел определенное влияние среди местной элиты. Следует подчеркнуть, что от других кандидатур, претендовавших на пост председателя Верховного Совета республики, среди которых в основном были функционеры КПСС, М. Рахимова отличало то, что он был избран в 1989 г. народным депутатом СССР. Уже в этом качестве М. Рахимов, судя по некоторым его выступлениям, пытался выступать в роли примирителя различных интересов, избегая крайних позиций. Поэтому его образ, как минимум, не отпугивал номенклатуру. Кроме того, ему, очевидно, удалось заручиться поддержкой председателя Совета Министров и некоторых других членов бывшего Бюро Обкома. В этом контексте заслуживает внимания то, что М. Рахимов открыто поддержал кандидатуру М. Миргазиева на пост председателя Совета Министров. Сохранили за собой министерские посты многие другие члены правительства, ранее состоявшие в бюро Обкома, ушедшего в отставку.

Программное выступление М. Рахимова было выдержано в стиле риторики региональной элиты. В предвыборной программе, которую он озвучил перед депутатами новоизбранного Верховного Совета, нашли отражение распространенные к тому времени идеи строительства правового государства, решения социальных и экологических проблем, расширения экономического и политического суверенитета республики. В результате голосования М. Рахимов получил 125 голосов, в то время как его соперники М. Резбаев (первый секретарь Стерлитамакского горкома) и Р. Гареев – соответственно 51 и 32 голоса. Во втором туре М. Рахимов опередил М. Резбаева на 28 голосов.

Статус руководителя Верховного Совета представлял в условиях кризиса КПСС и федерализации мощный ресурс в руках его обладателя.

Еще осенью 1989 г. Верховный Совет БАССР XI созыва внес поправки в Конституцию республики, расширившие полномочия республиканского представительного органа. Внесенные изменения и дополнения в Основной Закон были в русле изменений, внесенных в Конституции СССР и РСФСР. Несмотря на присутствие некоторых элементов разделения властей, разграничение функций между представительными и исполнительными органами было нечетким, баланс полномочий между ними отсутствовал. Помимо законодательных и представительных, Верховный Совет должен был выполнять распорядительные функции, не характерные для законодательных органов. Формирование республиканского правительства – Совета Министров, избрание Верховного Суда и народных судей – все это входило в систему полномочий Верховного Совета. Верховный Совет мог выразить вотум недоверия Совету Министров, который должен был выполнять, согласно Конституции, в основном управленческие функции в социально-экономической сфере. Глава правительства правом роспуска Верховного Совета республики, как это принято в классической парламентской системе, не обладал. Члены правительства не могли иметь статуса депутата Верховного Совета.

Все это накладывалось на иерархическую структуру представительного органа⁶. Особая роль принадлежала председателю Верховного Совета республики. Помимо чисто организационных полномочий, в круг его обязанностей входило представление законодательному органу кандидатур на должности Председателя Совета Министров, Председателя Верховного Суда, главного государственного арбитра. Иными словами, он исполнял функции спикера, главы республики и главы правительства.

Верховный Совет работал не на постоянной основе. В числе освобожденных членов законодательного органа были только депутаты, входящие в его Президиум, формируемый по должностному принципу. В состав Президиума включались председатель Верховного Совета, первый заместитель председателя, а также председатели постоянных комиссий. В 1990 г. права Президиума были расширены.

Кроме президиума, в структуре законодательного органа предусматривались временные и постоянные комиссии, депутатские группы, сформированные рядовыми членами Верховного Совета.

Система власти по вертикали также характеризовалась иерархией. Существовала соподчиненность республиканских и местных органов власти (советы и исполкомы). Институциональная система представляла собой механизм, благоприятный для монополизации власти. Группировка, контролирующая пост Председателя ВС и руководящие структуры представительного органа, получала значительную фору.

Президиум Верховного Совета был сформирован на первой же сессии. Первоначально планировалось, что он будет состоять из 11 человек. Впоследствии (осенью 1991 г.) его состав был увеличен до 23 человек. Ключевую роль в Президиуме играл его председатель – М. Рахимов. Следует иметь в виду, что политический статус руководителя представительного органа в условиях федерализации становится точкой опоры для местных элит в борьбе с центром за контроль над региональными ресурсами. Первые месяцы работы представительного органа показали роль группировки М. Рахимова как ведущей политической силы. Авторитет и влияние руководства Верховного Совета росли от сессии к сессии. В качестве одного из основных факторов укрепления позиций руководства Верховного Совета можно назвать последовательность в проведении объединившей различные круги местной элиты стратегии, направленной на расширение самостоятельности республики.

С самого начала разрозненный депутатский корпус продемонстрировал неспособность к самоорганизации. Для большинства народных избранников, не работавших на профессиональной основе и представлявших узкокорпоративные интересы, депутатский мандат выступал “довеском” к основной профессии. Депутаты не имели специальных знаний о механизмах публичной политики, не владели стратегией и тактикой парламентской борьбы. Поэтому, в частности, было отвергнуто предложение одного из депутатов формировать руководящий орган по принципу представительства от депутатских групп (как было уже отмечено, руководящий орган ВС формировался по должностному принципу). Оппоненты председателя Верховного Совета неэффективно использовали парламентскую трибуну. Даже тогда, когда позиции председателя ВС выглядели откровенно слабыми, далеко не всегда они демонстрировали последовательность в критике. Так и не нашла действенного применения практика создания коалиций. Все это свидетельствует о нечеткости стратегии оппонентов М. Рахимова, претендовавших на лидерство и оказывавшихся заложниками ситуации и политической конъюнктуры. Особое значение данные факторы имели в течение 1990-1991 гг., когда, собственно, утверждалась власть Председателя ВС.

⁶ См. об этом подробнее: Гельман В. Я. *Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики* // Полис. 1998. № 1, С. 87 – 105.

Упрочению лидерства руководства и председателя Верховного Совета благоприятствовало отсутствие четко определенного механизма принятия решений, который рядовые депутаты не смогли поставить под свой контроль. В первое время деятельность Верховного Совета регулировалась временным регламентом. Но и последний часто нарушался. В практике работы представительного органа были распространены явлениями: переголосования проектов решений, внесение поправок в них “с голоса”, принятие решений в спешке, без активного и всестороннего обсуждения. Депутатский корпус был достаточно пассивным, но при этом зачастую проявлял нетерпимость к особому мнению. Апелляция к формальным правилам в условиях не устоявшихся правил игры становилась неэффективной. Это открывало возможность широкого использования аппаратных методов борьбы, которые давали преимущество правящей группировке, концентрирующейся вокруг руководства ВС. Все вышеперечисленное являлось благоприятным фоном для манипуляции депутатским корпусом.

Доминирование руководства Верховного Совета обозначилось после принятия Декларации о государственном суверенитете (осень 1990 г.) и утвердилось в июне 1991 г., когда представительный орган принял поправки к Конституции республики. Их суть сводилась к повышению статуса председателя ВС (фактически руководитель представительного органа приобретал президентские полномочия) и Президиума одновременно с ограничением статуса председателя Совета Министров. Инициатива по внесению изменений в Конституцию была неоднозначно воспринята депутатским корпусом. Критику вызвало то, что законопроект противоречил российскому законодательству и вносился на рассмотрение с нарушением регламента.

К моменту принятия поправок лидерство председателя ВС обозначилось достаточно явно. Единственным выходом для М. Миргазиева – председателя Совета Министров, теряющего ресурсы влияния, мог бы стать перенос борьбы из сферы аппаратного противостояния в сферу публичной политики, чего он, так и не смог (либо не очень стремился) сделать. Даже в ситуации относительной неопределенности (в первом чтении документ был принят минимальным большинством голосов, а в последующем М. Рахимов предложил отложить принятие законопроекта в окончательной редакции), председатель Совета Министров не вступил в активную дискуссию с инициаторами законопроекта. В результате поправки были приняты при поддержке 221 депутата.

М. Рахимов, напротив, использовал сполна преимущество своего статуса и практику коалиций. Не случайно в данной дискуссии его поддержали его потенциальный оппонент руководитель крупнейшего в республике коммерческого банка “Восток” Р. Кадыров, первый секретарь республиканской партийной организации И. Горбунов, президент Союза строительно-промышленных кооперативов Н. Швецов, представители аграрного сектора. Статус и политический вес, набранный М. Рахимовым в условиях благоприятно складывавшейся для него политической конъюнктуры, давали ему преимущества и в публичной сфере. Чутко улавливая настроения депутатского корпуса, он старался выступать в роли консолидирующей фигуры⁷.

В соответствии с внесенными поправками в ст. 102 и 103 Конституции, председатель ВС приобрел статус высшего должностного лица республики, осуществляющего представительство в отношениях с органами Союза ССР, РСФСР, включая международный уровень, получил право издавать указы и распоряжения, обязательные на всей территории республики. Другим важным моментом являлось то, что председатель мог вносить предложения в Верховный Совет, а между сессиями – в Президиум по изменению и преобразованию структуры и персонального состава правительства, других органов исполнительной власти и назначаемых ими должностных лиц. Глава правительства и его члены должны были теперь согласовывать все назначения с председателем Верховного Совета. Кроме того, в прерогативу руководителя высшего

⁷ Еникеев А. Г. *Политический процесс и представительная власть в Республике Башкортостан (1990 – 1998 гг.)* // Материалы II Всероссийского конгресса политологов “Россия. Политические вызовы XXI века” (в печати).

представительного органа входит внесение предложений по персональному составу Комитета конституционного надзора. Поправки в ст. 111 и 112 закрепляли подотчетность Совета Министров перед Президиумом Верховного Совета. Из поправок в ст. 115 и 117 следовало, что, выполняя свои функции, республиканские органы исполнительной власти должны были руководствоваться не только решениями Верховного Совета, но и решениями его председателя и президиума. Поправки в ст. 102 Конституции закрепляли за заместителями председателя Верховного Совета координирующую роль в отношении комиссий. Было установлено также, что заместители председателя осуществляют подготовку вопросов, подлежащих рассмотрению Верховным Советом⁸.

Повышение статуса руководящих органов Верховного Совета мотивировалось необходимостью укрепления самостоятельности республиканских органов власти и в целом было созвучно процессам, происходящим в других республиках, в которых именно в это время учреждался институт президентства. На практике же данные инициативы еще более ослабили коллегиальное начало в режиме работы представительного органа, увеличив дистанцию между рядовым депутатским корпусом и его руководством.

В дальнейшем влияние председателя и президиума как основного центра принятия решений только усиливается. Все наиболее значимые решения инициировались руководством Верховного Совета. В частности, президиум контролировал законодательный и Конституционный процесс. Руководство Верховного Совета выступало лидером на различных этапах договорного процесса с союзным, а затем и с российским центром. Возможность контроля у рядового депутатского корпуса была минимальной. Комиссии, как правило, рассматривали уже подготовленные руководством представительного органа решения. При этом обратная связь между руководящими структурами и рядовым депутатским корпусом была довольно слабой.

4. Попытка создания оппозиции

Внутри республиканского представительного органа так и не сформировалась дееспособная оппозиция. Оппозиционные группировки, не получившие должного представительства в Верховном Совете, строили свою деятельность главным образом вокруг представительных органов крупных и средних городов республики (Уфа, Стерлитамак, Салават, Нефтекамск, Белорецк). Среди оппонентов правящей группировки были также некоторые народные депутаты Союза ССР и РСФСР.

Попытка создания политического депутатского объединения была предпринята на шестой сессии ВС весной 1991 г. на волне развития демократического движения в России. Так называемая группа «Содружество» (лидеры Р. Бигнов – народный депутат Верховного Совета РСФСР и Б. Уразбаев – народный депутат Верховного Совета БССР) выступала за утверждение правового государства, уважение и соблюдение законов всех уровней, полномочие Советов при четком разграничении полномочий между ними, обновленную Российскую Федерацию и суверенную Башкирию в качестве соучредителей федерации, равенство всех форм собственности, развитие рыночных отношений, равенство народов, экологическую безопасность. Инициаторы настаивали на приоритете прав личности над правами нации, требовали соблюдения регламента и статуса народного депутата.

Расплывчатость программы отражала аморфность стратегии группы. Тем не менее, данная группа попыталась занять свою нишу в политической системе. Пик активности объединения приходится на осень 1991 г. (тогда лидеры группы говорят от имени 40 человек). После августовских событий

⁸ Закон Башкирской ССР от 20 июня 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Башкирской социалистической республики» // Этнополитическая мозаика Башкортостана. М. 1992. Т. 1. С. 169-173; Еникеев А. Г. Становление парламентской системы Башкортостан как составной части российского парламентаризма. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 1999. С. 88 – 89.

1991 г. члены группы безуспешно пытались объединить демократически настроенные силы (имеется в виду инициатива по созданию Конгресса Демократических сил⁹). На седьмой внеочередной сессии группа выступила против руководства Верховного Совета, обвиняя его в поддержке ГКЧП и призывая добровольно уйти в отставку. Однако группировке и ее лидерам так и не удалось оформиться в серьезную политическую силу. Это проявилось на следующей, восьмой сессии (осень 1991 года), когда она не смогла провести решение о перевыборах президиума в полном составе. Безуспешной была также попытка получить представительство в обновленном президиуме.

Оценивая деятельность “Содружества”, следует отметить, что его стратегия была непродуманной, а действия – плохо координированными.

Кроме субъективных факторов, неудачи группы объясняются и объективными причинами. Прежде всего, она была создана в момент, когда в Верховном Совете уже четко обозначилась тенденция доминирования группировки М. Рахимова. В условиях раздробленности оппозиции в республике, при отсутствии у нее эффективных ресурсов успеху объединения, по-видимому, могла бы способствовать последовательная линия федеральной власти на полномасштабную демократизацию, на что правящая группа Центра так и не решилась. Серьезной причиной, лишившей местных демократов перспективы, стали и разногласия федеральных органов власти по вопросам дальнейшей стратегии развития политических реформ в России. По существу, инициатива создания вышеназванного объединения стала первой и единственной попыткой сформировать претендующую на дееспособность оппозицию на базе парламентского объединения. И хотя в дальнейшем в Верховном Совете действовали оппозиционные группировки, формировавшиеся вокруг того или иного лидера, серьезно бороться за лидерство, как показали события, они не могли.

Дальнейшее утверждение власти группировки М. Рахимова связано с устранением оппонентов (М. Миргазиева и Р. Кадырова). Взаимоотношения между Верховным Советом и Советом Министров – республиканским правительством до фактического введения института президентства (декабрь 1993 г.) развивались в рамках советско-парламентской системы разделения властей. Во многом становление взаимоотношений между исполнительной и представительной властью в республике характеризовались тенденциями, сходными с теми, которые имели место в других регионах России. Их суть сводилась к концентрации власти в руках представительного органа. Доминирующая роль Верховного Совета обозначилась с момента его избрания и в дальнейшем была обусловлена эффектами федерализации. По мере ослабления исполнительной вертикали, соединяющей федеральный и республиканский уровни, и укрепления политического статуса Верховного Совета Совет Министров утрачивает свои властные функции (напомним, что в условиях централизованной системы распределения Совет Министров играл одну из ключевых ролей в бюджетном процессе). Следует иметь в виду, что Совет Министров не был единой командой, сплоченной вокруг его председателя.

Несмотря на отдельные противоречия между правительством и Верховным Советом (определенные трения между депутатами и главой кабинета возникли уже на первой сессии при назначении некоторых министров), взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями республики до определенного времени не были открыто конфликтными. Противостояние М. Миргазиева и М. Рахимова выходит на поверхность и приобретает публичный характер после подписания республикой Федеративного Договора в марте 1992 г. В конечном итоге на XIII сессии ВС

⁹ 7 сентября 1991 г. в г. Уфе состоялся I учредительный конгресс демократических сил (КДС) Башкортостана. В его работе приняли участие 26 партий, клубов, ассоциаций и организаций. Председателем КДС был избран Р. Бигнов.

в декабре 1992 г. правительству было отказано в доверии. Такой ход событий, очевидно, был вызван следующими факторами¹⁰.

С началом радикальной экономической реформы (1992 г.) встал вопрос о приватизации и контроле над ресурсами. Успешное подписание Федеративного Договора упрочило позиции руководства Верховного Совета. Достигнутая определенность в отношениях с Федеральным центром снизила значимость сохранения статус-кво между различными группировками внутри правящей элиты. Монополизация власти сопровождалась маргинализацией и без того слабых политических группировок, не сумевших оформить представительство в Верховном Совете, в свою очередь, отодвигаемом правящей группировкой на обочину политического процесса. Президиум Верховного Совета закрепил за собой право назначать глав администраций городов и районов (до этого председатели местных исполкомов выбирались соответствующим советом). Все это происходило на фоне спада общественно-политической активности и наступления апатии у населения в связи с началом “шоковой терапии”. Выборы президента республики в декабре 1993 г. проходили в момент сосредоточения максимума ресурсов в руках М. Рахимова и его группировки, а потому его победа над Р. Кадыровым, видимо, была заранее преопределена.

Учреждение института президентства, сочетающегося с выстроенной еще в советскую эпоху вертикалью власти сверху донизу, завершило процесс институционального оформления политического режима, все более приобретающего авторитарные черты.

5. Роль Верховного Совета XII созыва

как института представительства (1990 – 1995 гг.)

Доминирование руководства ВС, аморфность политической структуры представительного органа становятся все более очевидными с усилением тенденции его иерархизации. Все это исключало полноценное политическое взаимодействие в представительном органе. Депутаты объединялись в группы по территориальному, профессионально-отраслевому признакам, по интересам. Были и попытки создания депутатских объединений по типу политических фракций. Как показала практика, депутатские группы были неустойчивыми, их деятельность носила в большинстве случаев эпизодический характер. Базируясь на корпоративных интересах, не имея сколько-нибудь прочной организационной основы, в условиях централизованной и иерархичной структуры Верховного Совета они лишь претендовали на самостоятельную роль в политическом процессе.

Среди наиболее заметных групп, помимо директоров промышленных предприятий, можно назвать группу депутатов-аграриев, сумевших заявить о себе еще на первой сессии. Деятельность аграриев носила в основном лоббистский характер. На волне всплеска экологического движения, связанного с аварийным выбросом фенола на уфимском предприятий “Химпром” в 1990 г., артикулировали свои интересы и проблемы активисты-экологи Их представитель получил должность председателя одной из комиссий. Время от времени в ВС обсуждались проблемы национального строительства и межэтнических отношений. По специальным и наиболее актуальным вопросам создавались временные депутатские комиссии, отчеты о деятельности которых заслушивались на сессиях ВС. Были случаи, когда со своими требованиями выступали депутаты, выражающие интересы учителей и врачей.

На десятой сессии (февраль 1992 г.) Верховного Совета группа из 35 депутатов от нефтедобывающих районов заявила о создании депутатского объединения “Запад”. Объединение ставило цель добиваться справедливого перераспределения добываемой в республике нефти, за счет чего предполагалось решить экологические и экономические проблемы западных районов. Создание группы было поддержано председателем Верховного Совета. Группа имела свое

¹⁰ См. об этом подробнее: Рабинович И., Фуфаев С. *Хозяин (Штрихи к политическому портрету Муртазы Рахимова)* // Pro et Contra. Том 2. № 2. М., 1997. С. 71 – 78.

представительство в президиуме, но самостоятельной роли, очевидно, не играла. Наиболее заметной среди всех депутатских объединений была вышеупомянутая депутатская группа “Содружество”.

Несмотря на аморфность политической структуры и иерархичность представительного органа, все же были прецеденты, когда он выполнял в определенной мере функции социального представительства и противовеса правящей группировке. Так, Верховный Совет стал местом обсуждения экологических проблем. Весной 1990 г. была созвана чрезвычайная сессия и приняты решения по чрезвычайной ситуации связанной с выбросом фенола в реку Белая уфимским предприятием “Химпром”. Весной 1992 г. на одной из сессий депутаты неблагополучных в экологическом отношении городов блокировали проект решения, результатом которого могло стать увеличение вредных выбросов в атмосферу. Данный проект, поддержанный председателем Верховного Совета, инициировали руководители уфимских нефтеперерабатывающих предприятий.

Определенные компромиссы между различными группировками были достигнуты в процессе принятия Декларации о Государственном Суверенитете¹¹ (лето – осень 1990 г.). Центральным пунктом, вокруг которого строилась дискуссия по этой проблеме, – вопрос о статусе Башкирии в системе Союз ССР – РСФСР. Первоначально выдвинув радикальное положение, суть которого заключалась в том, что Башкирия должна быть субъектом ССР, руководство ВС в ходе дискуссии скорректировало свою позицию, и на третьей сессии ВС Декларация о государственном Суверенитете была принята в редакции, близкой к той, которая была разработана рабочей группой ВС, созданной по инициативе президиума. Согласно этой редакции Башкирия провозглашалась и субъектом Союза ССР и субъектом РСФСР. Оппоненты (прежде всего, Уфимский городской совет), выступавшие ранее против принятия Декларации на сессии ВС (они предлагали вынести вопрос на референдум), вынуждены были смягчить свою позицию. В принятый документ не вошла формулировка, определяющая государственный статус языков. Башкирский национальный центр “Урал”, еще до сессии разработавший свой проект текста Декларации, предлагал закрепить статус государственного только за башкирским языком. Творческая группа профессора З. Ураксина, также разработавшая собственный проект, предлагала два государственных языка: башкирский и русский. Депутаты Уфимского городского совета предлагали провозгласить в Декларации три государственных языка: башкирский, русский и татарский (языки наиболее крупных в республике этнических групп). Таковую же позицию занимал Татарский общественный центр Башкирии. На этом фоне не содержащий пункта о статусе языков проект рабочей группы президиума выглядел как компромисс. Отсутствовало положение о статусе языков и в проекте, подготовленном учеными-юристами Башкирского государственного университета. Отсутствие в принятом тексте Декларации пункта о статусе языков можно рассматривать как достижение определенного соглашения между различными позициями. Вместе с тем, президиуму удалось провести свою формулировку, устанавливающую приоритет башкирской нации, в определение государственного суверенитета республики: “Реализуя право башкирской нации на самоопределение и гарантируя равенство прав всех наций”. Рабочая группа президиума ВС ранее предлагала формулировку, гарантирующую право всех народов республики на самоопределение, которая вошла в вынесенный на обсуждение в сессии проект. Кстати, эту формулировку поддержали демократически ориентированные народные депутаты ВС РСФСР, представляющие Башкирию.

Элементы взаимодействия были в процессе обсуждения вопроса по проведению референдума о введении в России поста президента. Хотя руководство республиканского обкома в отдельных случаях претендовало на проведение своих инициатив в Верховном Совете, роль партийных органов сводилась к одобрению линии, выработанной руководством Верховного Совета. Данная тенденция обозначилась еще в ходе первых дискуссий в 1990 г. Наиболее показательным

¹¹ Декларация о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики была принята 11 октября 1990 г. на третьей внеочередной сессии Верховного Совета БССР.

свидетельством ослабления позиций партийных структур в Верховном Совете и в республике стали результаты дискуссии и голосования на пятой сессии (март 1991 г.) по вопросу о проведении в Башкирии референдума РСФСР о введении института президентства в России. Тогда руководство республиканской партийной организации выступило против проведения референдума на территории Башкирии, мотивируя свою позицию тем, что введение института президентства в России поставит под угрозу самостоятельный статус республики. К этой точке зрения присоединилась достаточно многочисленная часть депутатского корпуса.

Противоположную позицию заняли депутаты демократической ориентации. Определяя свое отношение к референдуму, они призывали предоставить населению возможность свободного выбора. Третий вариант решения, который в результате и был принят, предложил президиум. Еще до сессии он издал документ о проведении референдума РСФСР на территории Башкирии, руководствуясь аналогичным решением Президиума Верховного Совета РСФСР. В то же время, в подготовленном президиумом постановлении, утвержденном сессией практически единогласно («против» проголосовало только 8 депутатов), было четко определено отрицательное отношение к самому факту введения президентского правления в РСФСР. Тем самым руководство показало свою приверженность избранной стратегии на расширение самостоятельности республики и, вместе с тем, свое лояльное отношение к российским законам и демократической процедуре как таковой. Данный пример ярко иллюстрирует не только соотношение сил, сложившееся на тот момент в Верховном Совете и в республике, но и прагматичный подход руководства и депутатского корпуса к проблеме, носившей тогда идеологическую окраску¹².

ВС служил местом артикуляции социальных интересов. В 1992 г. была созвана внеочередная сессия, на которой обсуждались проблемы аграрного сектора. О своих требованиях заявляли учителя и врачи. Роль Верховного Совета как института представительства снижается по мере укрепления автономии республиканских органов власти от федеральных органов, представлявших собой некий противовес региональной власти. Своеобразной рубежной чертой здесь становится подписание Федеративного договора (весна 1992 г.).

1993-1995 гг. – время окончательного укрепления власти группировки М. Рахимова. В декабре 1993 г. он был избран президентом РБ. С этого момента Верховный Совет республики практически только легитимирует политику правящей группы, играя все меньшую роль в публичной политике. Именно к позднему периоду работы представительного органа относится принятие Конституции и законов, устанавливающих структуру и порядок деятельности органов государственной власти в республике.

В целом Верховный Совет сыграл значительную роль в становлении республиканской власти. Он представлял собой альтернативный структурам КПСС, союзной, а затем федеральной власти институт, символизируя суверенный статус Башкирии.

Законодательную деятельность ВС можно оценить как первоначальное накопление опыта законоотворчества на региональном уровне. За время работы ВС принял 13 кодексов и более 200 законодательных актов. Законодательный процесс во многом носил идеологическую окраску. Это проявлялось не только в том, что значительная часть законодательных актов, принятых ВС, была направлена на закрепление самостоятельности республики, но и в механизме законотворческой деятельности. Так, например, один из авторов Конституции РБ в неформальной беседе с легкой иронией вспоминал о том, как, взяв за основу тот или иной федеральный закон, депутаты вносили в него лишь редакционные поправки, изменяли порядок слов, не меняя при этом содержание. Таким образом, создание самостоятельной республиканской системы законодательства было самоцелью. Именно в период работы ВС берет свое начало так называемая практика «войны

¹² Стенографический отчет Верховного Совета Башкирской ССР. Пятая сессия Верховного Совета. Уфа. 1991. С. 53-317.

законов”. Основным показателем развития регионального законодательства становится количество принятых законов.

Верховный Совет РБ сыграл значительную роль в окончательном оформлении политического режима, став своеобразной институциональной нишей, в рамках которой проходила консолидация республиканской политической элиты, получившей в результате выборов демократическую легитимацию.

6. Особенности конституционно-правового становления государственности

Несмотря на то, что Конституция РБ 1993 г.¹³ была принята сразу же после вступления в силу Конституции РФ, в принципиальных положениях она противоречила Основному закону Российской Федерации. Противоречия имелись в части, устанавливающей основы конституционного строя, статус республики и систему органов власти в составе федерации, включая местное самоуправление. Местные законодательные акты, принятые в развитие конституционных положений в течение 1994 – 1999 гг., только расширили пространство несоответствия. Часто местный законодатель, ссылаясь на суверенитет и региональные особенности, подвергал ревизии или просто игнорировал не только положения, закрепленные в Конституции РФ, но и базовые принципы современного конституционализма – разделение властей, парламентаризм, гарантии местного самоуправления. Качественный уровень и тенденции развития местного законодательства отразили степень влияния Федерального Центра на конституционно-правовой процесс в регионе. По сути, региональная автономия, выходящая за рамки правового пространства России, способствовала консервации элементов “советского конституционализма”, дополненных некоторыми новациями. Помимо того, что для нормативной базы, регуливающей отношения между органами власти, характерны ее несоответствие федеральной Конституции и законам, ей присущи эклектичность, внутренние противоречия. Если на первоначальных этапах законотворчества это отчасти объяснялось неосвоенностью теории и практики современного конституционализма, инерцией советских стереотипов в правовой культуре, то в дальнейшем несовершенство законодательства в большей степени объясняется стратегией правящей группы, которая, не встречая особого сопротивления со стороны центра и оппозиции, стремилась максимально приспособить правила игры под себя. Отдельные шаги республиканской власти по изменению некоторых правил в сторону приближения их к федеральному стандарту не носили системного характера. Скорее эта практика уступок была некой формой камуфляжа, демонстрацией лояльности Центру. Скажем, отменяя или изменяя одни нормы, ограничивающие избирательные права, законодатель в дальнейшем закреплял и вносил новые изменения, препятствующие полноценному участию граждан в политической жизни. Благодаря слабости федерального центра, не способного обеспечить существование единого правового пространства и контроль над соблюдением общероссийских законов, республиканская власть могла откровенно игнорировать принципы и положения российской Конституции, федеральных законов.

Использование конституционно-правового опыта демократических стран сводится, как правило, к заимствованию отдельных элементов или формы того или иного института. При этом в угоду интересам правящей группы выхолащивается концепция института, либо не учитываются конкретные условия его функционирования. В итоге институт деформируется, теряет возможность исполнять свои функции. Другим способом приспособления правил игры под интересы правящей группы выступает копирование несовершенных норм, закрепленных на федеральном уровне. В этом смысле несовершенство федерального законодательства, существовавшие в нем пробелы,

¹³ Конституция РБ принята Верховным Советом Республики Башкортостан 24 декабря 1993 г.

расширяли пространство для маневра местной правящей элиты. Более того, в процессе законотворчества имеет место практика изменения законодательства без весомой аргументации.

В конечном итоге исходные принципы конституционной демократии, закрепленные в новой Конституции, зачастую носят декларативный характер, не получая последовательного воплощения даже на нормативно-правовом уровне, не говоря о правоприменительной практике. В этом проявляется логика двойных стандартов, гораздо резче выраженная на местном уровне, нежели на уровне федерального Центра. В этой связи следует сказать, что при всех недостатках федеральной Конституции и федеральных законов основной проблемой здесь выступает не столько несовершенство нормативной базы, сколько проблемы ее применения на практике и гарантии соблюдения законодательства.

Проиллюстрируем вышесказанное на примере конституционно-правового регулирования государственной власти.

Суть нормативно-правовой основы политической системы РБ выражается в иерархии (сверху донизу действует исполнительная вертикаль) при минимальном уровне автономии центров власти и по горизонтали, и по вертикали. Конституция РБ провозглашает принцип разделения властей. Республиканское законодательство установило смешанный тип институциональной системы. Для нее характерно сочетание признаков как чисто президентской, так и президентско-парламентской модели.

Президент РБ избирается всеобщим голосованием сроком на пять лет и не более чем на два срока. Главой республики может быть гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, владеющий государственными языками РБ (башкирским и русским) и проживающий на территории республики не менее 10 лет. Президент, по Конституции, участвует в формировании правительства (назначает и смещает премьер-министра с согласия Государственного Собрания, назначает по предложению премьер-министра заместителей главы правительства, других членов Кабинета), руководит его деятельностью, назначает и имеет право смещения глав администраций городов (мэров) и районов, реализует право законодательной инициативы. Президент формирует и возглавляет Совет безопасности, представляет парламенту кандидатуры на пост председателя Конституционного Суда РБ, председателя Верховного Суда РБ, судей высших судебных органов, а также судей местных судов. Как глава республики, президент, согласно Основному Закону, выполняет представительские функции, выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина, соблюдения Конституции и законов республики. Президент РБ совместно с парламентом проводит внутреннюю и внешнюю политику. Глава республики представляет Государственному Собранию бюджет республики и отчеты по его исполнению. Ряд полномочий президента выходит за рамки предметов ведения республики, закрепленных российской Конституцией. В частности, президент имеет право на помилование граждан, осужденных на основании республиканских законов, опротестовывает и приостанавливает самостоятельно или по заключению Конституционного Суда РБ действия актов государственных органов РФ на территории Республики Башкортостан.

Функции Кабинета Министров, исполнительного органа, ограничиваются управлением экономической, хозяйственной и социальной сферами. Правительство РБ ответственно перед Госсобранием, которое вправе выразить вотум недоверия Кабинету Министров (такой тип взаимоотношений между правительством и законодательным органом осуществляется в рамках президентско-парламентской системы). В то же время, Президент Республики не обладает правом роспуска Госсобраний. Однако, учитывая полномочия президента, который выстраивает исполнительную вертикаль, начиная с республиканского уровня заканчивая муниципальным, принимая во внимание структуру парламента, порядок формирования Палаты Представителей, исключая автономно парламента, использование модели Шутарта-Кэри при описании взаимоотношений между органами государственной власти является непродуктивным. Авторитарный административный режим, восходящий к советской системе, в условиях которого

функционирует республиканский парламент, фактически полностью обесценивает формально закрепленные за ним полномочия. В конечном итоге органы власти не образуют систему сдержек и противовесов.

7. Полномочия и структура парламента

Согласно ст. 79 Конституции РБ, Государственное Собрание – Курултай – Республики Башкортостан является высшим представительным и единственным законодательным органом Республики Башкортостан.

Наряду с представительными органами регионов, в основном относящихся к “красному поясу”, и некоторых российских республик (Татарстан, Удмуртия), Государственное Собрание наделено широкими полномочиями¹⁴. По ст. 88 Конституции РБ в компетенцию Госсовета входят: принятие и внесение изменений в Конституцию, принятие кодексов и законов РБ, определение, совместно с Президентом РБ, внутренней и внешней политики РБ, утверждение государственного бюджета и осуществление контроля над его исполнением, определение административно-территориального устройства РБ, образование новых районов, решение вопросов, связанных с изменением границ РБ, дача согласия Президенту РБ на назначение Премьер-министра РБ, назначение Уполномоченного Республики Башкортостан по правам человека, избрание Председателя Конституционного Суда РБ, решение вопросов о доверии Президенту и Кабинету Министров РБ. Право законодательного органа отменять решения местных представительных органов, указов и распоряжений президента, в случае их несоответствия законодательству РБ (без судебного решения), не согласующееся с принципом разделения властей, так же свидетельствовало о сохранении элементов советской системы организации власти. Кроме этого, за представительным органом, как и за президентом, были закреплены полномочия, не входящие в компетенцию республики по Конституции РФ. Так, например, в компетенцию Госсовета входили: назначение прокурора республики, избрание Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и судей местных Судов.

Следует отметить, что внесенные Госсоветом РБ 3 ноября 2000 г. изменения и дополнений в Конституцию РБ несколько изменили ситуацию¹⁵. Ряд полномочий президента и представительного органа, противоречащих Конституции РФ, были несколько скорректированы в соответствии с Основным Законом Российской Федерации. Кроме этого, исключены некоторые положения, не соответствующие принципу разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали. Однако эти поправки существенным образом не изменили республиканскую систему органов власти, по-прежнему сохраняющую ярко выраженную иерархическую структуру.

8. Особенности структуры республиканского парламента

Конституция Республики предусматривает двухпалатную структуру парламента. Еще 2 марта 1994 г. Верховный Совет РБ принял Закон “О Государственном Собрании Республики Башкортостан”, который устанавливал порядок избрания, полномочия и предметы ведения палат нового парламента. Законодательная палата состояла из 40 депутатов, верхняя – Палата представителей – из 154 депутатов. (Количество депутатов верхней и нижней палаты в дальнейшем изменялось. В соответствии с поправками к Закону “О Государственном Собрании РБ”, внесенными осенью 1998 г., количество депутатских мест было сокращено в Законодательной палате до 30, в Палате представителей – до 144.) В Палату представителей депутаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ районов, городов, районов в городе. Она работает не на постоянной основе. В Законодательную палату депутаты также избираются по мажоритарной системе в

¹⁴ Афанасьев М. Н. *От вольных орд до ханской ставки // Pro et Contra*. Том 3. № 3. М., 1998. С. 5 – 20.

¹⁵ Об этом более подробно см.: Габдрафиков И. М., Еникеев А. Г. *Конституционная реформа и политический процесс в Башкирии: осень 2000 г.* // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 34, ноябрь-декабрь 2000 г.

примерно равных по численности одномандатных округах. Наделенный значительными полномочиями, по своей структуре сегодня парламент фактически представляет собой институт административно-корпоративного представительства, играя в политическом процессе минимальную роль.

Запрет на совмещение депутатского мандата с должностью в органах исполнительной власти распространяется только на депутатов нижней палаты. Вместе с тем, Палата представителей, которая должна играть роль верхней палаты, состоящая (как показывает практика) в основном из представителей исполнительной власти, наделена, как и нижняя палата, полномочиями контроля над правительством и президентом, что не согласуется ни с принципом разделения властей, ни с принципом автономии палат, провозглашенными в Конституции РБ.

В отличие от принятых в мировой и российской практике стандартов, численность депутатских мест верхней палаты республиканского парламента превышает численность депутатских мест нижней, что, наряду с другими характеристиками, придает верхней палате парламента более высокий статус. Учитывая особенности порядка формирования, состава и разграничения полномочий между палатами, проблема соотношения их численности имеет немаловажное значение. Так, например, по некоторым вопросам палаты принимают решения на совместных заседаниях. И верхняя палата, численно более чем втрое превосходящая нижнюю, фактически предопределяет исход голосования.

Важной характеристикой парламентских систем является соотношение полномочий нижних и верхних палат. Как показывает мировая практика, нижние палаты располагают более широкими полномочиями, чем верхние. Именно в нижних палатах разрабатываются основные законопроекты. Прерогатива осуществления контроля над Правительством и другими органами исполнительной власти также принадлежит нижним палатам. Они, как правило, назначают и смещают правительства, судей и других должностных лиц. В принятии бюджета, за редчайшим исключением, нижние палаты легислатур также играют главенствующую роль. Если верхние палаты и принимают участие в решении тех или иных вопросов, то их роль, как правило, ограничивается правом отлагательного вето.

Еще согласно старой редакции Закона “О Госсобрании РБ” от 2 марта 1994 г. все наиболее важные решения находились в общей компетенции Законодательной палаты и Палаты представителей. К совместному ведению Законодательной палаты и Палаты представителей относились решения по следующим вопросам:

- принятие Конституции, внесение изменений и поправок в Основной Закон государства;
- определение совместно с Президентом внутренней и внешней политики;
- дача согласия Президенту РБ на назначение Премьер-Министра РБ;
- решение вопросов о доверии Президенту и об отставке Президента, Кабинета Министров;
- избрание Председателя, заместителя председателя и других судей Конституционного суда РБ;
- принятие решения по предложению Президента РБ об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов;
- назначение выборов депутатов Государственного Собрания, президента, представительных органов местной власти, утверждение Центральной избирательной комиссии;
- отмена указов и распоряжений Президента в случае их несоответствия Конституции РБ и т. д.

При принятии бюджета, согласно закону, нижняя палата имела право принимать только доходную часть основного финансового документа. Рассмотрение и принятие расходной части бюджета относилось к совместному ведению палат. Дублирование полномочий в контексте структуры

верхней палаты явно не соответствовало принципу разделения властей. Абсурдность ситуации заключалась в том, что в большинстве своем состоящая из лиц, назначенных Президентом и подчиненных исполнительной власти, Палата Представителей должна была, в том числе, и контролировать исполнительную власть.

Принятый 26 ноября 1998 г. Закон “О внесении изменений и дополнений в Закон РБ “О Государственном Собрании Республики Башкортостан” не только не разграничил полномочия палат, но и закрепил порядок рассмотрения ряда важнейших вопросов на их совместных заседаниях. К тому же следует добавить, что палаты имеют общее руководство. Все это позволяет говорить об условности деления парламента на палаты. Последнее обстоятельство еще более усугубляет проблему неравноправного статуса и иерархической соподчиненности палат, не характерную для современного парламентаризма. Дублирование полномочий палат вкупе с особым порядком формирования верхней палаты, структурой законодательного органа, регламентом его работы являет собой механизм, обеспечивающий полный контроль исполнительной власти над законодательной. Разумеется, в сложившейся модели система сдержек и противовесов даже юридически не может быть реализована.

9. Государственность и демократические институты

глазами властвующей элиты

Созданию элементов государственности властвующая элита придает важное значение. Учрежденные институт президентства, двухпалатный парламент, Конституционный Суд рассматривались как важные шаги в строительстве государственности в республике. При этом акцент делался на том, что эти институты являются символом независимости республики. Роль демократических институтов, судя по официальной риторике, трактуется крайне противоречиво и нередко не согласуется с принципами конституционализма. Так, например, роль парламента, по мнению Президента, ограничивается законодательной деятельностью, представительная же функция не может рассматриваться как основная. При этом в выступлениях Президента подчеркивалась необходимость приоритетной роли органов исполнительной власти в законотворческом процессе. Фракционность внутри законодательного органа также рассматривалась Президентом едва ли ни как отклонение от нормы¹⁶. Стабильность на основе полной управляемости – вот основная формула Президента и правящей группировки. Заявления о необходимости развития демократии, в т. ч. и местного самоуправления, чередуются с констатацией неготовности народа управлять собой. Исполнительная вертикаль – особый предмет гордости правящей группировки. Причудливое сочетание полярных по своей сути суждений отражает стратегию правящей группы, для которой демократические институты не только не являются ценностью, но и не несут в себе инструментального смысла.

10. Проблема легитимности республиканской власти

в глазах оппозиционных групп

Конституция РБ 1993 г., как и законодательство, устанавливающее и регулирующее порядок формирования и функционирования органов власти, не явились результатом политического согласования. Специфика сложившегося режима к моменту принятия Конституции исключала конструктивный диалог между правящей группой и оппозирующими ей группировками. Формирование и изменение правил игры, особенно в период с 1994 по 2000 гг., зависело только от стратегии правящей элиты.

До сих пор вопросы о том, каким быть парламенту: однопалатным или двухпалатным, о численности и порядке его формирования являются предметом дискуссии. Эти проблемы обсуждались

¹⁶ *Обстановка требует повышения активности парламента (выступление М. Г. Рахимова на заседании Законодательной палаты 10 сентября 1998 г.) // Известия Башкортостана. № 174. 1998. 11 сентября.*

различными политическими силами еще до принятия Конституции. Так, например, в начале 1990-х гг. представители демократической оппозиции (Конгресс демократических сил) предлагали учредить профессиональный законодательный орган, состоящий из двух равноправных палат. Предложения исходили и от этнических объединений: некоторые лидеры башкирского национального движения предлагали ввести 50-процентную квоту для башкир в парламенте¹⁷. Русские и татарские объединения выступали за пропорциональное представительство национальностей. Напомним, что русская и татарская этнические группы составляют абсолютное большинство населения республики – 38% и 29% соответственно. Однако, не имея прямого доступа к принятию решений (выше отмечалось, что движения и партии не имели представительства в Верховном Совете), политические и этнополитические объединения эффективно лоббировать свои предложения, очевидно, не могли. Да, собственно, и детально разработанных моделей устройства государственной власти, в т. ч. и представительной, в республике в то время альтернативные группировки не предлагали.

Решая проблему выбора оптимальной модели парламента, следует исходить из конкретных политических реалий, исторических традиций, но при этом одно условие должно соблюдаться неукоснительно: формула представительства должна обеспечивать равные возможности для различных групп интересов в парламенте. Это во многом определяет легитимность самого законодательного органа. Рассматривая проблему представительства применительно к нашему случаю, следует сказать, что порядок формирования палат Законодательного Собрания не обеспечивает реализацию принципа оптимального представительства. Доказательством тому служит наличие разногласий между специалистами и политическими силами, проявившихся в период принятия закона о Госсобрании (1994 г.) и после выборов в Госсобрании первого (1995 г.) и второго созывов (1999 г.).

Система представительства, установленная ВС еще в 1994 г. (законы “О Государственном Собрании РБ” и “О выборах в Государственное Собрание РБ”), вызвала критику со стороны демократических группировок. Непосредственно перед выборами в Госсобрании РБ первого созыва (март 1995 г.) группа депутатов Горсовета г. Уфы выступила с заявлением о том, что порядок избрания верхней палаты не обеспечивает соблюдение справедливых квот городских и сельских представителей в высшем представительном органе республики. Такая система представительства лишила демократов перспективы, поскольку именно в городах альтернативные режиму силы могли реально бороться за места в представительном органе. В сельских округах избирательный процесс всегда проходил в более предсказуемом для власти ключе. Действительно, за счет Верхней палаты, формируемой по территориальному принципу, в Госсобрании количество депутатов от сельских округов превышало количество представителей от городов (табл. 2).

Учитывая наличие в республике некоторых противоречий между городом и селом (например, г. Уфа, формирующая львиную долю республиканского бюджета и сосредоточивающая ¼ населения, имеет в законодательном органе крайне непропорциональное представительство), между республиканским центром и другими городами и районами, такая структура Госсобрании, очевидно, сказывается на легитимности законодательного органа. Не случайно впоследствии эту проблему поднимали и некоторые депутаты уже действующего законодательного органа в связи с межбюджетными отношениями внутри республики. Однако принятые накануне очередных выборов поправки в Закон о Госсобрании РБ (1998 г.) не только не решили, но, возможно, даже усугубили проблему. Например, г. Уфа, и без того имевшая непропорционально малое количество мест по старому закону, согласно внесенным поправкам лишилась еще трех своих представителей в нижней палате.

¹⁷ См. например, Валеев Д. Ж. *Национальный суверенитет и национальное возрождение*. Уфа, 1993. С. 128.

Таблица 2. Соотношение количества избирателей в городских и сельских избирательных округах с количеством депутатских мест в Палате Представителей (созыв 1995 г.)*

	Кол-во избирателей		Кол-во мест в Палате Представителей	
	чел.	%	мест	%
Уфа	737096	28	14	9
Другие города, включая смешанные округа	940754	35	38	25
Село	985073	37	98	66
Всего	2662923	100	150	100

* Таблица составлена по данным ЦИК РБ.

Следует отметить, что перекос в представительстве не определяет доминирование сельских регионов. В результате такой нарезки округов выигрывает исполнительная власть, получающая возможность без особых для себя хлопот проводить своих кандидатов в парламент. Эта практика сложилась еще в период первых демократических выборов, когда представители партийной номенклатуры предпочитали баллотироваться в сельских округах, где было гораздо проще манипулировать избирателями.

Оппозиционные группировки ставят также проблему несоответствия структуры законодательной власти принципу разделения власти, который декларируется Конституцией. Эту проблему поднимали также некоторые депутаты нижней палаты парламента, направившие соответствующий запрос в Конституционный Суд РБ осенью 1998 г. Несоответствие структуры парламента принципу разделения власти, несомненно, подрывает легитимность принимаемых республиканской властью решений. Так, например, когда Госсобрание осенью 1999 г., в период избирательной кампании в Государственную Думу РФ, приостановило трансляцию передач ОРТ и РТР, которые в резкой форме критиковали политический режим и политику республиканской власти, оппозиция (Общественное объединение «Русь», ТОЦ РБ, Партия справедливости и порядка) призвала считать данное решение незаконным, в том числе и из-за того, что парламент напрямую подчинен исполнительной власти и не являет собой институт представительства.

Одним из оснований критики системы представительства является также несоответствие республиканского избирательного законодательства федеральному, устанавливающему более демократичные правила игры.

Наконец, оппонирующие группировки ставят в вину режиму факты дискредитации института выборов. Объединение «Русь», например, в 1999 г. публично бойкотировало выборы в местный парламент, мотивируя свою позицию тем, что президентские выборы летом 1998 г. прошли фактически на безальтернативной основе с грубейшими нарушениями российского законодательства.

11. Политический режим и перспективы представительства

Прошедшие в декабре 1993 г. выборы Президента РБ и принятие новой Конституции РБ, а затем и выборы в Государственное Собрание РБ в марте 1995 г., по существу, оформили авторитарно-административный политический режим, который приобрел четкие институциональные контуры. Сохранение статус-кво в период между президентскими выборами и выборами в Госсобрание способствовало укреплению президентской власти. Федеральный центр в лице президента РФ, стремящийся к укреплению исполнительной вертикали после завершения войны властей (Президента РФ и Верховного Совета РФ) в октябре

1993 г., не стал проводить политику десоветизации в отношении республик, что также в немалой степени способствовало усилению республиканской власти. В качестве одного из факторов, оказавших влияние на стабилизацию политического режима, следует упомянуть успешное завершение в августе 1994 г. договорного процесса с федеральным центром¹⁸. Власть получила экономические ресурсы для проведения патерналистской политики, что усилило ее мобилизационные возможности.

К моменту выборов в местный законодательный орган в 1995 г. оппозиционные силы и другие политические группировки не имели сколько-нибудь значимого влияния на политический процесс в республике. Окончательно оттесненные на периферию политического процесса, в условиях усиления авторитарных тенденций действующее в республике партии и движения не смогли нарастить свой ресурсный потенциал и не представляли собой реально конкурирующие с режимом политические силы. Поэтому выборы в республиканский парламент не оказали сколько-нибудь значимого влияния на расстановку политических сил в республике.

Негативное воздействие на избирательный процесс оказала норма Закона “О выборах в Государственное Собрание РБ”, ограничившая участие в выборах кандидатов от партий. Последние могли выставить не более одного кандидата в Законодательную палату и не более двух – в Палату представителей¹⁹. Тем самым не только терялся стимул для активного участия политических партий и объединений в выборах, но максимально ограничивалась возможность их влияния на формирование представительной власти. Как показала практика, активность объединений и партий была минимальной. Лишь единицы из них выдвинули своих кандидатов.

Неудивительно, что сама предвыборная борьба, проходившая под диктовку исполнительной власти, не отличалась высоким накалом и напряжением.

Качественный состав парламента отражает ситуацию политической монополии правящей группы. К особенностям внутренней структуры Госсобрания обоих созывов относится отсутствие в нем политических фракций при доминировании представителей административных структур, напрямую подчиненных президенту и исполнительной власти. В то же время, в местном парламенте были представлены одиночные представители от партий и оппозиционных группировок, которые, несмотря на ограниченность возможностей, стремились обозначить свою роль в законодательном органе, действуя прежде всего через личные инициативы. Именно с деятельностью таких одиночек и некоторых бывших депутатов Верховного Совета было связано присутствие оппозиционных группировок среди депутатского корпуса. Но при существующем режиме, системе представительства и информационном вакууме, в условиях которого действовали депутаты, отстаивание альтернативных инициатив этими группировками было крайне сложным и безуспешным. И в целом парламент, по мнению самих депутатов, выступал в роли послушного большинства.

Проиллюстрируем это на некоторых примерах. В 1996 г. группа депутатов нижней палаты парламента – коммунистов – объявила о создании своей фракции, обозначив свою оппозиционность в отношении республиканской власти, которая активно поддержала кандидатуру Б. Ельцина в ходе президентских выборов летом того же года. Однако, находясь под прессом режима, имея низкое представительство, при отсутствии в регламенте и законодательстве механизмов, регулирующих создание и деятельность подобных объединений, коммунисты не смогли оформить свое фракционное представительство. Как показала практика, коммунисты не

¹⁸ Договор о разграничении полномочий был подписан 3 августа 1994 г.

¹⁹ Впоследствии пункт республиканского закона, ограничивающий выдвижение кандидатов от партий и общественных объединений Госсобранием РБ, был устранен.

могли провести через парламент свои инициативы даже тогда, когда они на прямую не касались интересов республиканской исполнительной власти²⁰.

Надо сказать, что левые (прежде всего КПРБ), имеющие высокий процент сторонников за пределами парламента и немало сочувствующих в нижней и даже в верхней палате, в конечном итоге признали результаты деятельности своих представителей в Госсобрании первого созыва неудовлетворительными. Они заявили о том, что их голос в парламенте был не слышен.

По инициативе группы депутатов Законодательной палаты была создана так называемая “Партия справедливости и порядка”. Ее руководитель Р. Гатауллин возглавлял комитет Законодательной палаты по бюджету, налогам, банкам и финансам, вопросам собственности. “Партия справедливости и порядка” определяла себя как оппозицию руководству республики, критикуя как политический режим, так и экономическую политику республиканского руководства. Позицию группы выражала газета “Вместе”. Члены объединения стали авторами ряда инициатив, среди которых выделялась разработка законопроекта, предусматривающего создание Комитета парламентского контроля, в конечном итоге принятого нижней палатой, но заблокированного президентской администрацией. Группа поддержала альтернативного претендента на президентский пост (М. Миргаязова) на выборах, прошедших летом 1998 г. Члены группы голосовали против Закона “О языках народов Республики Башкортостан”, некоторые из них даже участвовали в публичных акциях вместе с политическими силами, не согласными с принятием законопроекта (ГОЦ РБ, “Русь” и др.). Однако усилия объединения занять нишу в политической системе на фоне консолидации авторитарного президентского режима оказались тщетными, и ни один из членов группы не вошел в парламент следующего созыва.

Принимая во внимание результаты президентских выборов летом 1998 г. и выборов в Госсобрание весной 1999 г., можно говорить о том, что перспективы партий и движений в политической системе республики стали еще более призрачными. Как и на предыдущих выборах, в Госсобрание не прошли представители национальных движений. Местной организации КПРФ не удалось провести ни одного из 27 кандидатов, выдвинутых на республиканском съезде КПРБ в конце 1998 г.²¹

Уровень концентрации административных, экономических ресурсов в руках Президента и связанной с ним правящей группировки обуславливает полное доминирование президентской и исполнительной власти в республике. Политический режим, организационная и внутренняя структура республиканского парламента определяют минимальную роль представительного органа в политической системе. Практика показывает, что правящая группа с легкостью проводит через законодательный орган поправки в Конституцию, вносит изменения в избирательное законодательство, диктуя правила игры. Наиболее показательные примеры – изменение времени проведения президентских выборов в 1998 г., поправки в Кодекс “О выборах” и Закон “О Государственном Собрании РБ”, максимально выгодные для действующего президента и его группировки и существенно ограничивающие конкурентоспособность оппонентов режима²².

²⁰ Об этом более подробно см.: Еникеев А. Г. *Становление парламентской системы Башкортостан как составной части российского парламентаризма*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Уфа, 1999. С. 124.

²¹ Об этом более подробно см.: Габдрафиков И. М. *Назначены выборы в Государственное Собрание РБ* // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 23, январь – февраль 1999. С. 15 – 17; Еникеев А. Г. *Расстановка сил перед выборами в Государственное Собрание РБ* // Там же. С. 17 – 20; Габдрафиков И. М., Еникеев А. Г. *Итоги выборов в Государственное Собрание РБ* // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 24, март – апрель 1999. С. 32 – 36.

²² Об этом более подробно см.: Габдрафиков И. М. *Дан старт предвыборной борьбе* // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 18, апрель 1998. С. 10 – 13; Еникеев

Стратегия и ход законодательной деятельности республиканского парламента определяется и полностью контролируется президентом, а также подчиненной ему исполнительной властью. Используя механизмы формального и неформального вмешательства в законодательный процесс, Президент и республиканское правительство играли безраздельно господствующую роль в законотворчестве.

Без препятствий со стороны представительного органа Президент РБ изменял состав и структуру правительства. Абсолютный приоритет в разработке и проведении бюджетной политики также принадлежит исполнительной власти. Принимая во внимание авторитарный стиль правления президента, особенности порядка формирования местного законодательного органа, внутреннюю структуру парламента, доминирование исполнительной власти легко объяснимо. Президентская власть носит ярко выраженный персонафицированный характер. Демонстрация личной преданности президенту со стороны представителей различных элит фактически стала правилом. Полная лояльность первому лицу – обязательное условие для сохранения ниши в сложившейся системе иерархии. Ни о какой конкуренции на публичном уровне говорить не приходится. Концентрация власти и авторитета в руках М. Рахимова настолько высока, что одно упоминание его имени, а тем более его присутствие может произвести магический эффект, и формальные процедуры перед авторитетом первого лица превращаются в пустой звук. Разумеется, представители республиканской элиты при подобной системе не могут выступать в роли самостоятельных политиков.

Несмотря на несамостоятельность парламента как центра власти и его полную подчиненность президенту и правительству, робкие попытки воздействия депутатов на исполнительную власть все же имели место. Дебаты между депутатами и представителями исполнительной власти разворачивались в процессе законотворческой деятельности по принципиальным вопросам. В качестве таких примеров можно упомянуть принятие Кодекса “О выборах”, Закона “О внесении изменений и дополнений “О судеустройстве в РБ” в 1997 г., Закона “О языках народов РБ” в 1999 г. и др. Однако при этом общий исход дискуссий был предопределен. Поддержку исполнительной власти оказывает большинство не только верхней, но и нижней палаты.

Неудачной осталась инициатива депутатского корпуса нижней палаты по созданию предусмотренного Конституцией РБ Комитета парламентарского контроля. Законопроект, предусматривающий его создание, был блокирован верхней палатой. Для сравнения скажем, что аналогичные органы к 1998 г. были созданы в 44 регионах России²³. Безрезультатной для законодательного органа явилась и предпринятая осенью 1998 г. попытка группы депутатов через запрос в Конституционный Суд РБ изменить порядок формирования Госсобрания.

В условиях информационного вакуума (в республике фактически отсутствуют независимые СМИ и ограничена свобода слова) такие мероприятия, как парламентарские слушания, круглые столы приобретали чисто формальный характер и лишь служили напоминанием о существовании парламента. Учрежденный парламентом институт Уполномоченного по правам человека, очевидно, призван легитимировать политический режим, занимаясь в основном рассмотрением нарушений прав граждан в социально-экономической сфере и игнорируя нарушения политических прав.

Законодательный орган не только не контролирует бюджетный процесс, но и не имеет доступа к информации о расходовании бюджетных средств. Как показывает практика, президент может регулировать бюджетные отношения своими указами, предоставляя налоговые льготы отдельным предприятиям, по сути, вторгаясь в компетенцию парламента. Существует практика нецелевого использования бюджетных средств исполнительной властью. У нее для этого есть удобный

А. Г. *Расстановка сил перед выборами в Государственное Собрание РБ // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 23, январь – февраль 1999. С. 17 – 20.*

²³ Афанасьев М. Н. Указ соч., С. 5 – 20.

механизм – внебюджетные фонды, фактически неподконтрольные законодательному органу. Так, Р. Гатауллин, председатель комитета по бюджету Законодательной палаты Госсобрания РБ первого созыва (1995 – 1999 гг.), привел пример использования одним из директоров завода средств, предназначенных для науки, в интересах оборонного предприятия²⁴.

Должным образом не обсуждаются и не решаются многие вопросы. Особняком стоят проблемы, связанные с самоопределением этнических групп и межэтническими отношениями. Так, принятый в феврале 1999 г. Закон “О языках народов Республики Башкортостан”, придавший русскому и башкирскому языку статус государственных языков, ущемляет права татаро-язычного населения, составляющего 1/3 жителей республики. Хотя эта проблема ставилась еще в конце 1980-х гг. и по своей значимости просто требовала достижения консенсуса, закон принимался без свободного обсуждения в прессе и обществе. Инициатива принятия законопроекта вызвала реакцию со стороны оппозиционных этнических объединений (ТОЦ РБ, Союз татарской молодежи “Азатлык”, Общественное объединение “Русь”), организовавших пикетирование здания Государственного Собрания. Мероприятие было грубо пресечено правоохранительными органами²⁵.

В избирательном законодательстве и Конституции РБ, в части касающейся выборов главы республики, содержится норма, согласно которой кандидат обязан владеть русским и башкирскими языками, что также дискриминирует избирателей республики по национальному признаку. В парламенте этнические объединения не представлены. В республике до сих пор не решена проблема предоставления татарскому населению права на национально-культурную автономию. Министерство Юстиции РБ отказалось ее регистрировать.

По сравнению с началом 1990-х гг. открытого обсуждения, в т. ч. и в парламенте, не получают и экологические проблемы – например, вопрос об экологических последствиях, связанных со строительством Юмагузинского водохранилища в южной Башкирии, инициатором которого являются президент и правительство республики.

При централизованной организации власти законодательный орган является коллективным агентом исполнительной власти, но никак не местом артикуляции политических и социальных интересов. Он не выполняет даже функцию канализации протестных настроений. Другие квазипредставительные органы и объединения, ангажированные официальной властью (Общественное совещание при Президенте РБ, Ассамблея народов Башкортостана, Исполком Всемирного курултая башкир, Собор русских Башкортостана, Исполком съезда татар и т. д.), не могут артикулировать в открытом режиме интересы социальных и этнических групп.

В системе, основанной на жесткой вертикали власти, фактически не остается пространства для местного самоуправления. До сих пор оно законодательно было ограничено сельским и поселковым уровнем, что противоречит федеральной Конституции. На уровне городов, сельских районов и районов в городе действуют органы местного государственного управления. Мэры городов и главы районных администраций назначаются Президентом. Одновременно они являются председателями городских и районных советов, избираемых населением. На практике представительные органы подчинены мэрам и главам администрации и не играют значительной роли в управлении местным сообществом. Таким образом, нижнее звено управления представляет собой часть единой и централизованной государственной корпорации, очень сходной с советской

²⁴ *Проблемы неизбежны* (интервью депутата Госсобрания РБ, председателя Комитета Законодательной палаты по бюджету, налогам, банкам и финансам, вопросам собственности Р. Ф. Гатауллина корреспонденту газеты “Наш выбор”). № 4. 1999. 22 января.

²⁵ Об этом более подробно см.: Габдрафиков И. М. *Принят закон “О языках народов Республики Башкортостан” // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень № 23, январь – февраль 1999. С. 20 – 22.*

системой. Следует отметить, что местные органы и структурно, и функционально даже в позднесоветский период представляли собой более автономные образования. Все вышеназванные моменты только дискредитируют идеи и институты представительной демократии. Отсутствие дееспособных институтов представительства не только не способствует интеграции и становлению гражданского общества в республике, но, очевидно, может играть роль дезинтегрирующего фактора.

12. Заключение

Таким образом, мы видим, что развитие политической системы Башкирии на начальной стадии регионализации определялось общероссийскими тенденциями развития. Демократические реформы конца 1980 – начала 1990-х гг. дали определенный эффект. Однако короткий период частичной либерализации политического режима в условиях ограниченности политических ресурсов в регионе, непоследовательной и противоречивой политики центра не позволили утвердиться демократическим институтам.

Процесс либерализации и федерализации привел лишь к определенной перегруппировке местной номенклатуры, но достигнутый уровень автономии от центра позволил ей фактически законсервировать традиционно-советские правила игры.

Усиливающаяся автономия местных элит не только не способствовала формированию представительства, но скорее вела к усилению авторитарных тенденций. В отсутствие дееспособной внутренней оппозиции режим гасил демократические импульсы, исходящие из центра. Здесь опять же следует оговориться, что федеральный центр не только не демонстрировал последовательность в проведении демократических реформ, но и сам служил источником авторитарных тенденций. Республиканская элита, не имеющая внутренних и внешних противовесов, авторитарные методы воспроизводила в гораздо более рельефной форме, укрепляя режим.

Стабильность системы и социального порядка обеспечивается централизованной структурой управления. Все ресурсы: политические и экономические – контролируются президентской властью при полной подчиненности ему и минимальной роли других институтов. Вполне справедлива оценка политического режима в регионе как неопатримониального²⁶. Подобный режим фактически исключает дееспособные механизмы самоорганизации как на государственном, так и на местном уровне. В результате установившийся в республике режим исключает любые формы регионального самоуправления (парламентаризм, местное самоуправление).

При сохранении статус-кво режим может быть устойчивым, хотя есть все основания говорить о наличии признаков кризиса системы. Вакуум, воспроизводимый местным руководством, исключает значимую роль внутренних факторов в развитии представительства и плюрализма – главных условий самоорганизации граждан. Такая система не только не способна реагировать на внутренние вызовы, но сама может выступать в качестве дестабилизирующего фактора. Последствия же дестабилизации могут быть непредсказуемыми.

Даже в условиях, когда демократические импульсы, которые в основном шли из-за пределов республики, гасились местным режимом, в ней существуют источники мобилизации протестных настроений.

До сих пор режим сохранял стабильность. Однако в условиях сохранения относительной открытости политической системы России политический режим в Башкортостане все же не может быть стабильно устойчивым. В этом контексте заслуживают внимания конфликтные ситуации, возникающие между правящей группировкой и федеральным центром в лице президента, судебных органов. Кроме этого, наличествует конфликт между республиканской властью и

²⁶ *Россия регионов: трансформация политических режимов.* М., 2000. С. 142.

федеральными политическим объединениями, которые не устраивает закрытость режима в регионе. Нельзя недооценивать роль оппозиционных группировок внутри республики, являющихся источником распространения протестных настроений. Примечательно, например, то, что этнополитические объединения, оппозиционные режиму, все более активно выдвигают требования его либерализации. При этом националистическая составляющая идеологии этих группировок отходит на второй план, однако может себя проявить при усилении влияния федерального центра на ситуацию внутри республики.

Вместе с тем, трансформация нынешнего режима в республике будет зависеть от последовательности политики центра и требует, как минимум, сохранения роли демократических институтов. Первыми действенными шагами на этом пути могли бы стать развитие органов местного самоуправления на уровне городов, укрепление судебной власти, полноценное информационное обеспечение процессов, происходящих в республике.

Оценивая сегодняшнюю ситуацию в России, можно констатировать, что вектор политического развития на федеральном уровне и перспективы демократии не ясны. На сегодняшний день остается неясной стратегия Кремля в отношении региональной власти. Некоторые институциональные меры, ослабившие влияние региональных лидеров, еще не говорят о решительности и последовательности Кремля в проведении заявленного курса. Не исключен сценарий, согласно которому, добившись определенного уровня лояльности, Центр ослабит свое давление на республиканскую власть, что будет означать сохранение позиций правящего режима. В данном случае следует иметь в виду, что частичная либерализация политической системы в республике, безусловно, несет элемент непредсказуемости для федеральной власти. В связи с этим вопрос о том, готова ли федеральная власть последовательно осуществить поставленные цели, остается открытым.

ФОРМИРОВАНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОМ ДАГЕСТАНЕ

Энвер Кисриев

1. Введение

В 1989 г. в Махачкале уже отчетливо было видно, что коммунистическая партия теряет власть в республике, и рычаги управления фактически переместились в кабинеты руководства Совета министров и Верховного Совета ДАССР.

К этому времени стало также ясно, что Москва уже не управляет республикой, как это было многие десятилетия коммунистического режима, а, скорее, провоцирует по всем каналам своего традиционного влияния на периферию радикальные политические перемены на местах. Все эти новшества из центра были столь же мало ясны для местного руководства, сколь и губительны для него. В этих условиях им пришлось самостоятельно браться за разрешение всех поднимающихся вместе с “перестройкой” проблем, опираясь на свои собственные силы и опыт.

Думаю, можно утверждать, что политическая конструкция власти и управления, которая сложилась в Дагестане после развала коммунистического режима, СССР и воплотилась в республиканской Конституции 1994 г., явилась продуктом внутреннего, естественного и весьма своеобразного развития, и в значительной степени отвечает особенностям социально-политической структуры дагестанского общества.

Среди этих особенностей самой существенной является уникальная во всем постсоветском государственном и административном пространстве этническая структура дагестанского общества. В Дагестане нет “титულიной” или “государствообразующей” нации. Это географическое название, известное, по меньшей мере, с XVI в. н. э., не происходит от этнонима, как, например, Татарстан или Башкирия, а означает в переводе на русский язык “Страна гор”. Понятия “коренные”, или “автохтонные”, и “некоренные”, “пришлые” народы не вписываются в ситуацию и не приживаются в политическом дискурсе республики. К числу “дагестанских народов” относят в настоящее время 14 регистрируемых до сих пор в актах гражданского состояния *национальностей*, имеющих в Дагестане свои “корни”, т. е., традиционное сельское население: (1) *аварцев* (около 28% населения республики), (2) *даргинцев* (немногим более 16%), (3) *кумыков* (13%), (4) *лезгин* (около 13%), (5) *русских* (7%), (6) *лакцев* (более 5%), (7) *табасаранцев* (5%), (8) *чеченцев* (около 5%), (9) *азербайджанцев* (более 4%), (10) *ногайцев* (1,5%), (11) *рутульцев* (около 1%), (12) *агульцев* (около 1%), (13) *цахурцев* (около 0,5%) и (14) *татов* (менее 0,5%).

Народы Дагестана говорят на языках, относящихся к трем языковым семьям: (1) *иберийско-кавказской* (аварцы, даргинцы, лезгины, лакцы, табасаранцы, рутульцы, агульцы, цахурцы и чеченцы), (2) *тюркской* (кумыки, ногайцы и азербайджанцы) и (3) *индоевропейской* (русские и таты, последние говорят на языке иранской группы).

В Дагестане традиционно исповедуются три мировые религии: *ислам* (*суннитами* являются аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, лакцы, табасаранцы, рутульцы, агульцы, цахурцы, ногайцы, чеченцы, а *шиитами* – азербайджанцы, а также жители одного лезгинского селения Мискинджи), *православное христианство* (русские) и *иудаизм* (таты).

Действительное число самостоятельных в лингвистическом отношении этносов в Дагестане значительно больше. К аварской национальности относят себя еще 14 этносов (помимо собственно *аварцев*), компактно проживающих в своих горных селениях: (1) *андийцы*, (2) *арчинцы*, (3) *ахвахцы*, (4) *багулальцы*, (5) *бежтинцы*, (6) *ботлихцы*, (7) *генухцы*, (8) *годаберинцы*, (9) *гунзибцы*, (10) *дидойцы*, (11) *каратинцы*, (12) *тиндинцы*, (13) *хваршинцы* и

(14) *чамалинцы*. К даргинцам относятся еще два самостоятельных в языковом отношении и компактно проживающих этноса: (15) *кубачинцы* и (16) *кайтагцы*. Таким образом, можно говорить в целом не о 14-ти, а о 30-ти “национальностях” Дагестана.

До прихода русских Дагестан представлял собой множество “республик” или “вольных обществ”, как их называли в русской служебной документации и историографии. К моменту активного соприкосновения с Россией, в конце XVIII и начале XIX вв., в Дагестане было более 60 политических образований различного типа правления. В горных регионах доминировали “федеративные республики” (самостоятельные “вольные общества” или “союзы вольных обществ”), а в предгорьях и на равнине – разного рода авторитарные режимы. Однако в основе всех этих политических образований, в свою очередь, находились т. н. “джамааты” (“общества” – тесно заселенные и хорошо укрепленные поселения вместе с хуторами и окружающими земельными угодьями. Анализ исторических источников позволяет утверждать, что именно отдельные “джамааты”¹⁶, обладали окончательным, “атомарным” суверенитетом, на основе которого, путем добровольных или “добровольно-принудительных” соглашений, образовывались союзы и суперсоюзы “вольных обществ”. Эти отдельные “города-государства” имели свое публичное гражданское законодательство (“джамаатские адаты”¹⁷), все взрослое мужское население “полиса”, в конечном счете, решало вопросы мира и войны, вступления в союзы с другими джамаатами или выхода из них. Их было в прошлом веке, по самым округленным подсчетам, порядка 350 - 400.

Хотя джамаат, без сомнения, является внутренне однородным в этническом отношении сообществом, он, с точки зрения этнографической науки, лишь фрагмент, часть “*этнической общности*”, определяемой с помощью объективных признаков единства или близости языка, культуры, территории расселения и т. д. Однако “национальной” идентичности традиционный Дагестан не знал. В основе социальной и политической идентификации традиционного дагестанца была, прежде всего, принадлежность к своему джамаату, затем – своему союзу джамаатов, в который могли входить и этнически разнородные, с внешней объективистской точки зрения, джамааты.

При пристальном рассмотрении выясняется, что джамаатская структура никогда не исчезала полностью после того, как Дагестан в 1859 г. с пленением имама Шамля утратил независимость. Она продолжала проявлять себя в колониальной структуре административного деления “*Дагестанской области*” на “*округа*” и “*наибства*”. Даже советская колхозная система в республике в целом достаточно адекватно отражала традиционную структуру дагестанских джамаатов.

¹⁶ Мы используем понятие “джамаат”, как наиболее часто употребляемое слово в отношении элементарных политически самостоятельных “обществ”. В политическом дискурсе традиционного Дагестана не было понятий такой степени обобщения. Конкретные “джамааты” носили имена собственные: “Ахты”, “Цудхар”, “Акуша” и т. д. “Союзы вольных обществ” (т. е. относительно устойчивые территориальные политические федерации “джамаатов”) также имели свои имена собственные, например: “Ахты-пара”, “Акуша-дарго”, “Анцросо” (Десять селений) и т. д.

¹⁷ “Адат” (араб. – обычай) означает обычное право народов, противостоящее мусульманскому праву - шариату. Однако большой ошибкой является применение этого смысла к т. н. “дагестанским адатам”. Дело в том, что писанные “конституции” дагестанских политических образований (“вольных обществ” и “союзов вольных обществ”) писались и воспринимались горцами в свое время как шариатские установления. Восприятие их в качестве “адатов” появилось лишь в начале XIX в. в среде идеологов мюридизма, которые начали борьбу с независимыми джамаатами за политическое объединение Дагестана в борьбе против России. Требование установления на всей территории Дагестана “чистого ислама” неизбежно превращало “конституции” независимых джамаатов в “адаты”, которым противопоставлялся “шариат”. Русская колониальная администрация и историография приняли эту “мюридистскую” терминологию, но в борьбе с этой грозной идеологической силой сделали ставку на возвращение “адата”.

В условиях развала всего социального порядка в ходе горбачевской “перестройки” и последующей разрушительной трансформации всех сторон жизни джамаатская структура стала вновь приобретать политические функции. Джамааты стали важным фактором поддержки “своих” во всех складывающихся экономических и гражданских институтах дагестанского общества. В конечном счете, джамаатская идентичность (а, следовательно, солидарность и сплоченность) оказывалась важнее, чем, скажем, идеологическая (партийная и пр.) или национальная. Национальности были установлены в Дагестане на “научной” основе (путем объективистской регистрации “этнических признаков”) в течение 30-х гг., в ходе “решения национального вопроса”.

Традиционные этнокультурные особенности Дагестана, прежде всего, его этническое многообразие, с падением тоталитарной власти и началом радикальных трансформаций вернулись к жизни и стали оказывать прямое воздействие на все общественные процессы и формирование новой политической структуры и институтов власти.

2. Процесс подготовки новой Конституции Дагестана

Работа по конституционному преобразованию Дагестана началась с первого Съезда народных депутатов, в первый и последний раз при коммунистическом режиме избранных на альтернативной основе 24 апреля 1990 г. На второй сессии ВС республики 27 июля 1990 г. была образована из числа депутатов Конституционная комиссия во главе с председателем ВС Магомедом Магомедовым, а 22 сентября 1990 г. его распоряжением была создана рабочая группа Конституционной комиссии. В ее состав были приглашены ведущие ученые республики, крупные практические работники производства, наиболее заметные политические активисты новой волны. Рабочая группа приступила к выработке концепций нового политического устройства Дагестана.

2 октября 1990 г. в газете “Дагестанская правда” был опубликован подготовленный Конституционной комиссией и одобренный ВС проект “*Декларации о государственном суверенитете Дагестанской Советской Социалистической Республики (вариант названия – Республика Дагестан)*”. Следует особо отметить, что в этом документе не было каких-либо положений о правах отдельных дагестанских национальностей. Во всех положениях декларации используется лишь одно понятие – *народ Дагестана*. Только один раз, в преамбуле, встречается формулировка о “праве *всех народов* Дагестана на национальное самоопределение”. О смысловых тонкостях трактовки понятий “народ” как гражданской и как этнической категории в тексте Декларации лучше всего свидетельствует сам текст:

“Съезд народных депутатов АССР

выражая волю *народа Дагестана*,

имея целью обеспечить каждому гражданину неотъемлемое право на достойную жизнь,

признавая приоритеты принципов демократии, социальной справедливости и прав человека,

желая продемонстрировать достойный пример гармонизации межнациональных отношений и приверженности последовательному интернационализму,

исходя из желания *народа Дагестана* проводить самостоятельную экономическую, социальную и культурную политику,

осознавая, что законное стремление *народа Дагестана* к государственному суверенитету никем не должно быть использовано для нарушения сложившегося внутреннего единства,

учитывая, что статус автономной республики перестал отвечать экономическим и культурным интересам республики, и реализуя право *всех народов Дагестана* на национальное самоопределение,

провозглашает **государственный суверенитет** Дагестанской Республики и преобразует ее в Дагестанскую Советскую Социалистическую Республику”¹⁸.

Осознавая угрозу волны “суверенизации” отдельных народов Дагестана, творцы Декларации больше нигде в ее статьях не упоминают “*народы Дагестана*” и подчеркивают гражданский смысл этой категории. Так, в ст. 2 и 3 Декларации провозглашается:

2. “Источником государственной власти в Дагестанской ССР является *ее народ*. Народ Дагестана, состоящий из свободных, равноправных граждан *всех национальностей*, осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы власти. Право выступать от имени *всего народа* принадлежит высшим органам государственной власти”.

3. Ни одна политическая партия, общественная организация, никакая группа граждан или отдельный гражданин не может присвоить себе право осуществлять суверенную государственную власть”.

Еще одно положение Декларации отчетливо свидетельствует о желании полностью нейтрализовать стремление отдельных дагестанских национальностей приобрести политический статус:

13. “Ни одна личность или общественная организация не может присвоить себе право выступать от имени всех представителей своих национальностей”¹⁹.

О накале дискуссий при выработке проекта Декларации можно судить хотя бы по тому, что два члена комиссии выдвинули свои альтернативные варианты и опубликовали их для всенародного обсуждения²⁰. В прессе началось интенсивное обсуждение проектов.

Однако республике не было суждено принять эту Декларацию. Дагестан – единственный субъект федерации, так и не провозгласивший свою “независимость”, которая, по сути, провоцировалась в тот период из Москвы. Причиной этого стали события, последовавшие сразу за публикацией текста Декларации о суверенитете.

УЖЕ 4 НОЯБРЯ 1990 Г., ЧЕРЕЗ МЕСЯЦ ПОСЛЕ ТОГО, КАК ПРОЕКТ ДЕКЛАРАЦИИ СТАЛ ОБЪЕКТОМ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ, В СЕЛЕНИИ ЧЕРВЛЕННЫЕ БУРУНЫ СОБРАЛСЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЙ СЪЕЗД НОГАЙСКОГО НАРОДА И ТЕРСКОГО КАЗАЧЕСТВА. НА СЪЕЗД ПРИЕХАЛИ БОЛЕЕ 300 ДЕЛЕГАТОВ ИЗ НОГАЙСКОГО, ТАРУМОВСКОГО, БАБАЮРТОВСКОГО И КИЗЛЯРСКОГО РАЙОНОВ РЕСПУБЛИКИ, А ТАКЖЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ НОГАЙЦЕВ И КАЗАКОВ ИЗ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ, КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССИИ И ЧЕЧЕНО-ИНГУШЕТИИ. НА СЪЕЗДЕ БЫЛА ПРИНЯТА “ДЕКЛАРАЦИЯ О САМООПРЕДЕЛЕНИИ КОРЕННЫХ НАРОДОВ НОГАЙСКОЙ СТЕПИ” И ОБРАЩЕНИЕ К ОРГАНАМ ВЛАСТИ ДАССР, ЧИАССР И СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ, В КОТОРОМ НЕДВУСМЫСЛЕННО УКАЗЫВАЛОСЬ, ЧТО ЕСЛИ ДАГЕСТАН ПРОВОЗГЛАСИТ СУВЕРЕНИТЕТ, ТО ВЕСЬ СЕВЕР РЕСПУБЛИКИ ОТДЕЛИТСЯ ОТ НЕЕ.

9 НОЯБРЯ 1990 Г. СЪЕЗД КУМЫКСКОГО НАРОДНОГО ДВИЖЕНИЯ “ТЕНГЛИК” ПРИНЯЛ “ДЕКЛАРАЦИЮ О САМООПРЕДЕЛЕНИИ КУМЫКСКОГО НАРОДА”. В ЭТОТ ЖЕ ДЕНЬ НА ЮГЕ ДАГЕСТАНА, В СЕЛЕНИИ БЕЛИДЖИ, СОСТОЯЛСЯ СЪЕЗД ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЛЕЗГИНСКОГО НАРОДА, ПРИНЯВШИЙ “ОБРАЩЕНИЕ К СЪЕЗДУ

¹⁸ Газ. “Дагестанская правда”. 2 октября 1990.

¹⁹ Там же.

²⁰ Это были член Конституционной комиссии, профессор в области права Дагестанского университета Заидин Астемиров, который 18 октября 1990 г. публикует в “Дагестанской правде” свой вариант “Декларации” и другой член Комиссии, депутат ВС Магомед Дарбишев, который размножил свой вариант и распространил его среди членов Комиссии.

НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ АЗЕРБАЙДЖАНКОЙ ССР И ДАССР”, В ЭТОМ ОБРАЩЕНИИ ПРЕДЛАГАЕТСЯ “ПОДТВЕРДИТЬ ПРАВО ЛЕЗГИНСКОГО НАРОДА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ И СОЗДАТЬ КОМИССИЮ ПО ВЫРАБОТКЕ МЕХАНИЗМА ВОССОЕДИНЕНИЯ ЛЕЗГИНСКОГО НАРОДА И УТОЧНЕНИЮ ГРАНИЦ ДВУХ РЕСПУБЛИК”²¹. В СЛУЧАЕ НЕПРИНЯТИЯ ЭТИХ ТРЕБОВАНИЙ “ЛЕЗГИНСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ, - КАК БЫЛО СКАЗАНО В ОБРАЩЕНИИ, - ПРИСТУПАЕТ К ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИЮ РЕФЕРЕНДУМА О ФОРМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЛЕЗГИНСКОГО НАРОДА В СОСТАВЕ ОБНОВЛЕННОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”.

В ЭТОЙ ОБСТАНОВКЕ 15 НОЯБРЯ 1990 Г. II СЪЕЗД НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ДАССР ОТКАЗАЛСЯ ПРИНЯТЬ ДЕКЛАРАЦИЮ О СУВЕРЕНИТЕТЕ СВОЕЙ РЕСПУБЛИКИ. ВМЕСТО ЭТОГО БЫЛО ПРИНЯТО ПОСТАНОВЛЕНИЕ “О ПРОЕКТЕ ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ ДАССР”, В КОТОРОМ ОТМЕЧАЕТСЯ НЕЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ПРИНЯТИЯ ЭТОЙ ДЕКЛАРАЦИИ. ЗНАМЕНАТЕЛЬНО, ЧТО НА СЛЕДУЮЩИЙ ДЕНЬ ПОСЛЕ ЭТОГО РЕШЕНИЯ В ГОРОДЕ КИЗИЛЮРТЕ СОСТОЯЛОСЬ УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ, НА КОТОРОМ БЫЛ ОБРАЗОВАН “НАРОДНЫЙ ФРОНТ ДАГЕСТАНА ИМ. ИМАМА ШАМИЛЯ” – ОРГАНИЗАЦИЯ, ПРОВОЗГЛАШЕННАЯ КАК ОБЩЕДАГЕСТАНСКАЯ, НО ФАКТИЧЕСКИ СТАВШАЯ АВАРСКОЙ. ВОЗГЛАВИЛ ЕЕ ГАДЖИ МАХАЧЕВ, В ТО ВРЕМЯ МАЛО КОМУ ИЗВЕСТНЫЙ МОЛОДОЙ ЧЕЛОВЕК, ВЫХОДЕЦ ИЗ КАЗБЕКОВСКОГО РАЙОНА. “НАРОДНЫЙ ФРОНТ” ПРОВОЗГЛАСИЛ СВОЕЙ ЦЕЛЬЮ БОРЬБУ “ЗА ЕДИНСТВО РЕСПУБЛИКИ, ПРОТИВ ВСЕХ ФОРМ СЕПАРАТИЗМА”.

К этому времени в атмосфере развивающегося политического кризиса в стране новый Верховный Совет и съезды народных депутатов Дагестанской АССР превращаются в подлинный центр политической жизни республики. Здесь обсуждались проект закона “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) ДАССР” (15 ноября 1990 г.); проект нового Союзного договора (17 января 1991 г.), проект закона “О свободе совести и религиозных организациях” (5 мая 1991 г.). В повестку дня III Съезда народных депутатов были включены вопросы “О статусе республики”, “О проекте нового Союзного договора”, “О проекте Федеративного договора”. Именно с этого времени из названия республики исчезло слово “автономная”, Дагестан стал “союзной” республикой.

Работа над текстом новой Конституции республики не прекращалась, но постоянно меняющаяся ситуация в стране существенно отражалась на смысловых акцентах его формулировок. Основой всех дискуссий о будущем Основном законе республики были два вопроса: (1) вопрос о единоличном или коллегиальном органе высшей исполнительной власти в республике и (2) проблема учета национального представительства народов Дагестана в органах власти и управления. Оба эти вопроса, по сути, сводились к одной, главной проблеме: как гармонизировать политически тот несомненный факт, что в Дагестане в борьбе за власть участвует множество этнически различимых группировок, которые все более активно начинают использовать национальные чувства как политический ресурс. Развитие этой тенденции приводит к повсеместной эскалации межэтнической напряженности, а столкновения за власть и собственность неизбежно прочитываются в этом контексте как межэтнические.

Политическую элиту республики, участвующую в дележе власти и собственности, пугала возможность установления в Дагестане президентской республики, поскольку это неизбежно привело бы к резкому усилению позиций той этнической группировки, к которой будет

²¹ В изложении событий того времени я, в основном, пользуюсь собственным архивом материалов, поскольку сам состоял в рабочей группе Конституционной комиссии и непосредственно отслеживал как ученый-социолог весь ход политических событий.

принадлежать президент. Вопрос о пропорциях национального представительства во власти – естественное развитие этого основного вопроса.

Августовские события 1991 г. и последующий за этим крах коммунистической партии усилили политическую напряженность в республике и ускорили процесс преобразований. На IV съезде народных депутатов (17 сентября) были поставлены вопросы **“О референдуме”** относительно введения должности президента Дагестана и **“О досрочных выборах народных депутатов ВС ДССР”**, чего требовали оппозиционные, прежде всего националистические, силы. Были приняты и решения, диктуемые происходившим в Москве: **“О прекращении деятельности организационных структур и политических партий, других общественных объединений и движений в органах власти и управления”**, **“О мерах по выполнению Указов Президента РСФСР о приостановлении деятельности Компартии РСФСР”**. В январе 1992 г. был образован Конституционный суд ДССР.

В этой атмосфере разрастающихся конфликтов за власть в руководстве и обострившихся до крайности сепаратистских тенденций в национальных движениях кумыков, ногайцев, лезгин и казаков был проведен Референдум о введении поста президента Дагестана. Он состоялся 28 июня 1992 г. и в итоге определил, что дагестанцы, в своем подавляющем большинстве, против института единоличного главы исполнительной власти.

Референдум подтвердил, точнее, отчетливо выявил важнейшую особенность новой политической ситуации, сложившейся к этому времени в Дагестане. В связи с открывшимися неограниченными возможностями обогащения, на основе, главным образом, традиционных солидаристских связей сформировалось множество политических группировок, которые активно ввязались в борьбу за контроль над властью и раздел государственной собственности. Численность и организационная устойчивость каждой отдельной группировки были таковы, что, в конце концов, у наиболее дальновидных лидеров не осталось иллюзий, что какой-либо одной из них удастся одержать решающую победу. Поэтому дальнейший политический процесс – множественные и ожесточенные, но локальные (правильнее сказать – **точечные**) конфликты, постоянные переговоры и достижение компромиссных соглашений – привел к относительно устойчивому балансу сил. Этот баланс с одной стороны, обеспечивал высокую степень “выносимости” общественной системы в целом, с другой – не мог устранить конфликты, сотрясавшие республику на всем протяжении последнего десятилетия, но не получавшие фатального для ее целостности развития. Более того, можно утверждать, что эти конфликты, как это ни покажется на первый взгляд циничным, выполняли стабилизирующую функцию для политической системы в целом.

Работа Конституционной комиссии тем временем продолжалась. На 19-ой сессии 31 августа 1992 г. впервые обсуждался проект новой Конституции РД. С докладом по этому поводу выступил руководитель рабочей группы, первый заместитель председателя ВС Б. Ахмедов. Главным вопросом при разработке основ конституционного строя для Дагестана, по его словам, был вопрос о представительстве национальностей в высших органах власти. В этом контексте большинство членов рабочей группы и Конституционной комиссии поддерживало идею создания двухпалатного парламента. Однако при разработке механизма формирования этих палат – “Совета республики” и “Совета национальностей” – разработчики столкнулись с разногласиями, которые не удалось урегулировать.

В основе противостояния мнений о процедуре формирования “палаты национальностей” лежал вопрос о разделении в ходе выборов дагестанского электората по национальному признаку. В случае такого разделения, судьба правящей элиты целиком подпадала бы под контроль широких масс “своей” национальности. Это, в свою очередь, привело бы к тому, что победу на выборах обеспечивали бы не соглашения различных группировок элит между собой в их общем противостоянии нарастающей стихии масс, а апелляции к “своим” национальностям, националистическая демагогия в целях получения голосов национального электората. По всей

видимости, это осознавалось или, во всяком случае, интуитивно ощущалось “старой гвардией” и тревожило ее. Поднимающиеся же на волне публичной политики “национальные лидеры” новой волны стремились именно к такой процедуре, обеспечивающей им решительный рывок “наверх”.

“Новые”, т. е. национальные лидеры развернули решительную кампанию по созыву “**Съезда народов Дагестана**”. По их замыслу, избранные на этот съезд “представители всех национальностей Дагестана” должны были объявить себя полномочными представителями своих народов и взять в свои руки всю полноту власти в республике. В то время и в тех условиях такой путь политического переворота совсем не казался бесперспективным. Однако руководству республики удалось перехватить инициативу у неформальных лидеров и самим возглавить работу по созыву этого съезда, обеспечив приемлемый для себя его ход.

По всей видимости, именно тогда, в период кампании по созыву “Съезда народов Дагестана”, на смену открытой конфронтации между “новыми” и “старыми” лидерами в Дагестане пришли соглашения и политический торг между ними. Началась инкорпорация наиболее значимых лидеров новой волны в состав руководства республики. Это, в свою очередь, еще более усложнило феноменологию конфликтов и коалиций.

“Съезд народов Дагестана” состоялся 13 ноября 1992 г. Вопреки ожиданиям, его взвешенные решения позволили в значительной степени стабилизировать общественно-политическую ситуацию в республике. Можно считать, что именно тогда окончательно сложилась латентная политическая структура “**этнопартий**”, которая исключила возможность распада республики по отдельным национальностям и определила характер будущего формального политического устройства Дагестана.

К этому времени в ходе дискуссии в рабочей группе Конституционной комиссии было накоплено множество идей о возможных формах государственного устройства и формулировок статей, которые могли бы примирить стороны и снять вышеуказанные опасения. Однако, главную роль в том, какой, в конечном счете, стала Конституция РД, сыграло то обстоятельство, что три высшие политические фигуры республики были представителями трех разных и самых крупных дагестанских национальностей: председатель ВС М Магомедов – даргинец, председатель кабинета министров А. Мирзабеков – кумык, первый секретарь Республиканского комитета КПСС, ставший после запрета компартии в сентябре 1991 г. первым заместителем председателя ВС, М. Алиев – аварец. Почти незаметное для внешнего наблюдателя политическое противостояние этих трех ключевых фигур оказало, в конце концов, определяющее воздействие на формирование институтов власти.

Завершению работы над проектом новой Конституции Дагестана препятствовала нарастающая борьба между Верховным советом России и президентом Б. Ельциным. После расстрела танками “Белого дома” в Москве и падения, вслед за коммунистической, и “советской” власти, 23-я сессия республиканского ВС осуществила соответствующее реформирование органов государственной власти и местного самоуправления. А после принятия Конституции РФ и избрания Федерального Собрания РФ в декабре 1993 г. работа над дагестанской Конституцией вступила в завершающую фазу.

3. Структура политических сил в Дагестане

Произошедший в России политический и экономический переворот можно назвать “революцией сверху”. Столь радикальные изменения политического и экономического строя государства без вмешательства извне, осуществленные правящей элитой, возможны только при условии отсутствия возможности общественного воздействия на отбор политических лидеров и принятие судьбоносных для страны решений. О том, что у нас в стране произошел именно такого рода переворот, свидетельствует хотя бы тот факт, что радикальные преобразования, катастрофически отразившиеся почти на всех слоях общества, практически не затронули высший слой -

политическую, хозяйственную и творческую элиту страны. Она почти целиком осталась, как и была при коммунистах, “наверху”.

В Дагестане этот процесс развивался так же, как и по всей стране, но с существенными особенностями, обусловленными тем этнокультурным своеобразием, которое в рамках тоталитарного государства никак политически себя не проявляло, но с его крахом вырвалось наружу. Начиная с первых лет перестройки руководство Дагестана утрачивало опеку и контроль Центра и все больше и больше должно было автономно реагировать на развивающиеся перемены и принимать самостоятельные политические решения.

Общей закономерностью структурных изменений элиты в новом посткоммунистическом обществе было то, что главной тенденцией стала не замена представителей старой “гвардии” на лидеров новой формации, а приход в высшие эшелоны власти нуворишей, которых не знало советское общество. В СССР продвижение “наверх”, как правило, осуществлялось строго размеренными шагами под жестким контролем высоких партийных и государственных инстанций. Специальные принципы подбора и расстановки кадров были сознательно обставлены большим числом формальных требований и процедур (например, составлением номенклатуры ответственных работников различного уровня и контролем над их продвижением), обойти которые с формальной стороны было невозможно. О том, что в новых условиях происходило именно соединение старой элиты с новой, красноречиво свидетельствует резкое увеличение общей численности государственных чиновников. Казалось, падение громоздкого советского коммунистического режима должно было привести к упрощению и рационализации институтов государственного управления, однако случилось обратное: общее число госслужащих, по приблизительным подсчетам, увеличилось по стране в два раза, а в Дагестане – почти в три.

После падения коммунистического режима в высших эшелонах власти в Дагестане на первых порах не произошло никаких перемен, однако скрытые тенденции развивались и, в конце концов, существенно изменили структуру политической элиты. Для характеристики этой структуры начнем с подразделения правящего слоя на две категории:

элита 1 - высокие должностные лица, государственные чиновники и

элита 2 - авторитеты в сфере негосударственной деятельности, крупные предприниматели, лидеры национальных движений и (или) неформальных группировок, опирающиеся на большие финансовые возможности и массовую поддержку своих сторонников.

Соотношение этих категорий на дагестанском Олимпе до середины 90-х гг. можно было представить в виде частичного пересечения двух множеств. Параллельно с образованием такой “бинарной” структуры и в ее рамках шел процесс образования еще одной категории правящей элиты, занявшей высшие позиции. Говоря наглядно, ее можно позиционировать в области пересечения двух первых. Формирование элиты-3 осуществлялось двумя встречными тенденциями:

обогащением высоких государственных чиновников, их вовлечением в публичную политическую деятельность и неизбежным формированием вокруг них латентных структур силовой поддержки;

обретением нуворишами-харизматиками высоких государственных или хозяйственных должностей через процедуру государственных назначений или демократических выборов.

Совершенно ясно, что именно элита-3 постепенно сосредотачивает в своих руках основное влияние и контроль и становится определяющей. Представители двух первых категорий, которым не удалось переместиться в третью, оказались в маргинальной позиции. Они попали на обочину правящего слоя. В силу расхождения статусов, как известно, представители маргинальных групп, как правило, обладают повышенным радикализмом.

Все это обуславливает чрезвычайно ожесточенный характер столкновений в среде правящего класса: во-первых, внутри “тяжеловесов”, т. е. среди представителей элиты-3; во-вторых, между ней

и элитами 1 и 2; в-третьих, между элитой-1 и элитой-2 и, в-четвертых, внутри последних. В ходе этих конфликтов сформировалась динамичная структура горизонтальных и вертикальных отношений власти и подчинения. “Тяжеловесы”, хотя и напряженно противостоят друг другу, но испытывают не меньшую заинтересованность в согласованном взаимодействии между собой перед лицом “второго эшелона”. “Второй эшелон” разбивается в ходе междоусобной борьбы на группы поддержки тех или иных “тяжеловесов”. Одновременно представители “второго эшелона” (“маргиналы”), стремящиеся попасть в высшую категорию или хотя бы удержать свои высокие должности или материальные средства, ищут себе поддержку как “наверху”, так и “внизу”, выстраивая иерархические цепочки патронажно-клиентистских отношений.

Наиболее крепкой основой формирования этих отношений совершенно явственно для всех стала этническая общность. Старая правящая элита, состоящая из представителей всех основных дагестанских национальностей, утрачивая опору в структурах рухнувшей власти, смогла найти ее, прежде всего, в системах доверительных отношений с друзьями, родственниками, земляками, прежде всего - лицами, объединенными общей этнической принадлежностью. Рождавшиеся и набиравшие тогда силу и авторитет у населения национальные организации отдельных народов, возглавляемые новыми лидерами, активно противостояли республиканской власти, что побудило старую правящую элиту к укреплению вертикальных внутриэтнических связей. Поэтому тема этничности выплескивается наружу и становится ключевой в политическом дискурсе на протяжении всего переходного периода, да и сейчас в значительной степени остается таковой.

В дальнейшем политический процесс в Дагестане сводился к распространению влияния политической элиты на национальные движения. Высокие должностные лица стремились стать лидерами “своих” народов, а неформальные лидеры национальных движений и нувориши, совершенно неожиданно заявившие о себе, стремились стать членами правящей элиты. В определенной мере (далеко не всем) это удалось осуществить и тем, и другим. В результате всего этого в ходе преобразований последнего десятилетия многонациональная структура Дагестана превратилась в определяющий политический фактор. Мобилизация политических сил в республике происходила не на основе идеологических различий и политических ориентаций, а на основе идентичностей, базирующихся на традиционных этнокультурных ценностях. Этнические группы, которые еще недавно не играли никакой политической роли и были лишь объектами “национальной политики” авторитарного и централизованного, по своей сути, государства, теперь превратились в определяющие субъекты политического процесса.

Однако не все так просто, как может показаться. Кажется странным, что национализм, при всей его значимости в общественном сознании, не дает в Дагестане никаких политических результатов. Более того, реальная практика свидетельствует, что этнический фактор, о котором только и говорят, при решении серьезных проблем, как правило, отступает на задний план или вовсе утрачивает свое значение. Некоторые популярные лидеры национальных движений, чей авторитет в массах основан на националистической риторике, не в состоянии, например, собрать даже необходимого числа подписей для регистрации в качестве кандидатов в депутаты парламента республики. Если же некоторым из них удастся пробиться в правящий слой, то, прежде всего, ценой уступок на поприще защиты интересов “своего народа” и благодаря качествам, не имеющим отношения к национальной проблематике. Без сомнения, что-то должно скрываться за националистическим дискурсом.

Углубленный анализ практики противостояний в руководстве, изучение механизмов отставок и назначений на высокие должности, исследования электорального поведения населения и предвыборных технологий и многое другое позволили мне сделать вывод о том, что националистический дискурс, который навязывает общественному сознанию формы осмысления происходящего, не отражает, а скрывает подлинную систему политических отношений в Дагестане. Мы обычно представляем себе дело так, что в качестве действующих субъектов политического процесса в республике выступают этносы. Однако действительными

игроками на политической сцене Дагестана, как представляется, оказываются структуры, которых нет в политическом дискурсе и которые поэтому, как бы, не существуют в реальности. Однако их можно обнаружить, если отвлечься от того, что происходит на авансцене, и следить за конкретными внутривнутриполитическими событиями.

Эти латентные организованные структуры можно условно назвать “этно-партиями”, поскольку они обладают всеми формальными атрибутами, скажем, западноевропейских политических партий:

необходимой для мобилизации социальных сил долей единомыслия и корпоративного интереса;

организационной структурой, состоящей из одного или нескольких авторитетных лидеров и достаточного для проведения необходимых действий числа активистов;

финансовой поддержкой со стороны представителей высшей имущественной элиты и массовой поддержкой определенных сегментов населения.

Разница “лишь” в том, что лидеры этих “партий” и поддерживающие их массы населения, как правило, являются представителями (выходцами из) одного субэтнического сообщества на уровне сельского поселения или группы сел, исторически связанных между собой, т. е. того, что в Дагестане издавна носит название “*джамаата*”. В числе функционеров (активистов) этнопартий можно встретить лиц иных национальностей, однако ключевые компоненты этих политических образований (лидеры, финансовая и основная массовая поддержка) состоят из лиц одного, реально обозримого и значительно более организованного, чем *этнос*, традиционного сообщества. Ни один дагестанский этнос не имеет единого политического центра. Дело в том, что этнопартии обслуживают конкретные интересы вполне определенных групп. Лидеры этих “партий” часто не только не объединяются с другими группировками той же этнической принадлежности, но вступают в альянс с этнопартиями представителей другого этноса против “своих”, когда это оказывается им необходимым.

4. Структура органов государственной власти в Дагестане

26 июля 1994 г. Конституционным Собранием Республики Дагестан была принята новая Конституция РД и избран высший исполнительный орган государственной власти – Государственный Совет РД. Для характеристики структуры власти в Дагестане начать следует с института Конституционного Собрания РД.

Поскольку высшая исполнительная власть избирается в Дагестане не путем всеобщего тайного голосования, а специальным представительным органом – *Конституционным Собранием*, можно считать этот орган высшим носителем власти в республике. Функциями КС, по новой Конституции РД, является (1) принятие новой Конституции РД, (2) “формирование” Государственного Совета (высшего коллегиального органа исполнительной власти в Дагестане) и внесение в его состав изменений и (3) внесение наиболее принципиальных изменений и поправок в Конституцию РД. КС состоит из 242 человек, из которых половина – это весь состав парламента (Народного Собрания РД) и столько же делегатов, избранных в представительных органах местного самоуправления, в тех же пропорциях и от тех же административно-территориальных образований, что и депутаты парламента²².

“Коллективный президент” Дагестана, высший орган исполнительной власти – *Государственный Совет* – состоит из 14 человек. По положению статьи 88 Конституции РД “В состав Государственного Совета не может входить более одного представителя одной и той же национальности”. Сначала Конституционное Собрание избирает тайным голосованием на альтернативной основе председателя ГС РД, который по Конституции РД является “главой

²² См.: *Конституция Республики Дагестан*. (1994) Махачкала: Юпитер.

государства” (ст. 92) Он рекомендует кандидатуру на должность председателя правительства, последний без голосования становится членом ГС и первым заместителем его председателя. Два этих высших должностных лица, по определению, не могут быть одной национальности. После того как представители от двух этносов в ГС уже определены, осуществляется избрание остальных 12-ти его членов.

Процедура избрания членов Госсовета такова. Каждый член Конституционного Собрания может внести (тайно) по одной кандидатуре от этносов, места которых еще не заняты, в состав ГС. Выдвиженцы не обязательно должны быть членами Конституционного Собрания. Счетная комиссия производит подсчет путем мягкого рейтингового голосования и оставляет от каждого этноса по две кандидатуры, набравшие наибольшее число голосов. Эти кандидатуры вносятся в бюллетень парами по национальному признаку, т. е. остается 12 пар претендентов. В ходе второго тура голосования определяется победитель в каждой паре.

Состав ГС избирается на четыре года. Члены Госсовета не могут быть депутатами парламента, членами правительства или судьями, но могут совмещать функции высшей исполнительной власти с работой прокурора, преподавателя, руководителя или работника акционерных или бюджетных организаций и предприятий.

Парламент республики – *Народное Собрание РД* состоит из 121 депутата, которых избирают всенародным прямым и тайным голосованием по одномандатным территориальным избирательным округам. Конституция РД провозглашает, что в парламенте “гарантируется представительство всех народов Дагестана” (ст. 72), а механизм реализации этой конституционной нормы обеспечивается Законом “О выборах в Народное Собрание РД”.

Согласно этому закону механизм обеспечения национальных пропорций состоит в следующем. Территория республики подразделяется на этнически однородную – это, главным образом, горные районы Дагестана, которые населяют сплошными массивами аварцы, даргинцы, лезгины, лакцы, табасаранцы и др., и этнически смешанную – это города республики и сельские районы на равнине. В этнически однородных регионах в избирательных округах нет никаких ограничений для выдвижения кандидатом в депутаты по признаку национальности. В этнически смешанных регионах и городах республики Закон РД “О выборах...” дает право Республиканской избирательной комиссии устанавливать специальные “национальные территориальные избирательные округа”, в которых разрешается выдвигаться лишь представителям одной определенной национальности. При этом электорат этих многонациональных округов никак не подразделяются по национальному признаку; все население избирательного округа голосует за кандидатов в депутаты одной определенной национальности. Это делается для того, чтобы предвыборная борьба между авторитетными деятелями не приводила к межэтническому противостоянию в обществе. Таким образом, предвыборная борьба между авторитетными лидерами не выходит за рамки каждой отдельной национальности, а для многонационального электората такого избирательного округа национальность претендентов теряет всякую значимость и не оказывает никакого воздействия на выбор.

Так, на первых выборах в 1995 г. из 121 одномандатного территориального избирательного округа 66 округов были национально идентифицированные, т. е. каждый из этих округов был закреплен за определенным этносом с учетом необходимых пропорций национального представительства. В этих целях в многонациональных районах и всех городах было определено в общей сложности 12 аварских округов, 12 кумыжских, 10 русских, 7 даргинских, 5 табасаранских, 5 азербайджанских, 4 лезгинских, 4 чеченских, 3 лакских, 2 татских и 1 цахурский. Еще один избирательный округ был предназначен для выдвижения представителей любой национальности. Это позволяло снять возникающую проблему законодательной дискриминации лиц, принадлежащих к какой-нибудь другой национальности, кроме 14-ти народов Дагестана (например, армян, евреев, грузин, украинцев и т. д.). Эти квоты, в сочетании с выборами в округах с этнически однородным населением (их оставалось 55), позволяли в итоге получить парламентский корпус, адекватно

отражающий национальный состав населения республики. По аналогичной схеме прошли и следующие выборы в парламент 1999 г.

Помимо Государственного Совета, который, по определению Конституции РД, “возглавляет исполнительную власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти РД” (ст. 87), предусмотрен самостоятельный институт *правительства РД*, которое определяется как “исполнительно-распорядительный орган государственной власти РД” (ст. 103). Оно образуется Государственным Советом. Председатель правительства назначается Государственным Советом с согласия Народного Собрания. Он вносит предложения “о системе и структуре республиканских органов исполнительной власти” (ст. 105), “вносит на рассмотрение Государственного Совета предложения о составе правительства, внесении в него изменений” (ст. 107). В ст. 106 записано, что правительство РД “ответственно перед Государственным Советом РД и Народным Собранием”.

Следует отметить, что многие правила, регулирующие национальный баланс, хотя и не закреплены в статьях Конституции, законах и вообще в каких-либо писанных правилах, строго исполняются на практике. Так, первые лица высших институтов власти (председатель Госсовета, председатель парламента и председатель правительства) по неписаному правилу должны быть представителями различных национальностей. Состав заместителей председателя правительства подбирается так, чтобы в нем были представители разных национальностей и, желательно, не больше одного от каждой. Также обстоят дела с заместителями председателя Народного Собрания, руководителями парламентских комитетов, управлений Госсовета и т. д. Учет национального представительства ведется и в отношении руководителей высших учебных, научных учреждений и т. д.

5. Процедура выборов членов парламента (Народного Собрания РД), позволяющая контролировать пропорции

национального представительства

Строгий учет национального представительства в структурах власти требует несколько неожиданных для традиционной демократии процедур выборов. Большой интерес представляют изобретенные в Дагестане “национально-территориальные избирательные округа” по выборам членов парламента (Народного Собрания РД).

“Национально-территориальные округа” - не кабинетное изобретение. Они были созданы после неудачного прецедента проведения демократических выборов. В начале 1994 г. (Конституция РД была принята позже, в июле 1994 г.) в Дагестане проходили выборы в городские районные представительные органы местного самоуправления (Собрания). Они были организованы в строгом соответствии с классическими процедурами выборов. Однако их итоги в большинстве городов и многонациональных (равнинных) районов вызвали всеобщее неприятие. Дело в том, что, скажем, в Махачкале в городское Собрание попали, за редким исключением, только даргинцы и аварцы; в Кизилюрте - только аварцы, в Каспийске - подавляющее большинство аварцев и даргинцев. Тогда со всей определенностью стало ясно, что такие органы представительной власти на местах не обладают социальной легитимностью, т. к. при существующих объективных условиях возможность стать депутатом с помощью классической демократической процедуры выборов имеют лишь представители самых крупных этносов.

Все социальные системы с необходимостью должны обладать качествами, придающими им легитимность. Социальная легитимация как политический фактор возникает с исчезновением непосредственных отношений власти и подчинения, присущих традиционным обществам, и заключается в вопросе: кто имеет законное право действовать в качестве представителей народа. Формально-правовые процедуры, заимствованные из книг или у других обществ, не всегда могут оказаться легитимными. Легитимация связана с общественным сознанием, системой ценностей определенного общества, которые, в конце концов, диктуют процедуры избрания представителей

во властные органы. Необходимо общественное признание процедур, передающих властные полномочия отдельным лицам. Проблема легитимности – это проблема политического представительства и социального согласия.

После выборов, особенно это было заметно в Махачкале, стало ясно, что такое “представительное” Собрание не сможет функционировать. Все, в том числе, избранные депутаты, не могли считать его полноценным дееспособным органом. Надо было спасать ситуацию. Тогда в срочном порядке руководство республики увеличило число мест и сформировало новые избирательные участки, по которым были проведены дополнительные выборы. При этом были введены ограничения для выдвижения кандидатов по национальному признаку.

Суть этих избирательных ограничений в следующем. Все проживающие в данном избирательном округе, вне зависимости от национальности, должны были выбирать депутата из кандидатов только какой-то одной определенной национальности. Такой округ получил название “национально-территориального”. Это новшество позволило доизбрать в состав депутатов Собраний многонациональных регионов представителей меньшинств. Тем самым обеспечивались национальные пропорции.

Характерной особенностью избирательной кампании в “национальных” округах стало то, что “национальный вопрос” удивительным образом оказался выведен из всего комплекса предвыборных акций, поскольку все конкурирующие между собой кандидаты в каждом избирательном округе были представителями одной национальности, а электорат, организованный территориально, был везде этнически смешанным. Благодаря этому на первое место сразу вышли другие, прежде всего личные и социальные качества кандидатов. Конкуренция между кандидатами утратила важнейший в условиях Дагестана избирательный ресурс – эксплуатацию национальных чувств населения. В основу предвыборной агитации неизбежно было положено привлечение на свою сторону, прежде всего, представителей не своей, а других национальностей. Между кандидатами одной национальности легко организовывались переговоры, на которых устанавливались правила ведения предвыборной борьбы. В результате избирательная кампания и само голосование проходили в спокойной обстановке.

Был найден также выход из одного серьезного затруднения в изобретенной процедуре выборов. Дело в том, что ограничения по этническому признаку при регистрации кандидатов в таких избирательных округах, лишая представителей “других” национальностей (т. е., тех, которые не контролировались соображениями пропорциональности, например, армян или украинцев и т. д.) конституционного права быть избранными. Для того чтобы никто из граждан республики не оказался лишенным права быть избранным по причине своей национальной принадлежности, было, во-первых, введено положение, что любой гражданин может выдвигаться в любом территориальном округе вне зависимости места его проживания и, во-вторых, вводились специальные округа в многонациональных районах и городах, в которых могли выдвигаться представители любой национальности, вне перечня котируемых.

Общество с удовлетворением встретило это новшество, и оно было в дальнейшем применено на выборах в парламент в марте 1995 г., где полностью себя оправдало. С этого времени такой механизм контроля национальных пропорций в ходе выборов в парламент республики и представительные органы местного самоуправления в многонациональных сельских районах и во всех городах превратился в политическую традицию.

Любопытно, что в республике была предпринята попытка распространения этого изобретения для достижения некоторых иных квот в составах избираемых представительных органов. Помимо “национальных” округов была предпринята попытка введения т. н. “профессиональных” и “женских” округов. Необходимость введения “профессиональных” округов была обусловлена опасениями, что в парламент пройдут только “крутые” авторитеты, не имеющие достаточных способностей и образования для интеллектуальной законодательной работы. Для того чтобы в

парламенте оказалось достаточное число подходящих специалистов, были выделены 25 территориальных округов (выборы по партийным спискам в Дагестане не предусмотрены), в которых могли баллотироваться только те, кто имеет, по меньшей мере, высшее экономическое или юридическое образование. Избранные в этих округах депутаты обязаны были перейти на профессиональную работу в Народное Собрание (при выдвижении кандидаты в этих *профессиональных* округах давали соответствующую подписку), а основной корпус депутатов парламента работает “без отрыва от производства”. Кроме этого, осознавая (вполне обоснованно), что женщины, избираясь на общих основаниях, имеют мало шансов на победу, творцы закона “О выборах в Народное Собрание РД” предусмотрели также шесть специальных “*женских*” округов. Получилось, в конце концов, так, что один из этих спецокругов оказался одновременно “*национальным*”, “*женским*” и “*профессиональным*”. Это означало, что в этом округе имели право выдвигаться только лица определенной национальности, обязательно женщины и непременно с соответствующим высшим образованием.

Показательно, что в ходе предвыборной кампании 1995 года “женские округа” грубо захватывались мужчинами, и власти не смогли применить к ним силу закона, поскольку ни один суд не смог бы запретить кому-либо выдвинуться в каком-либо округе. То же самое произошло с “*профессиональными*” округами. Более того, даже те, кто соответствовали всем требованиям и побеждали на выборах, нарушая данную ими подписку, отказывались оставить свою работу перейти в профессиональный корпус депутатов Народного Собрания. Как правило, это были люди, имевшие более привлекательную работу, которую оставлять ради места “парламентария” не имело никакого резона. И в этих случаях также никакой суд не смог бы заставить их выполнить свое обязательство. В конце концов, пришлось “закрывать глаза” на многочисленные нарушения, произошедшие в “*женских*” и “*профессиональных*” округах. В то же время, не было зарегистрировано ни одного случая, когда бы был нарушен или хотя бы поставлен под сомнение принцип установления “*национальных*” округов. Это красноречивый пример воздействия феномена социальной легитимации на процесс образования и закрепления правовых институтов.

Как видим, конструирование демократических институтов в Дагестане осуществлялось в состоянии “свободного плавания”, в условиях, когда центр разрушил все рычаги своей реальной власти на местах. Вместе с тем, дагестанское общество испытывало со стороны демократизирующегося центра прямое и интенсивное “морально-идеологическое” воздействие. Эти два условия, по всей видимости, оказались основными сопроцедентами сложившейся здесь оригинальной и соответствующей особенностям дагестанского общества системы политических институтов демократической направленности.

В настоящее время, когда центр приступил к воссозданию прямых административных механизмов управления периферией, начинается пересмотр этой системы. Требования центра установить в России “единое правовое поле”, прямые указания “сверху” о неконституционности некоторых политических институтов и многих формулировок республиканской Конституции подвергают всю политическую конструкцию Дагестана серьезному испытанию. Вполне возможно, что эта система будет вскоре разрушена и заменена унифицированной, но искусственной для республики схемой. В этом случае характер политического процесса в Дагестане может существенно трансформироваться и, что самое опасное в отдаленной перспективе, он утратит органическую устойчивость, приобретенную в ходе описанной нами “автономной перестройки”.

УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМ СООБЩЕСТВОМ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ

Владимир Шаров

Главная цель данной статьи – охарактеризовать сложившуюся в Республике Марий Эл практику местного (территориального и общественного) самоуправления с учетом полиэтничного состава населения республики и опыта управления межэтническими отношениями. При подобной трактовке исследовательской задачи возникает необходимость обобщения законодательной базы не только собственно местного самоуправления, но и этнической политики.

1. Правовая основа регулирования межэтнических отношений

Согласно Конституции Российской Федерации и принятой в соответствии с ней 24 июня 1995 года новой Конституции Республики Марий Эл²³ высшей ценностью является Человек с его правами и свободами (ст. 2). При этом обе конституции, большинство основополагающих статей которых не только концептуально, но и даже текстуально схожи, декларируют гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии и т. д. (п. 2 ст. 19), запрещая создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание национальной и религиозной розни (п. 5 ст. 13 Конституции РФ и ст. 12 Конституции Марий Эл) и, не допуская агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч. 3 ст. 29).

Наряду с упомянутыми превентивными мерами против разжигания явной и открытой вражды, конституции содержат также ряд положений, рассчитанных на расширение различных прав и свобод, в том числе и в сфере этнокультурного развития личности. Например, ст. ст. 26 обеих конституций предоставляют гражданину права на определение и указание своей этнической принадлежности; на пользование родным языком; на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества; гарантируют право народов на развитие этнической культуры, языка и традиций.

Единственным источником власти республике, в соответствии с третьей статьей каждой из конституций, является ее многонациональный народ.

Местную конституцию, если рассматривать ее содержание только в контексте регулирования этнических проблем, отличает от российской лишь наличие статьи (ст. 15), в соответствии с которой государственными языками Республики Марий Эл являются марийский (горный, луговой) и русский языки и во многом ради которой, собственно, и была нужна своя собственная конституция как основной закон отдельного национально-территориального образования, обладавшего в то время суверенитетом.

Формулировка “марийский (горный, луговой)” является компромиссом в до сих пор не завершившемся научном споре местных филологов, приобретенном в начале и середине 1990-х годов политическую окраску: считать ли языки горных и луговых мари отдельными диалектами, вариантами, говорами, наречиями одного и того же (марийского) языка или совершенно самостоятельными языками. Не вдаваясь подробно во все коллизии, связанные с этой научной дискуссией²⁴, поясню, что марийский народ подразделяется на две основные этнографические

²³ Конституция Республики Марий Эл. Йошкар-Ола, 1995; Более позднее издание с изменениями и дополнениями см.: Собрание законодательства Республики Марий Эл, 1998, 1, (1).

²⁴ См., например, Васикова Л. П. *За образец беру Эстонию* // Республика, 1992, 23 октября. С. 3; Она же. *Равенство подлинное и мнимое: О чем можно спорить и что можно принимать как должное (к вопросу равенства горномарийского и лугомарийского языков)* // Марийская правда, 1992, 30 октября; Она же. *Которая дорога верна?* // Марий Эл, 1992, 3 ноября; Вершинин В. *С чем я не согласен? Мои некоторые дополнения* (на марийском языке) // Марий Эл, 1992, 9 октября; Галкин И. *Кому нужно два языка?* (на марийском языке)

группы: горных и луговых марийцев, каждая из которых использует свою литературную норму, то есть горномарийский язык и собственно марийский язык, носителями которого являются представители луговых мари, а также связанная с ними генетическим родством географическая группа восточных марийцев, проживающих в Башкирии, Татарстане, Удмуртии, Пермской, Свердловской и т. д. областях.

Горные марийцы расселены очень компактно, в основном в границах Горномарийского административного района, то есть преимущественно на правом, очень крутом, изрезанном глубокими оврагами берегу Волги (отсюда и этноним). Вместе с небольшой группой, проживающей на левобережье (Килемарский район), носители этой нормы марийского языка составляют, по переписи 1989, года примерно одну седьмую часть марийского населения, проживающего в пределах республики. Представители этой группы достаточно твердо определяют себя этнонимом “кырык (горный) мари”. Луговые марийцы (ольк мари), явно преобладающие по численности и расселенные на значительной площади левобережья Волги, имеют ряд местных особенностей в культуре и языке и не лишены множественной идентичности. Зная о своей принадлежности к луговой части марийского населения, но не акцентируя на этом внимания, они чаще определяют себя просто как “мари”, хорошо осознавая также свою локальную принадлежность.

Существование двух самостоятельных литературных норм с заметными расхождениями в лексике, отчасти грамматике и даже фонетике создает трудности взаимопонимания при разговорном общении между горными и луговыми марийцами. Как показало этносоциологическое исследование, проведенное в 1984 г., представители этих групп в проективной ситуации в шести случаях из десяти предпочли бы разговаривать на русском языке.

Разработка соответствующей статьи Конституции Марий Эл и одновременно проекта закона о языках проходила при участии марийских филологов и под влиянием активистов марийского национального движения, большинство из которых принадлежит к творческой интеллигенции и имеет определенную языковую подготовку или даже специальное филологическое образование. В процессе обсуждения выявились две позиции: первая – ограничиться в основополагающих документах упоминанием двух языков: марийского и русского, на чем настаивало большинство филологов и лидеров марийского движения, относящихся к луговым мари; вторая позиция, сторонники которой были в меньшинстве, – придать горномарийскому языку статус государственного наряду с основным марийским, обозначив последний как лугово- или лугомарийский. При этом в адрес защитников горномарийского языка высказывались упреки, что подобный подход не будет способствовать дальнейшей консолидации марийского этноса и, наоборот, отрицательно скажется на судьбе национального языка как такового. Горные марийцы, не отделяя себя в самосознании от всего марийского народа, но твердо отстаивая свою идентичность, посчитали такое давление антидемократичным и продолжали настаивать на своем.

Разрешению спора при принятии Конституции способствовала допускающая множественные толкования, но вполне приемлемая редакция пятого пункта принятой 22 октября 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Марийской ССР²⁵ (отменена 10 ноября 2000 года)²⁶, которая гласила, что “В Марийской ССР равноправно функционируют марийский (луговой,

//Кутарня. 1992. 29 октября; Егоров Н. *Не расколоть бы нацию* //Марийская правда. 1992. 1 октября; Зорина З. *Истина сегодня такова* //Республика. 1992. 17 октября. С. 2; Казанцев Д. *Каким будет закон о языке?* //Марийская правда. 1992. 22 сентября; и др.

25 Декларация о государственном суверенитете Марийской Советской Социалистической республики от 22 октября 1990 г. //Стенографический отчет третьей, внеочередной сессии Верховного Совета Марийской ССР двенадцатого созыва. Йошкар-Ола, 1991. С. 106.

26 Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл “О протесте Прокурора Республики Марий Эл на Декларацию о государственном суверенитете Марийской Советской Социалистической республики” от 10 ноября 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2000. 12, (328).

горный) и русский языки в качестве государственных языков и обеспечивается сохранение и развитие языков других национальностей, проживающих на ее территории”.

В числе других республиканских нормативно-правовых актов, содержащих пункты, положения, статьи и т. д., имеющие отношение к этническим проблемам, – законы: “Об образовании”²⁷, “О культуре”²⁸, “О языках в Республике Марий Эл”²⁹, а также “Концепция государственной национальной политики в Республике Марий Эл”³⁰, которые в целом являются аналогами соответствующих федеральных законодательных документов. Правовое регулирование сферах образования и культуры вполне могло бы осуществляться на основе федерального законодательства. Необходимость принятия упомянутых законов на региональном уровне разработчиками обосновывалась именно важностью учета этнической специфики, в связи с чем в республиканском законе об образовании усилены языковой аспект (право обучения на родном языке) и роль национально-регионального компонента в государственном образовательном стандарте (ст. ст. 7, 12, 28 и т. д.). К сказанному важно добавить, что обеспечение права на получение образования на родном языке, выбор языка в рамках возможностей, предоставляемых системой образования, организация деятельности муниципальных образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в сфере образования с учетом национально-регионального компонента отнесены статьей 31 этого закона к компетенции органов местного самоуправления. При этом обращает на себя внимание важная концептуальная основа названного республиканского закона, то есть государственные гарантии в сфере образования.

Республиканский закон “О культуре”, признающий равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры представителей всех проживающих в республике этнических общностей (ст. 6), в еще большей мере, чем предыдущий, учитывает этнические аспекты и имеет специальные разделы: “Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры”³¹ (Раздел III) и “Национальное культурное достояние и культурное наследие народов Республики Марий Эл” (Раздел IV), содержащие статьи, гарантирующие покровительство республики в отношении малочисленных этнических общностей, обеспечивающие право на сохранение их самобытности, создание центров культуры, обществ и землячеств.

Кроме того, специальный раздел закона посвящен разграничению компетенции в области культуры органов власти разного уровня: от федеральных до органов местного самоуправления. К ведению последних, в частности, отнесены: формирование местных бюджетов, регулирование в пределах своих компетенций отношений собственности в области культуры, назначение руководителей муниципальных органов культуры и т. д.

Принятый в октябре 1995 г. Закон “О языках в Республике Марий Эл” повторил редакцию соответствующей статьи республиканской Конституции и также называет государственными языками марийский (горный, луговой) и русский языки. По своему содержанию этот закон в значительной мере декларативен и допускает неоднозначное толкование ряда статей, связанных, в частности, с правом пользования в той или иной ситуации “одним из государственных языков

27 Был принят 4 ноября 1992 г. (см.: *Ведомости Верховного Совета Республики Марий Эл*. 1992. 8, (361)), но в данный момент отменен в связи с принятием Закона Республики Марий Эл “О регулировании отношений в сфере образования на территории Республики Марий Эл” от 9 апреля 2001 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2001. 5, (219).

28 Закон Республики Марий Эл “О культуре” от 31 мая 1994 г. //Ведомости Государственного Собрания Республики Марий Эл. 1994. 4, (76); Закон о внесении и дополнений в Закон Республики Марий Эл “О культуре” от 28 сентября 1998 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1998. 10, (314).

29 Закон Республики Марий Эл “О языках в Республике Марий Эл” от 26 октября 1995 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1994. 8, (361).

30 Указ Президента Республики Марий Эл “Об утверждении Концепции государственной национальной политики Республики Марий Эл”. 1998. 1, (22).

³¹ Оставим без комментариев концептуально сомнительное и операционально деструктивное разделение населения республики на “народы” и “иные этнические общности”, генетически родственное традиционной сталинской иерархии: племя, народность, нация. Отметим лишь, что оно противоречит Конституции Республики Марий Эл, утверждающей, что источником власти в республике является “ее многонациональный народ”, а не “народы” – *ред.*

Республики Марий Эл», которое не создает каких-либо стимулов к расширению сферы функционирования марийского языка.

Республиканский закон о языках увидел свет, прежде всего, благодаря весомой доле марийцев (14 из 30) в депутатском составе первого созыва Государственного Собрания Республики Марий Эл, которое его принимало. Попытка его принятия на 3 года ранее, то есть в 1992 г., оказалась безуспешной. Камнем преткновения стали одиннадцатая и четырнадцатая статьи законопроекта. Согласно одиннадцатой статье все образовательные учреждения обязывались вести изучение государственных языков. В соответствии с четырнадцатой статьей проекта должностные лица – работники учреждений государственной власти и государственного управления должны были «владеть государственными языками Республики Марий Эл в объеме, необходимом для исполнения ими служебных обязанностей». Большинство депутатов, три четверти из которых не принадлежали к титульной национальности, не согласились с предлагаемой редакцией. Поэтому на сессии закон не рассматривался, несмотря на то, что накануне он был опубликован и широко обсуждался на страницах прессы.

Перечень нормативно-правовых актов, непосредственно связанных с национальной политикой, вероятно, следует завершить упоминанием утвержденной Указом Президента Республики Марий Эл от 13 декабря 1997 г. Концепции государственной национальной политики в Республике Марий Эл. Данный документ, принятый по аналогии с соответствующей российской концепцией, еще более декларативен, чем упомянутый закон о языках, и был принят в большей степени из идеологических соображений, нежели для практической надобности.

2. Некоторые этноструктурные характеристики региона

2.1. Этнический состав населения

В Республике Марий Эл наряду с марийцами и русскими, составляющими большую часть ее населения (соответственно 43,3 и 47,5% по Всесоюзной переписи 1989 г.), проживают татары (5,9%), чуваша (1,3%) и представители других народов.

Микроперепись 1994 г. зафиксировала изменения в структуре этнического состава населения республики в сравнении с данными Всесоюзной переписи 1989 г. Возросли доли русских, татар, удмуртов при одновременном сокращении удельного веса марийцев, чувашей, украинцев и лиц других национальностей. Доли марийцев, русских и татар составили соответственно 40,2%, 49,1% и 7,8%. Эти изменения связаны как с миграционными процессами, так и с динамикой естественного движения населения, связанного с некоторыми различиями в уровне смертности и рождаемости между городским и сельским населением. Как и во многих других бывших автономных республиках Российской Федерации, в Республике Марий Эл представители титульной национальности преобладают среди сельского населения, составляя 70,1% его численности.

Таблица 1. Распределение населения наиболее многочисленных национальностей

по районам республики³².

	Все население	Марийцы	Русские	Украинцы
Всего	749332	324349	355973	5344

³² Таблица приведена из статьи: Шаров В. Д. *Этнополитическая ситуация в Республике Марий Эл* // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Документ № 63. М., 1993. С. 3., в которой использовались официальные данные переписи населения 1989 г.

<i>в том числе:</i>				
г. Йошкар-Ола	266854	64117	180744	3427
г. Волжск	62021	7844	42536	502
г. Козьмодемьянск	24430	7097	16516	147
Волжский район	26257	22835	2879	47
Горномарийский	33137	28767	3829	44
Звениговский	50762	26006	18446	247
Килемарский	16750	8732	7295	81
Куженерский	17958	12929	4737	43
Мари-Турекский	27745	13093	7546	44
Медведевский	52828	27570	22502	339
Моркинский	38985	30648	4191	50
Новоторьяльский	20769	14061	6358	61
Оршанский	16285	9101	6713	47
Параньгинский	19588	8155	2007	11
Сернурский	27458	20020	6950	40
Советский	33015	22417	9490	150
Юринский	14490	921	13234	64

Продолжение таблицы 1.

Распределение населения наиболее многочисленных национальностей по районам республики

	Все население	Белорусы	Мордва	Татары
Всего	749332	1404	1749	43850
<i>в том числе:</i>				
г. Йошкар-Ола	266854	880	533	11496
г. Волжск	62021	157	699	8234
г. Козьмодемьянск	24430	38	22	258
Волжский район	26257	29	59	246
Горномарийский	33137	12	17	119
Звениговский	50762	83	172	2394
Килемарский	16750	16	21	240
Куженерский	17958	6	10	156
Мари-Турекский	27745	12	17	5180

Медведевский	52828	68	55	1330
Моркинский	38985	12	17	3777
Новоторьяльский	20769	15	28	68
	Все население	Белорусы	Мордва	Татары
Оршанский	16285	15	18	147
Параньгинский	19588	4	9	9318
Сернурский	27458	10	20	322
Советский	33015	33	38	475
Юринский	14490	14	14	85

Продолжение таблицы 1.

Распределение населения наиболее многочисленных национальностей по районам республики

	Все население	Удмурты	Чуваши	Др. нац-ти
Всего	749332	2457	8993	5213
<i>в том числе:</i>				
г. Йошкар-Ола	266854	298	2481	2875
г. Волжск	62021	55	1306	688
г. Козьмодемьянск	24430	14	252	86
Волжский район	26257	11	103	48
Горномарийский	33137	10	264	75
Звениговский	50762	15	3147	252
Килемарский	16750	6	262	92
Куженерский	17958	7	34	36
Мари-Турекский	27745	1767	30	56
Медведевский	52828	133	451	380
Моркинский	38985	15	110	129
Новоторьяльский	20769	26	45	107
Оршанский	16285	17	150	77
Параньгинский	19588	10	15	59
Сернурский	27458	13	38	45
Советский	33015	52	202	158
Юринский	14490	8	103	47

Важнейшей проблемой в республике является *состояние и функционирование марийского языка*. Ослабление межпоколенной трансмиссии языка, постепенное сокращение численности его носителей и т. д. становятся главными аргументами в пользу приоритетного внимания к развитию национальной культуры, и в первую очередь – к организации соответствующей системы образования, гарантирующей обучение родному языку.

Один из сравнительно недавних социологических опросов (май 1999 г.) выявил рост числа марийцев, считающих родным марийский язык. Этот показатель, являясь самым высоким среди финно-угорских народов, вырос за 10 лет с 80% до 85%³³, в то время как накануне он имел устойчивую и, казалось, необратимую тенденцию к снижению.

Таблица 2. Отношение марийцев к родному языку

Годы	Из общего числа марийцев назвали марийский язык родным (в процентах)	Из общего числа марийцев назвали русский язык родным (в процентах)
1926 г.	99,3	0,4
1959 г.	95,1	4,6
1970 г.	91,2	8,6
1979 г.	86,7	13,0
1989 г.	80,8	18,8

2.2. Проблема этнического представительства в органах власти

Сформированный по старой системе в результате безальтернативных выборов (по “разнарядкам”) состав Верховного Совета Марийской АССР одиннадцатого созыва (1985-1990) и депутатский состав местных Советов народных депутатов того времени в основном соответствовали пропорциям населения не только по этническому представительству, но и по половозрастному составу и социальной принадлежности. В результате первых альтернативных выборов 1990 г. марийцы, занимая менее привилегированное социальное и служебное положение, оказались в меньшем числе уже на стадии выдвижения, еще более проиграв по окончательным итогам голосования.

В Верховном Совете республики 12-го созыва (1990-1993 гг.) численность депутатов из числа марийцев составила около 30% и заметно уступала их доле в общей численности населения (напомню, что по данным микропереписи населения 1994 г. доля марийцев и русских составляла соответственно 40 и 49% процентов населения республики).

Соответствующая реальной структуре пропорция этнического представительства в высшем законодательном органе власти республики складывалась лишь однажды – в составе первого созыва Государственного Собрания Республики Марий Эл, пришедшего на смену самораспустившемуся после известных событий в России осенью 1993 г. Верховному Совету республики. Из 30 депутатов в его составе было 13 марийцев, 14 русских, 2 татарина и украинец. В дальнейшем пропорции в парламенте республики складывались не в пользу представителей титульной национальности: во втором и третьем созывах Госсобрания доля марийцев составляла соответственно 37,3 и 25,4%.

В то же время на уровне органов местного самоуправления ситуация выглядит совершенно иначе. По результатам выборов 12 декабря 1993 г. в районные и городские собрания было избрано 137

³³ Гаврилов Н. Н. *Марийский путь в XX веке: от крестьян до нации* // Финно-угорский вестник. Информационный бюллетень. 2000. № 3 (19). С. 7.

марийцев, 107 русских и 23 представителя других национальностей. Правда, имело место явное несоответствие этнического представительства в Йошкар-Оле (из 15 депутатов – 14 русских и один мариец, при соотношении их в численности населения города четыре к одному) и в Козьмодемьянске (9 русских, один мариец, один человек другой национальности), среди населения которого марийцы составляют почти треть. Напротив, в некоторых сельских районах – например, в Моркинском, Куженерском и ряде других – русских было избрано несколько меньше в сравнении с их долей в общей численности населения. В целом же, если рассматривать только органы местного самоуправления сельских районов, без городов, пропорции этнического представительства более или менее соответствуют доле национальностей в общей численности населения. По итогам выборов 19 декабря 1999 г. в состав представительных органов местного самоуправления (без городов Йошкар-Олы, Волжска и Козьмодемьянска) было избрано 69,7% марийцев, 21,2% русских, 6,5% татар и 3% лиц других национальностей.

Результаты специальных исследований как в 1970-е годы, так и в последующие десятилетия, включая социологические опросы последних лет, свидетельствуют о *благоприятных межэтнических отношениях* между русскими и марийцами и о позитивных этноконтактных установках по отношению ко всем другим народам России как на коллективном (совместная работа), так и на личностном (выбор друзей, брачного партнера) уровнях.

3. Опыт институционального управления

межэтническими отношениями в республике

Началом нового этапа в развитии республики, с которым связаны не только надежды и успехи, но и разочарования в решении этнических проблем, следует считать принятие на XIX Всесоюзной партконференции в 1988 г. резолюции “О межнациональных отношениях”. Обсуждение этой резолюции на открытых партийных собраниях, особенно в учреждениях, творческих союзах и организациях, по роду деятельности связанных с образованием и культурой, не прошло бесследно.

Марийским обкомом КПСС совместно с Советом Министров республики в целях реализации основных положений этого документа были утверждены соответствующие мероприятия. В высшем законодательном и представительном органе – Верховном Совете республики (11 созыв) была образована постоянная комиссия по межнациональным вопросам, действовавшая под сходными, несколько видоизмененными названиями и в последующих созывах парламента (12 созыв Верховного Совета, 1-й и 2-й созывы Государственного Собрания республики). По инициативе и при участии этих депутатских комиссий в Марий Эл в разное время были приняты и утверждены: государственная символика (Гимн, Герб и Флаг) республики, упомянутые выше законы “О языках в Республике Марий Эл”, “Об образовании”, “О культуре”, Государственная программа развития образования республики, рассчитанная на 1995-2000 годы³⁴, важнейшей составной частью которой являлся национально-региональный компонент в обучении и воспитании.

Главные события национальной жизни республики 90-х годов, особенно во второй половине рассматриваемого десятилетия, так или иначе связаны с деятельностью официальных государственных органов, и прежде всего-Министерства культуры республики, название которого в соответствии с указом от 18 октября 1996 г., подписанным президентом республики В. Зотиним, дополнилось словами “и по делам национальностей”, что явилось компромиссным, хотя половинчатым и явно популистским его решением перед предстоящими выборами, которые были намечены на 22 декабря того же года, в ответ на неоднократные требования активистов и сторонников марийского национального движения

³⁴ Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл “О Государственной программе развития образования Республики Марий Эл” от 25 июля 1995 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1995, 8, (232). С. 71-122.

“Марий ушем” образовать республиканский “Госкомнац”. Новый Президент Республики Марий Эл В. Кислицын своим указом от 6 августа 1999 г. упразднил отдел по делам национальностей в составе упомянутого ведомства, возвратив ему прежнее название – Министерство культуры, – и образовал сектор по межнациональным делам в структуре аппарата Госсекретаря республики. В момент подготовки данной статьи стало известно, что после указа третьего президента Республики Марий Эл Л. Маркелова от 18 января 2001 г. “О структуре управления в Республике Марий Эл” название Министерства культуры вновь дополнилось словами “и межнациональных отношений”.

До 1996 г. специального подразделения, ответственного за реализацию национальной политики, в структуре исполнительной власти республики никогда не существовало. До избрания первого президента республики (декабрь 1991 г.) и формирования нового органа исполнительной власти – правительства Марийской ССР – эту сферу курировал заместитель председателя Совета Министров, ответственный за решение социальных вопросов, включая образование и культуру. С упразднением Совета Министров республики после учреждения президентской власти национальную проблематику стал курировать аппарат Госсекретаря республики, независимо от того, что в составе Министерства культуры существовал специальный отдел по национальным вопросам.

13 декабря 1997 г. Указом Президента Республики Марий Эл утверждена Концепция государственной национальной политики Республики Марий Эл, разработанная в соответствии с аналогичной концепцией, принятой на федеральном уровне.

С 1997 г. в республиканском бюджете фигурирует строка по финансированию так называемых программ межнациональных отношений, реализуемая через местное Министерство культуры. Все крупнейшие мероприятия этнокультурной направленности в 1997-2000 г. (перечень прилагается) финансировались по данной статье расходов. По инициативе и в соответствии с планом Министерства культуры и по делам национальностей республики в течение 1997-1999 гг. проведено множество различных мероприятий: семинаров, конференций, совещаний, посвященных проблемам сохранения языка и культуры марийского народа³⁵, а также, проживающих в республике русских³⁶, татар³⁷, чувашей³⁸, удмуртов³⁹. Особый акцент в практике работы этого учреждения делается на проведении праздников, фестивалей и других массовых и зрелищных мероприятий.

Сегодня практически во всех школах республики ведется преподавание истории и культуры марийского народа. В ряде школ, преимущественно сельских, ведется преподавание марийского языка и литературы. Из 60 тыс. учащихся марийской национальности в той или иной форме родной язык изучают 44 тыс. чел. В то же время, состояние марийской культуры далеко не безоблачно. Например, в 1997-1998 гг. на марийском языке было выпущено всего 5 наименований учебников и 22 наименования художественной литературы.

Общеизвестно, что в начале 90-х годов во многих регионах бывшего Советского Союза и ряде национальных республик России этнокультурные проблемы выдвинулись в общественно-политической жизни на одно из первых мест. Исключением не стала и Марийская республика.

³⁵ См., например, *Национальные отношения и государственная национальная политика в Республике Марий Эл*. Материалы научно-практической конференции, 25-26 апреля 1997 г. Йошкар-Ола, 1997.

³⁶ *Русские в Средневолжском политическом регионе*. Материалы научно-практической конференции, 19-20 декабря 1997 г.

³⁷ *Национальные проблемы татар, проживающих в Республике Марий Эл*. Материалы научно-практической конференции, 26-28 января 1996 г. Йошкар-Ола-Паранья, 1996.

³⁸ *Национальные проблемы чувашей, проживающих в Республике Марий Эл*. Материалы научно-практической конференции, 4 октября 1997 г. Йошкар-Ола-Звенигово, 1998.

³⁹ *Удмурты Республики Марий Эл: проблемы и перспективы развития*. Материалы научно-практической конференции, 24-26 мая 1996 г. Йошкар-Ола-Большой Карлыган, 1998.

Пробуждение и рост национального самосознания марийцев привели к формированию национального движения. В апреле 1990 г. в Йошкар-Оле на учредительном съезде, куда съехались представители всех регионов компактного проживания марийцев, в т. ч. из Татарии, Башкирии, Свердловской, Горьковской, Кировской и др. областей, оформилось движение-организация “Марий ушем” (Союз народа мари) и был принят его устав⁴⁰. Эта организация ратует за возрождение и развитие языка и культуры марийского населения, культурно-этническую консолидацию рассредоточенного по разным регионам марийского народа, укрепление его национального самосознания. Впоследствии более радикально настроенные члены этой организации откололись от “Марий ушем” и основали свою организацию “Кутезе мланде”(Земля предков), деятельность которой в марте 1995 г. по решению правоохранительных органов формально прекратилась⁴¹.

Несмотря на привычные обвинения в амбициозности, популизме и национализме, общественное объединение “Марий ушем” до сих пор остается весомой и влиятельной в республике политической силой. По инициативе этой организации были проведены в республике третий, четвертый и пятый съезды марийского народа⁴². Принятые на этих съездах резолюции, затрагивавшие экологическую, экономическую ситуацию, вопросы образования, языка, кадровой политики и т. д., соответствовали духу времени и, как правило, в той или иной мере были в сфере внимания и официальной политики.

Касаясь деятельности других общественных организаций подобного рода, следует признать, что национальное объединение русских практически отсутствует, если не считать факта формального существования общественно-культурологического движения “Русь”, состоящего из небольшого круга представителей творческой интеллигенции столицы республики и не имеющего серьезного влияния на общественное мнение.

Наряду с вышеперечисленными общественными объединениями в республике успешно действует общество татарской культуры “Туган тел”. Организация не выдвигает политических требований, и ее мероприятия связаны исключительно с удовлетворением этнокультурных запросов татарского населения.

4. Ретроспективный обзор законодательных актов и характеристика сложившейся в республике системы местного самоуправления

Удовлетворение этнокультурных запросов населения во многом зависит от реального положения органов местного самоуправления и, прежде всего, их финансово-экономической базы.

Правовая основа местного самоуправления в Республике Марий Эл включает в себя, наряду с ее собственной Конституцией, ряд республиканских законов, принятых в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством, а также уставы муниципальных образований, которые принимаются самими органами местного самоуправления.

Принципиальных отличий между новой Конституцией Республики Марий Эл, принятой 24 июня 1995 г., и Конституцией Российской Федерации по данному вопросу нет. Редакция всех четырех статей восьмой главы “Местное самоуправление” Российской Конституции практически дословно воспроизведена в аналогичных статьях Конституции Марий Эл. Правда, вопросам местного самоуправления в Конституции Марий Эл посвящены в общей сложности девять статей (98-106),

⁴⁰ Более подробно см.: Крайнов Г. Н. *Институционализация многопартийности в Республике Марий Эл (Информационно-аналитический материал)*. Йошкар-Ола, 1995. С. 20; Сануков К. Н. *Марийцы: прошлое, настоящее, будущее* //Марийский мир. Проблемы национального, социально-экономического и культурного развития марийского народа. Йошкар-Ола, 2000. С. 52-61; Шаров В. Д. *Этнополитическая ситуация в республике Марий Эл (Выборы-1995)* //Развивающийся электорат России. Выборы-95. М., 1996. С. 149-152.

⁴¹ Крайнов Г. Н. *Институционализация многопартийности в Республике Марий Эл (Информационно-аналитический материал)*. Йошкар-Ола, 1995. С. 20.

⁴² Наиболее полную подборку всех материалов о марийском национальном движении (научные публикации, газетные статьи, нормативно-правовые документы, материалы пленумов “Марий ушем”, документы третьего съезда марийского народа и т. д.) см. в двухтомном издании, подготовленном Червонной С. М. *Пробуждение финно-угорского Севера. Национальные движения Марий Эл*. М., 1996.

но три из них (103-105) отменены 22 октября 1997 г. и упомянуты как исключенные (без текста) для сохранения прежней нумерации всех остальных статей.

Непосредственно по вопросам местного самоуправления в Марий Эл принято на настоящий момент более 20 законов⁴³. Закон “О местном самоуправлении Марийской ССР” был принят 6 июля 1991 г. Во исполнение этого закона в ноябре 1991 г. проведены выборы глав местной администрации. Полномочия исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов прекратились с момента вступления в должность глав соответствующих местных администраций. Во всех районах республики главы районных администраций выбирались на районных сессиях по представлению Президента Республики Марий Эл. На местном уровне глава администрации сельсовета утверждался на очередной сессии депутатов по представлению главы районной администрации. Для оперативной и координационной работы при местных администрациях создавались, кроме того, Малые Советы, имевшие рекомендательную силу.

Следующим важным шагом явился подписанный в ноябре 1993 г. Президентом Республики Марий Эл Закон “О реформе местного самоуправления в Республике Марий Эл и основах его организации на период конституционной реформы”, первая статья которого гласила: “Органы местного самоуправления решают в соответствии с законом все вопросы местного значения в интересах населения, проживающего на соответствующей территории”, а во второй статье указывалось, что глава администрации сельсовета, поселка, района, города одновременно является главой местного самоуправления. Полномочия местных депутатов были отменены. Вместо них были избраны старосты (лужавуй).

В сельских населенных пунктах, поселках самоуправление стало осуществляться населением непосредственно через собрания, сходы и избираемых ими старост деревень улиц, а также через советы старост сельсоветов, поселков. Форма местного самоуправления закрепляется уставом (положением) местного самоуправления района, города, принимаемым районным (городским) собранием. Старосты избирались сроком на 2 года. В сельсоветах, поселках по согласованию с Советом старост и главой администрации района (города) назначался глава администрации сельсовета, поселка, города. В районах и городах республиканского значения население избирало районное (городское) собрание в составе до 22 депутатов сроком на 2 года. Исполнительным органом районного (городского) самоуправления стала районная (городская) администрация. Глава администрации района (города) назначался Президентом Республики Марий Эл по согласованию с районным (городским) собранием. Глава администрации района (города) одновременно исполнял обязанности председателя районного (городского) собрания. Кроме того, районное (городское) собрание формировало по представлению главы администрации района (города) районную (городскую) администрацию.

В соответствии с Законом Республики Марий Эл от 25 февраля 1995 г. “О государственной службе в Республике Марий Эл” представители местного самоуправления вошли в систему государственной власти, что явилось явным нарушением ранее принятого и упомянутого выше закона “О реформе местного самоуправления в Республике Марий Эл” (“Статья 1. Государственная служба осуществляется в аппаратах органов представительной, исполнительной и судебной властей, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени государства его функции и отнесенных законодательными актами Республики Марий Эл к государственной службе”).

Принятый в декабре 1996 г. закон “Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл” устранил указанные противоречия и установил общие принципы организации местного самоуправления в республике, определив его решающую роль в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы и государственные гарантии его осуществления.

⁴³ Все упоминаемые далее в данном разделе законы приведены в специальном перечне к данной статье.

Дальнейший шаг в развитии самоуправления в республике – установление общих принципов административно-территориального устройства Марий Эл, которые регламентируются Законом “О государственной регистрации Уставов муниципальных образований” (май 1997 г.). Закон предписывает, что каждое муниципальное образование обязано иметь Устав, определяющий его границы, сроки полномочий депутатов, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, правовые, финансовые, экономические основы их деятельности.

В целом в 1997 г. законотворческая деятельность в отношении местного самоуправления была наиболее плодотворной. Были приняты законы “Об общих собраниях (сходах) граждан и старостах населенных пунктов”, “О местном референдуме Республики Марий Эл”, “О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Марий Эл” и “О финансовых основах местного самоуправления Республики Марий Эл”. Последний из названных законов, принятый, как и все важнейшие нормативные документы Марий Эл, в соответствии с аналогичными правовыми актами Российской Федерации, имеет принципиально важное значение, так как устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, и прежде всего – гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Принятый в марте 1998 г. закон “О выборах в Республике Марий Эл” не обошел вниманием и муниципальный уровень, регламентировав порядок выдвижения, регистрации и т. д. глав и депутатов представительных органов местного самоуправления, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В апреле 1998 г. Государственным Собранием принят закон “О муниципальной службе в Республике Марий Эл”, который установил общие принципы организации муниципальной службы и правовое положение муниципальных служащих. В соответствии со ст. 2 этого закона муниципальная служба признается профессиональной деятельностью, осуществляемой на постоянной основе. Статус депутата, чина выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица самоуправления, главы местного самоуправления настоящим законом не устанавливаются. К муниципальным служащим не отнесены глава администрации района, главы сельских и поселковой администраций. Не входят в состав муниципальных служащих также водители, охранники, технические служащие администрации. В то же время, другие работники администрации: заместители глав администрации района, сельских, поселковых администраций, начальники отделов, референты, бухгалтеры, специалисты, работники управлений сельского хозяйства, образования, культуры и т. д., а также работники сельских, поселковых администраций причислены к муниципальным служащим.

Большие надежды при проведении реформы местного самоуправления возлагались на Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления, но до настоящего времени ее финансирование для республики не открыто. В республике самостоятельно разработаны два важных направления Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления: создание современной системы управления развитием муниципальных образований и системы мониторинга реформы и формирование системы подготовки кадров для органов местного самоуправления, но они не получили должного развития из-за отсутствия финансовых ресурсов. В связи с этим в республике в последнее время акцентируется особое внимание на необходимости формирования собственной концепции местного самоуправления и формирования его финансово-экономической базы.

Сложившаяся на сегодняшний день система местного самоуправления в Марий Эл, как гласит п. 2 ст. 99 Конституции республики, “...включает формы непосредственной демократии (местные референдумы, собрания (сходы), конференции граждан), представительные органы (районные,

городские собрания), глав местного самоуправления, местные администрации, органы территориального общественного самоуправления населения (советы микрорайонов, домовые, уличные, сельские комитеты и иные формы самоуправления).”

Органы местного самоуправления в республике – 14 районных и 3 городских собрания (всего 440 депутатов) – избраны 6 октября и 22 декабря 1996 г. сроком на 4 года. С 22 декабря 1996 г. все главы районных, городских, поселковых и сельских администраций избираются населением соответствующих территориальных образований. Сформировано 736 органов территориального общественного самоуправления. Первоначально были избраны на сельских сходах 1327 старост. Сегодня их численность превышает 1500. Кроме того, функционирует около 1000 улочкомов⁴⁴.

Вероятно, практика местного самоуправления в марийском крае могла бы основываться на глубоких корнях и традициях в связи с многовековой историей проживания людей, населявших эту территорию, в сельских (соседско-территориальных, крестьянских) общинах⁴⁵, которые прекратили свое формальное существование после установления Советской власти, но практически функционировали вплоть до периода коллективизации сельского хозяйства. Однако в действительности к периоду реформирования системы власти в стране эта преемственность была фактически утрачена, и с началом демократизации общества население в новых условиях не было в полной мере готово к самостоятельному решению своих хозяйственно-бытовых проблем.

5. Волжский эксперимент по развитию общественного самоуправления

В качестве примера успешного реформирования системы местного самоуправления в республиканских СМИ неоднократно упоминался эксперимент по созданию комитетов общественного самоуправления в г. Волжске⁴⁶. Сначала такие комитеты были созданы в нескольких микрорайонах города, впоследствии этот опыт распространился на всю инфраструктуру Волжска.

Комитеты общественного самоуправления микрорайонов были образованы в 1993 г. по инициативе одного из жителей, работника образования В. Яковлева. Первоначально основу комитетов составили социальные педагоги, по несколько человек на каждый микрорайон. Это начинание получило поддержку администрации г. Волжска, по решению которой социальным педагогам была назначена зарплата. В самый начальный период эксперимента, в пик его популярности и актуальности город получил 236 ставок социальных педагогов. Каждый социальный педагог курировал определенное число домов в своем микрорайоне, и главной его задачей в первое время было провести социальную диагностику всех семей, проживающих в них. Затем внимание акцентировалось преимущественно на лицах, относящихся к группам риска, и семьях, нуждающихся в помощи и поддержке, на которых сосредоточивалось основное внимание комитетов самоуправления микрорайонов. К социальному педагогу, по словам руководителей эксперимента, предъявлялись достаточно высокие требования: он не только должен был обладать знаниями в области педагогики и психологии, но быть политически грамотным, знать традиции и национальную культуру (наряду с русскими и марийцами достаточно весомую долю в этом городе составляют татары).

Поскольку ставки для социальных педагогов были проведены через Министерство образования и воспитания, директора волжских школ считали себя незаслуженно обиженными и добились передачи этих средств школам. Некоторое время спустя под внутриведомственным давлением

⁴⁴ Сведения предоставлены отделом по работе с территориями Государственного Собрания Республики Марий Эл.

⁴⁵ Более подробно см.: Шаров В. Д. *Сельская община крестьян Марийского края в середине 19 – начале 20 века*. Диссертация. Защищена в Институте этнографии и антропологии 31 марта 1987 г.; Он же. *Марийская сельская община* // Народы Поволжья и Приуралья. Коми-зыряне, коми-пермяки, марийцы, мордва, удмурты. М., 2000. С. 280-286.

⁴⁶ Музафарова Л. *Чтобы человек среди людей не затерялся. Волжск: эксперименты и местное самоуправление* // Марийская правда. 1997. 27-29 мая.

ставки были сокращены наполовину, и в конечном счете, по нашим данным, их количество сократилось до 15.

С течением времени ситуация в органах общественного самоуправления в г. Волжске менялась, и сейчас в комитетах по три штатные единицы: председатель (ставку оплачивает муниципалитет, то есть администрация города), специалист по социальной работе (ставка Министерства социальной защиты населения и труда) и социальный педагог, оплачиваемый из бюджетных средств Министерства образования и воспитания. Кроме того, в активе этого органа самоуправления отряд домкомов и улочкомов⁴⁷, для которых решением администрации города снижена до 50% плата за квартиру и коммунальные услуги, а последним – и ставка налога на землю.

Сегодня в Волжске шесть микрорайонов, сходных по структуре общественного самоуправления, но отличающихся по специфике работы. Например, самый маленький по численности микрорайон “Заря” (4,5 тыс. чел.) застроен частными домами. К тому же этот окраинный район города, по мнению самих Волжан и работников правоохранительных органов, считается повышенно криминогенным. Микрорайон “Центральный” (13,5 тыс. чел.) населен преимущественно людьми пожилого возраста и требует для работы с ними соответствующего контингента работников комитета. Схожи по составу населения микрорайоны “Дружба”, “ВДК” и “Северный” (по 9-10 тыс. чел.), в которых проживают преимущественно лица среднего возраста с детьми. К числу наиболее злободневных вопросов в социальной работе в этом микрорайоне работники комитета общественного самоуправления относят семейные неурядицы и проблему трудных подростков. И, наконец, самый многочисленный микрорайон “Машиностроитель” (17 тыс. чел.), наиболее компактный по территории, населен лицами более молодых возрастных групп.

Руководители микрорайонов объединены в Совет председателей комитета самоуправления микрорайонов. Комитеты общественного самоуправления осуществляют делопроизводство, в частности, проводят паспортизацию домов, ведут переписку с государственными учреждениями и предприятиями, с жилищно-коммунальными управлениями, ведут учет граждан, с которыми проводится та или иная постоянная работа. Например, картотека “проблемного” населения, проживающего на территории микрорайона “Дружба”, включает 13 категорий: семьи риска, многодетные, малообеспеченные, трудные подростки, дети-инвалиды, инвалиды войны, одинокие и престарелые и др. Для выявления наиболее актуальных проблем повседневной жизни в том или ином микрорайоне работники комитетов проводят анкетирование населения.

В качестве примеров деятельности комитетов упоминались: ходатайство перед администрацией о выделении материальной помощи малоимущим и малообеспеченным семьям, одиноким матерям; организация марафона по сбору материальных средств для детей, оставшихся без попечения родителей; поиск спонсоров для организации благотворительных мероприятий; организация концертов; проведение дней пожилых людей, дней защиты детей и т. д. Органы общественного самоуправления микрорайонов постоянно осуществляют работу с группами повышенного риска, то есть борьбу с пьянством и наркоманией.

Определенные успехи достигнуты и в решении проблем занятости и труда. Например, привлечение подростков на добровольной основе к оплачиваемой работе по благоустройству и озеленению города, а также организация других подобных мероприятий, в том числе создание в городе молодежной биржи труда.

Экспериментальная структура общественного самоуправления пользуется поддержкой Волжской городской администрации. В одном из своих постановлений мэр города

⁴⁷ Перешедшие из советского обихода наименования председателей домовых и улочных комитетов общественного самоуправления, работающих на добровольной основе (*ред.*)

Н. Свистунов не без влияния активистов и руководителей Совета председателей комитетов своим постановлением утвердил программу социальной поддержки нетрудоспособных граждан и малообеспеченных семей с детьми. В числе мероприятий программы: выделение земельных участков, предоставление права бесплатного проезда на городском транспорте, организация дополнительных рабочих мест, а также квотирование вакансий для одиноких и многодетных матерей, полное освобождение от квартплаты и платы за коммунальные услуги семей, имеющих пять и более детей, организация летнего труда и отдыха детей.

Волжский опыт получил определенную известность за пределами республики и даже за рубежом. Организаторы эксперимента были участниками международного семинара “Работа общинных центров (комитетов) в микрорайонах”, на котором программа “Волжский вариант” признана одной из оптимальных. Кроме того, город Волжск как наиболее подходящий объект был избран для реализации совместного российско-американского проекта по социальной работе “Частные добровольные организации в независимых странах”.

При ознакомлении с опытом работы комитетов общественного самоуправления микрорайонов напрашивается невольный вывод, что этот орган пытается самостоятельно решать те же самые вопросы, которые определены в качестве функциональных обязанностей и полномочий городской администрации, являющейся, согласно действующему законодательству, муниципальными образованием, то есть территориальным органом самоуправления. Но вполне возможно, что при той же структуре местного самоуправления, которая действует во всех остальных муниципальных образованиях республики, решение многих социальных вопросов в городе Волжске было бы связано со значительно большими трудностями.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень законов Республики Марий Эл по вопросам местного самоуправления, принятых Государственным Собранием с 1996 г.

1. *Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл* – 31 декабря 1996 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 1 от 21 января 1997 г.
2. *О порядке решения вопросов административно-территориального устройства в Республике Марий Эл* – 13 мая 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 6 от 23 июня 1997 г.
3. *О государственной регистрации уставов муниципальных образований* – 13 мая 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 6 от 23 июня 1997 г.
4. *Об общих собраниях (сходах) граждан и старостах населенных пунктов* – 30 июня 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 7 от 24 июля 1997 г.
5. *О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Марий Эл* – 1 декабря 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12 от 26 декабря 1997 г.
6. *О финансовых основах местного самоуправления в Республике Марий Эл* – 1 декабря 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12 от 26 декабря 1997 г.

7. *О местном референдуме в Республике Марий Эл* – 1 декабря 1997 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12 от 26 декабря 1997 г.
8. *О муниципальной службе в Республике Марий Эл* – 7 апреля 1998 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 5 от 23 мая 1998 г.
9. *Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Республике Марий Эл* – 1 июля 1998 г. //Собрание законодательства, № 8 от 23 августа 1998 г.
10. *О порядке образования, преобразования и управления муниципальных образований в Республике Марий Эл* – 2 июля 1998 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 8 от 23 августа 1998 г.
11. *О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Марий Эл “О порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований в Республике Марий Эл”* – 13 ноября 1998 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12 от 23 декабря 1998 г.
12. *Об отнесении земельных участков к муниципальной собственности* – 10 января 1999 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 2 1999 г.
13. *О внесении изменений в Закон Республики Марий Эл “Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл”* – 24 апреля 1999 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 5 от 23 мая 1999 г.
14. *О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Марий Эл “О муниципальной службе в Республике Марий Эл”* – 5 июля 1999 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 7 от 23 июля 1999 г.
15. *О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл* – 23 сентября 1999 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 10 от 23 октября 1999 г. (Внесены изменения в законы “О финансовых основах местного самоуправления в Республике Марий Эл”, “О муниципальной службе в Республике Марий Эл”).
16. *О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл* – 9 ноября 1999 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12 от 23 декабря 1999 г. (Внесены изменения в закон Республики Марий Эл “О муниципальной службе в Республике Марий Эл”).
17. *О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл* – 4 января 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 2 от 26 февраля 2000 г. (Внесены изменения в законы “О порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований и Республике Марий Эл (новая редакция)”, “О местном референдуме в Республике Марий Эл”).
18. О приведении законодательных актов Республики Марий Эл в соответствие с федеральным законодательством: *Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл* – 12 сентября 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 10 от 26 октября 2000 г. (Внесены изменения в закон “Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл”).
19. *О порядке отзыва выборного должностного лица, депутата представительного органа муниципального образования Республики Марий Эл* – 12 сентября 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 10 от 26 октября 2000 г.
20. Об изменении и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Марий Эл:

Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл;

Об общих собраниях (сходах) граждан и старостах населенных пунктов в Республике Марий Эл, 24 ноября 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 12, от 26 декабря 2000 г.

21. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Марий Эл "О статусе депутата районного, городского собрания Республики Марий Эл" – 21 декабря 2000 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 1 от 26 января 2001 г.

22. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Марий Эл "Об организации местного самоуправления в Республике Марий Эл" – 29 марта 2001 г. //Собрание законодательства Республики Марий Эл, № 4 от 23 апреля 2001 г.

ЭТНОДИСПЕРСНЫЕ ГРУППЫ В СТОЛИЧНОМ МЕГАПОЛИСЕ

Василий Филиппов, Елена Филиппова

Я часто задаюсь вопросом: что же мы имеем в нашей жизни такого, что можно было бы показывать москвичам и всем россиянам в подтверждение хорошего состояния межнациональных отношений?

Ю. Лужков

(из выступления на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г.)

1. Этнический состав населения Москвы

Совершенно очевидно, что эффективность административного воздействия на любой социальный организм прежде всего зависит от корректности представлений управляющего субъекта о структуре и динамике изменений объекта управления. Все ошибки, как известно, проистекают от недостатка информации. И в этом контексте вопрос об этническом составе населения столичного мегаполиса звучит далеко не праздно.

К сожалению, сколько-нибудь достоверных данных о численности тех или иных этнодисперсных групп, проживающих на территории Москвы, на сегодняшний день нет. И специалисты сферы управления, и ученые за неимением лучшего вынуждены апеллировать к последней Всесоюзной переписи населения (1989 года).

По данным переписи, в Москве проживали 8875579 человек. В их числе русские составляли 7963246 человек, среди остальных (около 10%) – представители более 100 этнических групп (см. табл.). Численность прочих этнодисперсных групп (всего 42) не превышала ста человек.

Мало у кого вызывает сомнение тот факт, что эти данные существенно устарели и лишь отчасти характеризуют представительство этнических групп в Москве. За годы, прошедшие после переписи, численность некоторых из них заметно увеличилась за счет переселенцев из государств СНГ и Балтии, в первую очередь – Азербайджана и Армении, а также из северокавказских республик Российской Федерации, прежде всего – Чечни. Выросла и численность выходцев из так называемого “дальнего зарубежья”, среди которых абсолютное меньшинство легализованы в качестве беженцев, остальные находятся на неопределенном правовом положении.

Украинцы	252670	Марийцы	2490	Кубинцы	597
Евреи	174728	Лезгины	2434	Адыгейцы	490
Татары	157376	Чеченцы	2101	Финны	471
Белорусы	73005	Туркмены	2093	Каракалпаки	402
Армяне	43989	Эстонцы	1801	Балкарцы	399
Мордва	30916	Аварцы	1706	Черкесы	374
Азербайджанцы	20727	Буряты	1496	Китайцы	372
Грузины	19608	Таты	1292	Гагаузы	352
Чуваши	18358	Абхазы	1286	Хакасы	316
Узбеки	9183	Цыгане	1284	Коми-пермяки	307

Казахи	8225	Кабардинцы	1275	Монголы	301
Осетины	7270	Арабы	1261	Караимы	283
Молдаване	6997	Карелы	1245	Румыны	270
Поляки	6920	Испанцы	1219	Афганцы	263
Башкиры	5417	Коми	1141	Татары крымские	239
Немцы	4670	Вьетнамцы	1052	Итальянцы	235
Латыши	3896	Лакцы	913	Сербы	227
Корейцы	3693	Даргинцы	891	Представители народов Индии и Пакистана	223
Греки	3586	Венгры	838	Курды	209
Литовцы	3243	Евреи горские	776	Тувинцы	195
Ассирийцы	3196	Якуты	771	Словаки	159
Киргизы	3044	Кумыки	727	Уйгуры	159
Таджики	2893	Ингуши	685	Абазины	145
Болгары	2641	Карачаевцы	624	Турки	137
Удмурты	2600	Чехи	605	Персы	126
Французы	117				

Информационный вакуум порождает всевозможные мифы о том, что русские в городе перестали быть этническим большинством, а представительство некоторых народов увеличилось в десятки и сотни раз. Так, даже от ученых-этнологов, изучающих динамику этносоциального состава Москвы, можно услышать, что численность азербайджанцев в Москве и Подмоскovie достигла 1,5 млн. человек (по данным МВД России, в 1998 г. в Москве находились как “прописанные”, так и без регистрации по месту жительства около 500 тысяч азербайджанцев; посольство Азербайджана тогда же называло вдвое большую цифру – 1 млн. чел.)⁴⁸. Совсем недавно, в октябре 2000 г., на научной конференции в Нижнем Новгороде присутствовавшие были озадачены известием о том, что численность татар в Москве превысила миллионную отметку.

Примечательно, что усилиями и правительственных структур столицы, и интеллектуалов, выступающих от имени различных диаспорных групп, в массовое сознание москвичей внедряется миф о том, что Москва – это город, уникальный с точки зрения его “многонациональности” и “поликонфессиональности”. (Заметим в скобках, что миф этот далеко не безобиден и является лишь отдельным аспектом мифотворчества об исключительной “многонациональности” Российской Федерации, в то время, как Россия –

⁴⁸ См.: Юнусов А. С. *Армяно-азербайджанский конфликт: миграционные аспекты* // Миграционная ситуация в странах СНГ. М., 1999. С. 85.

одна из наиболее моноэтнических крупных стран.) Это, в свою очередь, формирует у представителей этнического большинства всевозможные фобии и негативные этнические стереотипы.

Между тем, микроперепись 1994 года зафиксировала даже большую по сравнению с 1989 годом этническую гомогенность населения столицы: русские составили в нем 90,5%. Впрочем, достоверность этих данных вызывает некоторые сомнения: большинство иноэтничных (относительно этнического большинства) мигрантов находятся на территории Москвы нелегально, не имеют регистрации и, безусловно, предпочли уклониться от встречи с переписчиками.

2. Законодательная основа местного самоуправления

и деятельности местных сообществ

Законодательной основой местного самоуправления в столичном мегаполисе является Устав города Москвы⁴⁹.

Ст. 5 гл. 1 этого документа гласит: “Жители Москвы в совокупности образуют городское (местное) сообщество и осуществляют самоуправление на основе ст. ст. 3, 12, 32, 130-133 Конституции Российской Федерации. Самоуправление в городе Москве осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через систему органов самоуправления города Москвы, законодательно закрепляемую по мере формирования: социально-экономических, финансовых, организационных предпосылок”.

Специфика столичного мегаполиса состоит в том, что на основании ст. ст. 65 и 66 Конституции РФ Москва имеет, с одной стороны, статус города, с другой стороны – статус субъекта Российской Федерации. В соответствии с этим, ст. 6 “Устава...” устанавливает “двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – правовое положение, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обладают всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов”.

Согласно той же статье “представительным органом местного самоуправления, представительным и законодательным органом государственной власти города Москвы является выборный орган – Московская городская Дума. Исполнительным органом местного самоуправления и исполнительным органом государственной власти города Москвы является Московская городская администрация... (или мэрия). Деятельностью мэрии руководит избираемый жителями Мэр, являющийся высшим должностным лицом города Москвы и городской администрации. В структуру городской администрации входят коллегиальный орган исполнительной власти – правительство Москвы, Управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов...”. Городская администрация как “исполнительный орган городского самоуправления имеет территориальные отделения в районах города – районные управы, являющиеся органами власти районов”.

Ст. 11 гл. 1 констатирует, что “двойной статус Думы и городской администрации обеспечивает конституционные права москвичей без создания отдельных органов власти города – органов городского (местного) самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, без разграничения предметов ведения города Москвы на

⁴⁹ Устав города Москвы // Национальные отношения. Отечественные и международные правовые документы. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 1998. С. 20-39.

вопросы городского (местного) значения и предметы ведения города Москвы как субъекта Российской Федерации”.

Следует признать, что описанный дуализм статуса столичного мегаполиса и соответствующее смешение функций его представительной и исполнительной ветвей власти на практике означают фактическое отсутствие органов местного самоуправления в классическом понимании этого слова. Власть в Москве жестко централизована и структурирована, участие в ней тех или иных местных сообществ фактически сводится к консультациям отдельных ведомств с теми или иными общественными ассоциациями жителей Москвы. Среди прочих отраслевых и функциональных органов Правительства Москвы, в контексте взаимодействия с представителями этнодисперсных групп населения, следует прежде всего выделить Комитет общественных и межрегиональных связей и Комитет образования.

3. Правовое и политическое положение этнических меньшинств

В Москве не существует компактно локализованных сообществ этнических (этноконфессиональных) меньшинств. Поэтому чаще всего представители этнических дисперсных групп ассоциируются по этническому принципу в экстерриториальные общественные организации и (или) национально-культурные автономии (далее – НКА), которые функционируют на территории города в соответствии с прямым действием федеральных законов РФ “Об общественных объединениях” (в его юрисдикции находятся этнокультурные организации, не вошедшие по тем или иным причинам в состав НКА, а таких меньшинство) и “О национально-культурной автономии” (таких большинство).

Права меньшинств в области образования на родном языке регулируются федеральными законами “О языках народов РСФСР” (ст. 9 – “Право на выбор языка воспитания и обучения”) и “Об образовании” (ст. 6 – “Язык (языки) обучения”).

Эти законы, а также Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, являются базовыми документами, определяющими национальную политику в Москве⁵⁰.

14 апреля 1998 года на заседании Правительства Москвы был поставлен вопрос о разработке собственной Концепции национальной политики, “базирующейся на Концепции государственной национальной политики Российской Федерации и учитывающей специфику... города как многонационального мегаполиса, как столицы и субъекта Федерации”⁵¹. Одновременно необходимым условием создания правовой базы национальной политики в городе была названа разработка закона Москвы об основах национальных отношений⁵². Политико-правовой смысл разработки такого законопроекта, по оценке курировавшего его в Правительстве Москвы Э. Комана, состоит в законодательном закреплении приверженности Москвы как субъекта федерации нормам и принципам международного права и российской Конституции. В противном случае нельзя гарантировать, что нынешний политический курс в сфере межэтнических отношений сохранится после смены главы московского Правительства⁵³.

⁵⁰ Меликов Т. Д. Доклад на городской конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве” //Московское межнациональное совещание – 1999. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 2000. С. 74.

⁵¹ Швецова Л. И. Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г. //Московское межнациональное совещание – 1998. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 1999. С. 15.

⁵² Лужков Ю. М. Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г. //Там же. С. 22.

⁵³ Интервью с Э. И. Команом //Архив авторов.

Решение о разработке проекта закона было закреплено Постановлением Правительства Москвы от 12 мая 1998 года⁵⁴. По заданию Комитета общественных и межрегиональных связей (далее – КОМС) авторами настоящей статьи было проведено экспертное исследование концептуальных подходов к законодательному регулированию этнических процессов (его результаты были опубликованы⁵⁵ и представлены лидерам этнокультурных ассоциаций столицы на очередном заседании Московского межнационального совещания – далее ММС). Исследование, получившее высокую оценку Правительства Москвы⁵⁶, выявило широкий спектр представлений ученых и специалистов-управленцев о характере и содержании предполагаемого законодательного акта, которые не удалось привести к сколько-нибудь согласованной позиции даже на заключительном, третьем этапе опроса. Этот факт, а также то обстоятельство, что мнения ряда экспертов в ходе проведения исследования изменились на противоположные, с одной стороны, свидетельствовали о сложности поставленной задачи, а с другой – изначально вызывали сомнения в целесообразности ее реализации.

Тем не менее, правительство Москвы поручило рабочей группе под руководством начальника Отдела правовых проблем национальных и федеративных отношений Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ Б. Крылова подготовить соответствующий законопроект. Авторы данной статьи были включены в состав группы в качестве экспертов КОМС.

К сожалению, уже на начальном этапе работы над документом возникли принципиальные разногласия, касающиеся его концепции. Предложенный Б. Крыловым вариант законопроекта фактически являлся законом об этнических меньшинствах, а не об основах этнической политики, как это было сформулировано в техническом задании. Ошибочно трактуя дух и буквы международных правовых актов, руководитель группы настаивал на предоставлении ряда льгот и преференций представителям этнодисперсных групп населения Москвы. Ввиду очевидной конфликтности такого подхода авторы сочли необходимым выразить свое особое мнение относительно такого понимания задач этнической (национальной) политики.

Первая редакция законопроекта была направлена на отзыв нескольким группам экспертов, которые также высказали ряд критических замечаний. После этого законопроект подвергся длительной процедуре согласований и обсуждений (в том числе на заседаниях ММС и Московской городской думы), претерпел существенные принципиальные изменения, одобрен правительством Москвы и был направлен в МГД.

25 декабря 2000 года МГД провела специальное заседание Комиссии по законности и безопасности, посвященное рассмотрению этого законопроекта. От Правительства Москвы его представлял заместитель председателя КОМС А.Б. Ярлыкапов. Он настаивал на том, что “законопроект является концептуальным документом, во-первых, показывающим приверженность Москвы правовому решению проблем национальных отношений; во-вторых, создающим благоприятный морально-нравственный и психологический фон этим отношениям; в-третьих, формирующим правовую базу для регулирования существующих национальных отношений; в-четвертых, функционирующим в качестве исполнительного документа для всех звеньев и структур городской администрации”⁵⁷.

⁵⁴ Коман Э. И. *Выступление на заседании ММС 16 декабря 1998 г.* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 85.

⁵⁵ См.: Филиппов В. Р., Филиппова Е. И. *Закон и этничность*. М.: Пульс, 1998; Они же. *Национально-культурная автономия в контексте совершенствования законодательства* // Этнографическое обозрение. 2000. № 3.

⁵⁶ См.: Коман Э. И. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 86.

⁵⁷ Здесь и далее о ходе дискуссии: *Стенограмма заседания Комиссии по законности и безопасности Московской городской думы от 25 декабря 2000 г.* // Архив авторов.

Однако законопроект не нашел поддержки у депутатов. И.Л. Осокина, (именно она делал содоклад от лица МГД) отдавая должное усилиям Правительства Москвы, признала, что “проект закона ориентирует власть и общественность на активное противодействие любым проявлениям дискриминации по национальному признаку”, но, вместе с тем сочла, “что все-таки имело бы смысл проект закона доработать в другом ключе”. Другие депутаты выступили еще более категорично. С.А. Гончаров заявил, что “дорабатывать в этом законе нечего” и что он “против того, чтобы этот закон в дальнейшем выносить на обсуждение”. О.Е. Бочаров (председатель Комиссии по законности и безопасности), председательствовавший на слушаниях, завершая дискуссии, объявил, что “все депутаты написали заявления, в которых говорится о недопустимости принятия за основу данного законопроекта”. Его вердикт прозвучал так: “ничего нет хуже закона, который при своем принятии не решает никаких проблем. Это потеря авторитета власти, и это потеря доверия к деятельности этой власти. Я не вижу, каким образом этот проект закона может быть доработан, какую правовую суть он в себе несет”.

Достаточно резко против законопроекта высказались и приглашенные на слушания эксперты (они в основном говорили о том, что законопроект не привносит ничего нового по сравнению с действующим федеральным законодательством), и лидеры ряда этнокультурных ассоциаций Москвы (он сетовали на неконкретность положений законопроекта и на то, что их не привлекали к законотворческой деятельности).

Пока не ясно, будет ли законопроект отозван правительством Москвы из МГД и отправлен на доработку, или же будет предложен к рассмотрению без всякой надежды быть принятым.

В свете последних требований о приведении законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным вопрос о разработке закона потерял свою актуальность.

Закон “Об общественных объединениях”⁵⁸ не имеет этнического контекста, поэтому мы не будем останавливаться на нем сколько-нибудь подробно. Отметим только, что ст. 3 данного Закона фиксировала право граждан “создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей”. Было признано также, что “создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан”. Принятый Государственной Думой 14 апреля 1995 г., закон спровоцировал в Москве лавинообразный рост числа различных общественных организаций, ассоциированных по этнокультурному и этноконфессиональному признакам.

В настоящее время в Москве зарегистрированы более 150 таких общественных организаций:

Общество азербайджанской культуры “Оджа”;

Общество абхазской культуры “Нартаа”;

Общество “Аджария”;

Армянская община Москвы;

Московская ассирийская ассоциация “Хаялта”;

Московское отделение Международного ассирийского конгресса;

Общество балкарской культуры;

Общество башкирской культуры “Башкортостан”;

Московское товарищество белорусской культуры им. Ф. Скорины;

⁵⁸ Закон РФ “Об общественных объединениях” // Национальные отношения. Отечественные и международные правовые документы. С. 73-104.

Объединение белорусов Москвы “Батьковщина”;

Общество болгарской культуры им. Паисия Хилендарского;

Общество бурятской культуры “Урчал”;

Московское общество греков;

Московское общество “Грузинское землячество”;

Общество “Грузины в России”;

Московский культурный центр “Дагестан”;

Московская ассоциация евреев – бывших узников гетто и нацистских лагерей;

Московское еврейское культурно-просветительское общество;

Еврейский центр искусств;

Московский еврейский общинный дом;

Еврейская культурная ассоциация;

Российский научно-просветительский центр “Холокост”;

Союз евреев – инвалидов и ветеранов войны;

Общество казахской культуры “Казак Тили”;

Молодежное казахское общество “Мурагер”;

Фонд “Казахская диаспора”;

Культурно-просветительская ассоциация караимов;

Лига караимов России;

Коми национально-культурное общество “Парма”;

Содружество московских корейцев;

Московская ассоциация корейцев;

Курдская община Москвы;

Общество латышской культуры;

Московское общество литовской культуры;

Союз литовских обществ России;

Московское общество марийской культуры “Онар”;

Общество молдавской культуры “Молдова”;

Общество мордовской культуры “Масторава”;

Межгосударственный союз российских немцев;

Международный союз немецкой культуры;

Московское немецкое общество “Видергебурт”;

Московское немецкое объединение;

Общественная Академия наук российских немцев;

Межгосударственный совет немцев;

Центр осетинской культуры “Алания”;
Московская осетинская община;
Конгресс поляков России;
Культурная ассоциация “Дом польский”;
Московское общество русской культуры “Отечество”;
Центр традиционной русской культуры “Преображенское”;
Московский татарский культурно-просветительский центр;
Всероссийский татарский культурно-просветительский центр;
Клуб татарско-башкирской интеллигенции “Интеллектуал”;
Московский молодежный татарский клуб “Мирас”;
Московский татарский общественный центр;
Общество татарской культуры “Туган тель”;
Общество туркменской культуры;
Удмуртское национально-культурное общество “Терд”;
Объединение украинцев Москвы;
Организация украинского национального движения;
Товарищество украинской культуры “Славутич”;
Объединение украинцев России;
Общество любителей украинской музыки;
Цыганское культурно-просветительское общество;
Общество черкесской культуры “Хаса”;
Общество чеченской культуры “Даймох”;
Московское общество чувашской культуры;
Общество эрзянской культуры;
Общество эстонской культуры;
Московская благотворительная община “Якутский дом” и др.⁵⁹

Правовое положение этнических меньшинств в области осуществления прав граждан на свободу выбора форм реализации этнокультурной идентичности в Москве (так же, как и в стране в целом) определяется прежде всего Законом РФ “О национально-культурной автономии”⁶⁰. Он был принят Государственной Думой в мае 1996 года. К сожалению, Закон концептуально эклектичен и

⁵⁹ *Национальные общественные объединения – члены Московского межнационального совещания при Комитете общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы // Московское межнациональное совещание – 1997. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 1998. С. 166-168.*

⁶⁰ *Закон РФ “О национально-культурной автономии” // Национальные отношения. Отечественные и международные правовые документы. С. 57-73.*

содержит целый ряд существенных изъянов, заметно осложняющих правоприменительную практику⁶¹.

Во многом это обстоятельство обусловлено тем, что ст. 1 гл.1 Закона трактует национально-культурную автономию не как принцип культурной самоорганизации граждан, относящих себя к той или иной этнической общности, а как социальный институт, как общественное объединение индивидов по этническому принципу. Более того, в ст. 5 гл. 2 законодатель утверждает сложную иерархическую систему НКА местного, регионального и федерального уровней. Вместе с тем, принципиальные вопросы процедуры институционализации НКА в рассматриваемом нормативном акте прописаны с известной небрежностью. Должна ли НКА, как социальный институт, объединять все общественные организации представителей данного этноса, созданные по этническому принципу на данной территории? Сколько вообще НКА может быть учреждено (и, соответственно, легализовано) на данной территории? Как соотносятся права формальных руководителей НКА различных таксономических уровней? Обязательны ли к исполнению решения, принимаемые руководящими органами федеральной НКА, для региональных и местных НКА? Законодатель оставил открытыми все эти вопросы.

В Москве процесс становления НКА был трудным и драматичным. Сложные межличностные отношения лидеров национально-культурных обществ, острая конкуренция между ними за право предстать в качестве выразителя интересов соответствующей этнодисперсной группы привели к тому, что на местах стремились зарегистрироваться (в Законе ограничения не предусмотрены) все новые и новые НКА граждан одной этнической принадлежности. Городская администрация, столкнувшись с жесткой конкуренцией лидеров институционализированных автономий, оказалась в затруднительном положении.

Предусмотренное Законом бюджетное финансирование НКА также стало серьезным конфликтогенным фактором. Согласно ст. 16 гл. 5 Закона “финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется (в том числе — прим. авт.) за счет средств... федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов”. Для обеспечения нужд НКА “федеральные органы законодательной и исполнительной власти”, в соответствии со ст. 19 гл. 5, “предусматривают в федеральном бюджете, а также в бюджетах субъектов РФ ассигнования для оказания поддержки национально-культурным автономиям, ...предоставляют национально-культурным автономиям льготы по налогам, сборам и кредитам...” При этом законодатель не определяет принципов распределения бюджетных средств ни между различными НКА, ни между организациями, составляющими НКА. Подобный нормативный вакуум порождает острую борьбу между НКА, претендующими на право выражать интересы различных этнических общностей. Иными словами, вступление в силу рассматриваемого Закона усилило межэтническую конкуренцию и породило в столичном мегаполисе достаточно острые конфликтные ситуации.

Возникшие трудности побудили правительство Москвы совместно с Московским межнациональным совещанием разработать и принять в 1997 году “Организационно-методические рекомендации по созданию и регистрации национально-культурных автономий в Москве”⁶².

⁶¹ Авторы неоднократно выразили свое отношение к этому Закону. См.: Филиппов В. Р., Филиппова Е. И. *Закон и этничность*. М.: Пульс, 1998; Они же: *Национально-культурная автономия в контексте совершенствования законодательства // Этнографическое обозрение*. 2000. № 3; Филиппов В. Р. *Национально-культурная автономия: классическая концепция и ее современная интерпретация // Национальнокультурная автономия: проблемы и суждения*. Под ред. Е. И. Филипповой. М., 1998; Он же: *Национально-культурная автономия: перспективы институционализации в России // Представительная власть*. Специальный выпуск. М., 1998.

⁶² *Организационно-методические рекомендации по созданию и регистрации национально-культурных автономий в Москве*. М., 1997.

В “Рекомендациях...” разъяснялось, что “в связи с двойным статусом Москвы как города и как субъекта Федерации, прямое действие Закона “О национально-культурной автономии в Москве определяет создание местных и региональных НКА соответственно на уровне административных округов и на городском уровне...”. Кроме того, московские власти, стремясь упорядочить процесс регистрации НКА, выражали пожелание, чтобы “при наличии нескольких НКА, представляющих интересы данной этнической общности в Москве..., в создании региональной национально-культурной автономии принимало участие большинство местных НКА” (п. 1.2. гл. 1). Таким образом московская администрация стремилась элиминировать конфликтные пункты федерального Закона и упростить процедуру организации НКА всех уровней. Рекомендации содержали также образцы стандартного пакета документов, необходимых для беспрепятственной регистрации создаваемых НКА в Управлении юстиции г. Москвы.

Разрабатывая проект “Рекомендаций...”, его авторы ставили перед собой задачу компенсировать известные правовые лакуны Закона “О НКА” параллельными нормами Закона “Об общественных объединениях”. Как сформулировал это заместитель председателя КОМС Ю. Горячев, “за последние годы мы усвоили, что эти законы должны восприниматься в комплексе, “в увязке”. Именно такой подход нашел отражение в разработанном нами своде организационно-методических мероприятий по созданию НКА”⁶³. Представляя этот документ членам ММС, начальник Отдела регистрации общественных и религиозных организаций Управления юстиции г. Москвы О. Юрьева подчеркнула, что, хотя “рекомендации не носят юридического характера”⁶⁴, именно они будут определять процедуру оформления НКА в Москве.

В настоящее время в Москве зарегистрированы региональные НКА: армянская, ассирийская, еврейская, казахская, корейская, курдская, латышская, немецкая, татарская, сербская и польская.

Значительно больше зарегистрировано местных НКА на территории столичных административных округов. В Центральном округе зарегистрированы: еврейская, корейская, татарская, казахская, армянская, латышская, ассирийская, сербская, польская, азербайджанская. В Южном округе: корейская, немецкая, еврейская, армянская, татарская. В Восточном округе: татарская, корейская, еврейская, армянская. В Западном: татарская, курдская, армянская. В Юго-Восточном: корейская, армянская, цыганская, татарская. В Юго-Западном: армянская, корейская, татарская. В Северо-Западном: еврейская, армянская, татарская. В Северо-Восточном: армянская, татарская. В Северном: армянская, татарская. В Зеленограде – армянская.

4. Московский опыт административного регулирования этнических процессов

Итак, на рубеже 1990-х гг. начался этап организационного оформления национально-культурного движения в столице. По мере создания национально-культурных обществ их лидеры стали искать пути установления контактов с городскими властями. Эти инициативы имели в основном прагматическую направленность: просьбы помочь провести вечер, оформить газету... Вспоминает ведущий специалист Отдела межнациональных отношений КОМС Н. Львова: “Они были без денег, без помещения, без элементарных средств для работы... Мы старались помочь всем, кто приходил”⁶⁵.

⁶³ Горячев Ю. А. *Выступление на ММС 23 июня 1997 г.* //Московское межнациональное совещание – 1997. С. 71.

⁶⁴ Юрьева О. В. *Выступление на ММС 23 июня 1997 г.* //Там же. С. 66.

⁶⁵ Интервью с Н. Н. Львовой //Архив авторов.

КОМС как структурное подразделение Правительства Москвы существует с 1992 года, а с 1993 года в московском бюджете появилась новая статья расходов: финансирование мероприятий, направленных на обеспечение национальной политики. Средства выделяются на поддержку национальных объединений, на открытие национальных школ, на мероприятия просветительского и воспитательного характера⁶⁶. На развитие национальных программ из городского бюджета выделяется 2,7-3 миллиона рублей ежегодно. Правительство Москвы поддерживает практически все общественно-значимые инициативы национальных объединений в области культуры и образования, инициирует и организует крупные мероприятия, направленные на межэтническую консолидацию, такие как “Парад народов и земель российских”, культурно-просветительская программа “Москве – с любовью. Связь времен – связь народов”⁶⁷.

На ежегодный татаро-башкирский праздник “Сабантуй”, например, тратится 100-150 тыс. руб. Праздник славянской письменности “стоит” значительно меньше – 50-60 тыс., столько же получают на свои праздники еврейские организации⁶⁸. Финансируются также ежегодный круглый стол “Культурный диалог народов Кавказа в Москве”, издание серии брошюр “Этнодиалоги”, журнала “Этносфера” и т. д.

По свидетельству бывшего вице-премьера Правительства Москвы Э. Бакирова, “в сфере межнациональных отношений пять-шесть лет тому назад начинали... с пустого места. Мы встречались с отдельными представителями некоторых диаспор по их инициативе – и это все. Мы собирали раз или два в год межнациональные совещания... Обсуждали какие-то вопросы и расходились. Постоянных рабочих связей не было. Все делалось от случая к случаю...”⁶⁹. Такая система отношений не устраивала городские власти, которым хотелось иметь более определенный круг партнеров. Это должно было, в частности, помочь контролировать использование бюджетных средств, выделяемых на нужды этнокультурных обществ⁷⁰.

4.1. Московское межнациональное совещание и национально-культурные автономии

В конце 1994 года механизм взаимодействия органов государственной власти с этническими общественными объединениями был создан в форме Московского межнационального совещания (ММС). Положение о ММС утверждено Приказом председателя КОМС № 9 от 4.11.94.

По своему статусу ММС создавалось как консультативно-совещательный орган при КОМС Правительства Москвы⁷¹. Членами Совещания являются все этнокультурные объединения, зарегистрированные в Москве. В персональном составе Совещания руководители (или их заместители) названных общественных объединений представляют свои организации по должности. Основные цели ММС были определены как обеспечение взаимодействия органов государственной власти с национальными общественными объединениями, координация

⁶⁶ Доклад Т. Д. Меликова на городской конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве”. С. 72.

⁶⁷ Швецова Л. И. *Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г.* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 16-17.

⁶⁸ Интервью с Н. Н. Львовой // Архив авторов.

⁶⁹ Бакиров Э. А. *Выступление на заседании ММС 19 марта 1997 г.* // Московское межнациональное совещание – 97. С. 54.

⁷⁰ Интервью с Н. Н. Львовой // Архив авторов.

⁷¹ *Положение о Московском межнациональном совещании при КОМС* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 115.

деятельности национальных объединений в области культуры, науки, образования и просвещения, представление их законных интересов⁷².

Заседания ММС, согласно Положению, созываются не реже трех раз в год, а в периоды между заседаниями организуются встречи и совещания по конкретным вопросам с участием представителей различных подразделений правительства Москвы. При необходимости создаются рабочие группы.

Принятый в июне 1996 г. Федеральный Закон “О национально-культурной автономии” был воспринят в Правительстве Москвы как новая возможность упорядочить отношения с национальными объединениями. Э. Бакиров, вице-премьер, высказался по этому поводу откровенно: “Когда читаешь текст этого закона, искренне радуешься: ну наконец-то мы похороним все эти внутринациональные противоречия, которые тревожат москвичей. Это же не секрет, что у многих диаспор имеется несколько общественно-культурных центров или культурно-религиозных организаций, которые друг с другом никак не контактируют. Более того, зачастую враждуют. Мы по этой причине тратим впустую колоссальное количество времени и материальных ресурсов”⁷³. В соответствии с такой установкой “создание НКА, наличие которых дает возможность решать многие вопросы, в том числе финансовые, на законных основаниях”⁷⁴, было провозглашено первоочередной задачей.

Надо сказать, что сформулированная чиновниками идея “централизации” национального движения нашла сторонников и среди самих его лидеров, охотно признавших, что некоторые организации могут быть, по классической формуле, “более равны, чем другие”. Характерно в этом смысле рассуждение руководителя Московской немецкой национально-культурной автономии Р. Мюллера: “Нельзя считать, что национально-культурная автономия, которая объединила, допустим, шесть организаций, и национальная организация, которая не вошла в состав автономии из-за амбиций своего руководства или по каким-либо другим причинам, находятся в равном положении. ...Демократия обеспечивает добровольность ...при объединении... Но в то же самое время надо использовать определенные рычаги для того, чтобы **направлять процесс объединения в русло государственной политики**. ... по закону предусмотрено финансирование проектов и программ только национально-культурных автономий”⁷⁵ (курсив наш – авт.).

Поскольку на первом этапе создание НКА в столице шло медленно (за девять месяцев после принятия закона были зарегистрированы всего шесть местных и одна региональная НКА), под эгидой КОМС по поручению Э. Бакирова была создана рабочая группа для содействия этому процессу. Важно отметить, что в протоколе заседания этой рабочей группы зафиксирована в качестве “единого мнения” ее участников мысль о том, что “в силу специфики Москвы как многонационального столичного мегаполиса с большим количеством национальных объединений, в том числе в ряде случаев в рамках одной общины, а также с учетом статуса Москвы как субъекта Федерации, целесообразно, чтобы на общемосковском уровне **интересы каждой этнической общности представляла одна региональная национально-культурная автономия**”⁷⁶ (курсив наш – авт.).

⁷² Доклад Т. Д. Меликова на городской конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве”. С. 73.

⁷³ Бакиров Э. А. *Выступление на заседании ММС 19 марта 1997 г.* //Московское межнациональное совещание – 1997. С. 55.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Мюллер Р. В., руководитель Московской немецкой национально-культурной автономии. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* //Московское межнациональное совещание – 1998. С. 42-43.

⁷⁶ Протоколы заседаний рабочей группы Московского межнационального совещания по вопросам содействия национально-культурным автономиям в Москве //Архив авторов.

Работа по созданию в столице национально-культурных автономий на протяжении 1997-1998 гг. была одним из приоритетных направлений деятельности ММС. И. Фуки (руководитель Национальной лиги караимов): “Мы только что утвердили результаты деятельности Рабочей группы... Одобрены подготовленные организационно-методические рекомендации ..., дано согласие на проведение постоянно действующего круглого стола на тему “Национально-культурные автономии: опыт, решения, перспективы”... Круглый стол и семинар будут очень важны в плане повышения уровня знаний, обмена опытом работы и т. д. Но чтобы эта работа была эффективной, надо наладить выпуск публикаций. Публикации дадут возможность донести необходимую информацию до значительно большего круга людей”⁷⁷.

Такой “круглый стол” действительно был организован под эгидой Общественного центра “Этносфера”, и в течение двух лет (1997-1998 гг.) авторы были его ведущими. Все это время мы тщетно пытались призвать лидеров национально-культурных обществ к самостоятельным действиям, направленным на реализацию этнокультурных потребностей тех этнических общин, от имени которых они выступают. Однако единственным вопросом, который участники круглого стола были готовы обсуждать, был вопрос о форме и размерах государственной поддержки деятельности НКА, обещанной законом. Это можно проследить по стенограммам заседаний в Центре “Этносфера”, которые, в соответствии с решением ММС, были опубликованы⁷⁸.

Результатом вышеописанной активности стал быстрый рост числа НКА разного уровня, зарегистрированных в Москве: к марту 1998 г. – 24 местных и 7 региональных, к декабрю того же года – 37 местных и 11 региональных (по данным на октябрь 2000 г. соответственно 41 и 14). Однако сформированные новые структуры не заменили собой ранее существовавшие: юридические лица – национально-культурные общества, выступившие, в соответствии с законом, учредителями НКА, сохранили свою самостоятельность. По признанию представителя Ассоциации ассирийцев Москвы Р. Биджамова, “по своей сути национально-культурные автономии представляют собой не более как те же самые прежние национально-культурные общественные организации. Иначе говоря, дополнительно созданные “зонтичные” структуры не оправдали возлагавшихся на них надежд”⁷⁹.

В декабре 1997 г. было принято новое Положение о ММС, согласно которому к числу членов этой организации были добавлены московские региональные НКА в лице их лидеров⁸⁰. Еще одной новацией Положения было образование в структуре ММС Секретариата, призванного осуществлять на общественных началах информационное, координирующее и организационное обеспечение работы Совещания. Ответственный секретарь ММС назначается председателем КОМС. С июня 1997 г. эту должность занимает руководитель фонда “Казахская диаспора” П. Джамалов.

Активисты ММС периодически поднимали вопрос о повышении статуса Совещания. Предлагались различные варианты: сделать ММС Консультативным советом по национальной политике Правительства Москвы при сохранении главенствующей роли КОМС⁸¹; может быть

⁷⁷ Фуки И. А. *Выступление на заседании ММС 23 июня 1997 г.* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 76.

⁷⁸ *Национально-культурная автономия: проблемы и суждения (по материалам заседаний круглого стола в Центре “Этносфера”)*. Под ред. Е. И. Филипповой. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 1998.

⁷⁹ Биджамов Р. Т. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. Сер. “Этнодиалоги”. М.: Этносфера, 2000. С. 63.

⁸⁰ *Положение о Московском межнациональном совещании при Комитете общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 189.

⁸¹ Апаев А. М., председатель Общества чечено-ингушской культуры “Даймох”. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* // Там же. С. 70.

даже своего рода “ассамблеей народов”⁸²; поднять ранг ММС до уровня совещательного органа при Мэре столицы⁸³. Высказывалось мнение, что “это не должен быть только совещательный орган; его решениям необходимо придать значение рекомендаций, а если понадобится – то и право выходить со своим мнением на правительственный уровень”⁸⁴. Было также предложено создать под эгидой КОМС на базе ММС общественный институт по изучению межнациональных отношений в Москве⁸⁵.

Острая дискуссия по поводу статуса ММС имела место на его заседании 21 июня 1999 г. Началась она репликой с места: “...желательно, чтобы ММС имело статус Национальной палаты при КОМС”⁸⁶. Затем вопрос о статусе ММС поднимался многими выступающими. “Что такое ММС сегодня? Это ... организация, не имеющая юридического лица, а только моральный авторитет. ...Непонятно, почему сумма легитимных, прошедших регистрацию организаций не могла бы тоже стать юридическим лицом? Именно из-за отсутствия юридического лица мы не участвуем в управлении Домом национальностей, не можем контролировать его бюджетные средства...”⁸⁷

Против этого предложения выступила председатель КОМС Л. Швецова, которая предостерегла сторонников пересмотра статуса ММС о том, что “Если мы преобразуем ММС в общественную организацию, то никакое правительственное подразделение обслуживать деятельность общественной организации не возьмется. Более того, оно не будет иметь права финансировать деятельность этой организации, а только отдельные особо важные конкретные проекты.”⁸⁸

Ведущий специалист КОМС Н. Львова связывает желание поднять статус ММС со стремлением лидеров этой организации “войти во власть в качестве структурной единицы”. На это же направлены и попытки конституировать ММС как юридическое лицо. Между тем, по ее же признанию, Совещание не имеет юридического лица не случайно – это принципиальная позиция Правительства Москвы⁸⁹.

На фоне требований о повышении статуса ММС показательное признание президента Общества азербайджанской культуры “Оджаг” Т. Меликова: “ММС не в полной мере выполняет свои функции. Оно не смогло наладить тесные контакты с другими комитетами Московского Правительства. В последние годы редкими стали и заседания Межнационального совещания”⁹⁰.

Вопрос о статусе ММС решился самым неожиданным образом: в результате повышения статуса Л. Швецовой, в прошлом – председателя КОМС, а ныне – вице-премьера Правительства Москвы. Для сохранения преемственности взаимодействия ММС с городскими властями удобно оказалось “замкнуть” его напрямую на вице-премьера. В структуре ММС будет создан Совет по делам

⁸² Келлер И. И., председатель Исполнительного комитета Федеральной НКА российских немцев. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* //10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 75.

⁸³ Меликов Т. Д. *Доклад Оргкомитета конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* //Там же. С. 12.

⁸⁴ Меликов Т. Д., председатель Общества азербайджанской культуры “Оджаг”. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* //Московское межнациональное совещание – 1998. С. 45-46.

⁸⁵ Там же. С. 46.

⁸⁶ Швецова Л. И. *Выступление на заседании ММС 21 июня 1999 г.* //Московское межнациональное совещание – 1999. С. 37.

⁸⁷ Беритапвили Д. Р., вице-президент Московского общества “Грузинское землячество”. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 21 июня 1999 г.* //Там же. С. 47-48 .

⁸⁸ Швецова Л. И. *Заключительное слово на заседании ММС 21 июня 1999 г.* //Там же. С. 55.

⁸⁹ Интервью с Н. Н. Львовой //Архив авторов.

⁹⁰ Меликов Т. Д. *Доклад Оргкомитета конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* //10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 10.

национально-культурных автономий. Соответствующее решение уже принято, сейчас идет переходный период⁹¹.

4.2. Постоянная межведомственная комиссия

Специалисты московского Правительства, занятые по роду службы взаимодействием с лидерами этнических ассоциаций, интуитивно сознавали, что регулирование этнических процессов в городе не сводится только к протекционизму по отношению к культурным и образовательным инициативам тех или иных общественных организаций. В силу этого обстоятельства периодически возникала потребность расширить сферу административного регулирования этноконтактной ситуации в городе, вовлечь в этот процесс различные структурные подразделения Правительства Москвы, не ограничивая такое регулирование только компетенцией КОМС и, отчасти, Комитета образования. Во второй половине 90-х годов все более отчетливо осознавалась потребность комплексного, структурного воздействия на этнические процессы в мегаполисе и, соответственно, необходимость преодоления ведомственного подхода к этой проблеме.

12 мая 1998 г. Постановлением Правительства Москвы № 382 утверждено положение о Постоянной межведомственной комиссии при правительстве Москвы по обеспечению взаимодействия с национальными общественными объединениями. В ее состав вошли представители 12 подразделений московского правительства, в том числе комитеты по культуре, образованию, телекоммуникациям и СМИ, ГУВД и др.

Однако реально новая административная структура так и не заработала, эффективные механизмы преодоления ведомственного подхода не были найдены. На наш взгляд, это обусловлено, прежде всего, ограниченностью в понимании структуры административного воздействия на интересующий нас объект, трактовка “национальной политики” исключительно как сферы культурного, образовательного и языкового взаимодействия различных этнических групп. Фактически это следствие нежелания Правительства Москвы признать актуальность острейших этносоциальных противоречий, наличие этнополитического, этноэкономического аспекта межэтнического взаимодействия в столице. Но об этом – ниже. Отметим только, что деятельность или, точнее, бездеятельность Комиссии критиковали и лидеры этнокультурных ассоциаций. Вот характерные высказывания на этот счет: “Комиссия создана год назад. Однако сегодня вряд ли кто из нас сможет ответить, чем занята Межведомственная комиссия, и как с ней сотрудничать”⁹²; “Комиссия, созданная из представителей правительственных подразделений, к сожалению, пока не развернула должным образом свою работу”⁹³. В связи с изменением статуса ММС Комиссия будет расформирована, а входившие в нее представители структурных подразделений правительства войдут в состав обновляемого ММС⁹⁴.

4.3. Этнокультурное образование в Москве

Одним из наиболее амбициозных и шумно разрекламированных проектов Правительства Москвы в сфере регулирования этнических процессов стала реализация программы этнокультурного образования, предусматривающей создание целого ряда так называемых “национальных школ” или школ с тем или иным “этнокультурным компонентом”. Этнообразование получило свое воплощение в разных формах и видах: дошкольные учреждения, учебно-воспитательные

⁹¹ Интервью с Э. И. Команом // Архив авторов.

⁹² Джамалов П. О., ответственный секретарь Московского межнационального совещания. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 21 июня 1999 г.* // Московское межнациональное совещание – 1999. С. 54.

⁹³ Меликов Т. Д., председатель Общества азербайджанской культуры “Оджаг”. *Выступление на городской научно-практической конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 75.

⁹⁴ Интервью с Э. И. Команом // Архив авторов.

комплексы, общеобразовательные школы, учреждения национального профессионального образования, колледжи, культурно-образовательные центры и факультативы⁹⁵.

В соответствии с программой “Столичное образование-1”, принятой в 1994 году Комитетом образования, были разработаны концепции и программы национального образования на 1994–1998 гг. В результате их реализации число школ с этнокультурным компонентом достигло 47. Эти учреждения получили самостоятельный статус. Составной частью программы “Столичное образование-2” стала программа “Развитие этнокультурного образования в Москве (1998-2000)”. Она предусматривала создание еще 15 учреждений этнокультурного образования⁹⁶. В настоящее время эти программы выполнены, и мэр города Ю. Лужков с удовлетворением констатировал: “За короткое время мы открыли в столице 60 национальных школ”⁹⁷. Принятая в ноябре 1999 г. Комплексная городская программа “Москва на пути к культуре мира” предусматривает разработку аналогичной программы на последующий период⁹⁸.

В то же время, как Комитет образования Правительства Москвы, так и представители этнокультурных объединений отмечают целый ряд недостатков существующей системы образования. Представителей ряда этнокультурных объединений, в частности, не удовлетворяет содержание обучения в так называемых “национальных” школах: они хотели бы вместо *изучения* “национальных” языков организовать *преподавание* на этих языках. Слаба материальная база некоторых школ. Многие из них расположены в зданиях бывших детских садов. Проблемы возникают с обеспечением учебниками по предметам этнокультурного цикла, а также повышением квалификации преподавателей. В то же время, Комитет образования недоволен тем, что многие национально-культурные объединения, посольства, постпредства ставят вопрос об открытии этнокультурных учреждений непременно в Центральном округе города, что, естественно, вызывает трудности⁹⁹.

Между тем, главная проблема школ с “этнокультурным компонентом”—“слабая потребность в их услугах со стороны тех, на кого они якобы ориентированы. Реальная непрестижность языков и культур меньшинств и ограниченность спроса на них не привлекают ресурсы (в том числе государственные) для их развития, что, в свою очередь, еще более их маргинализует”¹⁰⁰.

Кроме того, на наш взгляд, обучение детей в “национальных” школах не способствует формированию толерантного отношения к представителям иных культур и затрудняет адаптацию подростков к условиям мегаполиса с безусловным культурным доминированием русского этнического большинства. Развитие системы школьного образования по пути “развода” учащихся по национальным учебным заведениям представляется бесперспективным и даже опасным.

Авторы еще в 1998 г. предлагали в качестве альтернативы “этнокультурному” образованию включение этнологии как особой учебной дисциплины в структуру учебных планов общеобразовательных московских школ. Обучение учащихся основам народоведения позволило бы пробудить у детей интерес к культуре иных народов, повысило бы их адаптивность к различным этнокультурным средам и способствовало толерантному восприятию этнических контрагентов.

⁹⁵ Кезина Л. П. *Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г.* //Московское межнациональное совещание – 1998. С. 8-9.

⁹⁶ Там же. С. 10-12.

⁹⁷ Лужков Ю. М. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* //10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 35.

⁹⁸ *Москва на пути к культуре мира. Московское образование (Сборник документов и материалов)*. Отв. ред. Ю. Горячев. Вып. 1. М., 2000. С. 20.

⁹⁹ Выступление Л. П. Кезиной на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г. С. 11-12.

¹⁰⁰ Осипов А. Г. *Этнические отношения в Москве: проблемы оценки и интерпретации* Рукопись.

В составе авторского коллектива под руководством проф. В. Пименова мы принимали участие в разработке концепции переподготовки учителей гуманитарного цикла по специальности “этнология”¹⁰¹. К сожалению, этот проект не был реализован в этнополитической практике московского Правительства. Оно предпочло путь наращивания числа “национальных” школ.

4.4. Дом национальностей

Лейтмотивом взаимодействия “национальных лидеров” с представителями власти на протяжении десяти лет был вопрос о предоставлении за счет города специальных помещений для размещения “офисов” разнообразных московских этнокультурных ассоциаций. Практически все они или искренне уверены, или имитируют уверенность в том, что муниципальные власти обязаны размещать и оснащать оргтехникой всякого, кто захочет объявить себя выразителем интересов той или иной этнодисперсной группы и сочтет за благо зарегистрироваться в качестве юридического лица. К. Мусаев (член Правления Общества казахской культуры “Казак тили”): “В нашей деятельности мы все время упираемся в одну вечную проблему – проблему помещений... Но когда государство обязуется субсидировать деятельность НКА, то оно в первую очередь должно обеспечить их помещением для работы”¹⁰².

По понятным причинам правительство Москвы не могло и не хотело удовлетворять подобного рода требования, также как не хотело и вызывать ненужную конфронтацию с лидерами московских общественных организаций, ассоциированных по этническому принципу.

В качестве одного из вариантов решения проблемы еще в начале 1990-х гг. было предложено создать в Москве Дом национальностей. В 1991 г. прежнее городское руководство обсуждало возможность передать для этой цели здание Дома политпросвещения на Цветном бульваре, однако этот проект реализован не был. Тем не менее, идея Дома не утратила своей привлекательности для активистов национально-культурных обществ, которые рассчитывали получить таким образом столь желаемые площади. В 1997 г. в рамках ММС была создана рабочая группа, которой было поручено разработать Концепцию Московского дома национальностей (далее – МДН), и эта работа была проделана. В здании МДН авторы Концепции планировали разместить киноконцертный зал на 400 мест, конференц-зал на 150 мест, выставочный зал и библиотеку, издательский центр и редакции национальных СМИ, технический центр с радио-, теле- и фотостудиями, торговый центр с рестораном национальной кухни на 120 мест, гостиницу на 100 мест, а главное – 250 офисов и соответствующую инфраструктуру для обеспечения работы всего вышеперечисленного. Руководство МДН должен был осуществлять Общественно-попечительский Совет из числа руководителей национальных организаций во главе с мэром Москвы, а его финансирование – производиться из средств бюджета “на основании постановления Правительства Москвы с учетом закона “О национально-культурной автономии”. Предполагалось также привлечение спонсоров и благотворительных фондов¹⁰³.

1 октября 1998 г. мэр Москвы подписал распоряжение № 994-РМ “О создании государственного учреждения “Московский дом национальностей”, учредителем которого выступило правительство Москвы. 31 января 2000 г. подписано распоряжение премьера правительства Москвы № 66-РП о проведении проектных и ремонтно-реставрационных работ здания Московского дома национальностей. Предписано предусмотреть в бюджете Москвы на 2000 и 2001 гг. затраты на финансирование этих работ.

¹⁰¹ *Национальный (этнокультурный) аспект в системе повышения квалификации работников образования Москвы.* Под. ред. В. Пименова. М.: МИПКРО, 1998.

¹⁰² Мусаев К. М. *Выступление на заседании ММС 19 марта 1997 г.* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 41.

¹⁰³ *Концепция Московского дома национальностей.* Одобрена Московским межнациональным совещанием 23 июня 1997 г. // Архив авторов.

Казалось бы, проблема благополучно разрешилась. Однако, вопреки ожиданиям, предложенный правительством проект не удовлетворил многих членов ММС. Во-первых, было решено выделить помещение площадью 500 кв. м., чего явно недостаточно для размещения всех этнокультурных ассоциаций в “отдельных квартирах”, не говоря уже о конференц-залах, ресторанах и прочих местах “общего пользования”. Во-вторых, адрес предполагаемого Дома несколько раз менялся, в результате чего начало реальных проектных и реставрационных работ на объекте сильно задержалось. Обсудив сложившуюся ситуацию, ММС на своем заседании 16 декабря 1998 г. вновь подняло вопрос о “проработке проекта основного комплекса МДН общей площадью 20 тысяч кв. м. в центре Москвы”¹⁰⁴.

Год спустя о ситуации вокруг МДН говорилось на конференции, посвященной 10-летию национально-культурного движения в Москве: А. Григорович (Председатель Московского РО Объединения украинцев России): “В процессе работы оказалось, что при подготовке Устава МДН вовсе не обязательно руководствоваться ни таким основополагающим документом, как Концепция МДН, ни мнением общественных организаций. Устав и ряд других документов готовились кулуарно, без общественного обсуждения, что, к сожалению, отразилось на их качестве”¹⁰⁵. Т. Меликов, президент Общества азербайджанской культуры “Оджаг”: “Ситуация вокруг Дома национальностей омрачена тем, что мы были практически отстранены от разработки его учредительных документов и Устава, от принятия кадровых решений”¹⁰⁶. Р. Ныммик (руководитель общества эстонской культуры): “Нам надо только одно – помещение, где мы могли бы организовать детские кружки, языковые курсы, вечерами собираться за чашечкой кофе, где можно было бы разместить библиотеку... МДН в этом плане абсолютно бесполезен. Нам рекомендуют арендовать помещение. Денег у нас на это нет, потому что эстонское землячество – это интеллигенция и пенсионеры”¹⁰⁷.

В ответ на эту критику директор МДН В. Полуниин сказал: “Любая функциональная схема работы не удовлетворит тех, кто с самого первого дня обсуждения предназначения Дома национальностей рассчитывал получить в нем офис с табличкой. Для этого нужен дом размером 22 тыс. кв. метров. Правительство Москвы в принципе одобрительно отнеслось и к такому варианту, было готово выделить землю и строить новое большое здание, но уже не за счет средств Правительства Москвы, а за счет диаспор”¹⁰⁸.

Таким образом, с уверенностью можно говорить о том, что реализация проекта МДН в том виде, в каком она предложена правительством Москвы, не устроит наиболее амбициозных “национальных лидеров”. Напротив, учреждение МДН скорее всего, станет (и уже становится) очередным поводом для критики московских властей со стороны большинства членов ММС и не снимет с повестки дня едва ли не самый больной вопрос о “расквартировании” этнокультурных общественных организаций за счет бюджета города.

4.5. Горячая линия

После имевших место в сентябре 1999 г. в Москве террористических актов с большим количеством человеческих жертв в городе была объявлена перерегистрация приезжих. При ее проведении

¹⁰⁴ См.: Ан О., руководитель рабочей комиссии ММС по созданию Московского дома национальностей. *Выступление на заседании ММС 16 декабря 1998 г.* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 87-88.

¹⁰⁵ Григорович А. А. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 60-61.

¹⁰⁶ Меликов Т. Д. *Доклад Оргкомитета конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 11.

¹⁰⁷ Ныммик Р. А. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 82.

¹⁰⁸ Полуниин В. Т. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 91.

сотрудники правоохранительных органов обращали особое внимание на выходцев с Кавказа, многие из которых были безосновательно оштрафованы или задержаны. Это вызвало возмущение у представителей национально-культурных автономий и объединений. 6 октября 1999 г. мэр Москвы встретился с представителями кавказской общественности. На встрече были представлены все кавказские диаспоры. Результатом этого мероприятия стало распоряжение мэра Москвы №1170-РМ от 19 октября 1999 г. “О создании справочно-информационной службы Мэрии Москвы (СИСМ) и телефонного канала “Горячая линия”. Службе вменялось в обязанность “установление постоянных контактов с общественными национальными организациями для решения вопросов, связанных с возможными противоправными действиями сотрудников правоохранительных органов при исполнении ими служебных обязанностей”. На материально-техническое обеспечение СИСМ в 4 квартале 1999 г. было предписано выделить 5,4 млн. руб., в целом же финансирование распоряжения осуществить за счет резервного фонда городского бюджета¹⁰⁹.

22 октября 1999 г. издано распоряжение мэра Москвы №1189-РМ “О некоторых вопросах работы в сфере межнациональных отношений”, трактующее как противоправное и недопустимое использование этнического признака при осуществлении мер по сохранению порядка в городе. КОМС предписано организовать регулярные встречи руководства правительства Москвы с представителями национальных общин.

Эти действия главы московского Правительства отчасти разрядили напряжение. Президент общества азербайджанской культуры “Оджаг” Т. Меликов, в частности, выразил надежду, что “решения, принятые после встречи Мэра с представителями национальной общественности города, позволят исключить нарушения прав человека, случаи произвола и немотивированных отказов в регистрации по национальному признаку”¹¹⁰.

Между тем, согласно информации, поступающей по телефонному каналу “Горячая линия”, по-прежнему широко распространены незаконные задержания и досмотры, изъятие ценностей и документов, отказы в регистрации по месту жительства и иные нарушения прав человека сотрудниками правоохранительных органов.

В сентябре 2000 г. деятельность “Горячей линии” обсуждалась на заседании ММС, причем было отмечено, что лидеры НКА очень редко обращаются в эту службу. Между тем, московские власти предполагали работать прежде всего с обращениями землячеств и национальных общественных объединений (это зафиксировано в пп. 3 и 4 распоряжения о создании справочно-информационной службы и телефонного канала “Горячая линия”). Причина такой пассивности “национальных” лидеров и организаций состоит, на наш взгляд, в том, что они, будучи ориентированы в первую очередь на этнокультурную деятельность, нередко далеки от повседневных проблем представителей соответствующих этнодисперсных групп и не готовы представлять их интересы. Кстати, по нашему мнению, попытка возложить на землячества и национальные общества не свойственные им правозащитные функции не выглядит разумной. Руководствуясь, по-видимому, привычным принципом чиновника – иметь дело с “представителем”, вместо того чтобы общаться с сотнями и тысячами недовольных граждан – городские власти невольно политизируют национальные общественные объединения. Правильнее, наверное, сделать информацию о “Горячей линии” максимально доступной, разместив соответствующие объявления на вокзалах, станциях метро, в самих отделениях милиции и т. п.

Информационно-аналитическая служба Мэрии подвела итоги работы телефонного канала “Горячая линия”. Как сказано в информационной справке, любезно предоставленной нам

¹⁰⁹ *Распоряжение Мэра Москвы от 19 октября 1999 г. “О создании справочно-информационной службы Мэрии Москвы и телефонного канала “Горячая линия” // Московское межнациональное совещание – 1999. С. 93.*

¹¹⁰ Меликов Т. Д. *Доклад Оргкомитета конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы” // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 14-15.*

руководителем этой службы Н. Н. Тулиным, руководство канала провело “рабочие встречи и совещания практически со всеми руководителями землячеств и общественных национальных объединений, представительств республик Северного Кавказа России при Президенте Российской Федерации и посольств стран Закавказья... В целях повышения эффективности работы “Горячей линии” осуществлены рабочие совещания с руководителями правоохранительных органов города”¹¹¹.

В 2000 г. по телефону “Горячей линии” позвонили 3342 москвичей и гостей столицы с жалобами на работу правоохранительных органов Москвы. По 2851 жалобе сотрудниками “Горячей линии” помощь была оказана незамедлительно, в 491 случае было организовано проведение дополнительных проверок с участием Прокуратуры, ГУВД и иных правоохранительных органов. В результате проверок 303 жалобы были признаны обоснованными и по ним были приняты соответствующие меры, 126 обращений были признаны неподтвердившимися, по 38 жалобам был дан обоснованный отказ, 24 обращения находятся на контроле “Горячей линии”. Как сказано в названной информационной справке “жалобы поступали по вопросам регистрации граждан, соблюдения паспортного режима; на нарушения, допущенные участковыми инспекторами милиции, оперативными уполномоченными уголовного розыска, сотрудниками дежурных частей и медицинских вытрезвителей, инспекторами ГИБДД и др.” По итогам проверок 88 сотрудников милиции привлечены к дисциплинарной ответственности, возбуждено 30 уголовных дел, по 13 материалам отменены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, составлены 48 протоколов об административных правонарушениях. Прекращено 5 уголовных дел, возбужденных с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства.

5. Резюме

Итак, что же представляет собой национальная политика правительства Москвы, и каковы ее результаты?

В представлении городских властей, “в своем практическом проявлении национальная политика – это прежде всего реальная поддержка интересных и творческих инициатив в сфере национальной культуры и образования...”¹¹².

С таким пониманием проблемы согласны и большинство лидеров национально-культурных объединений: “У национальной политики есть очень конкретные... задачи, решая которые, можно вытянуть всю цепь. В Москве за основу была взята работа в сфере культуры и образования”¹¹³. Это легко объяснимо, ведь “поддержка творческих инициатив” имеет вполне осязаемое материальное выражение и открывает перед этническими активистами широкие возможности для самореализации.

Таким образом, сложилась определенная традиция интерпретировать “национальную политику” как патронаж в отношении этнокультурных объединений. Как следствие такого подхода, в диалоге “этничность – власть” контрагентом московского правительства выступает крайне ограниченный круг “национальных лидеров”, руководствующихся в своих действиях преимущественно личными амбициями.

Нельзя не согласиться с тем, что “в Москве, как и в других субъектах РФ, национально-культурные объединения и национально-культурные автономии — это клубы по интересам, прежде всего, для части интеллигенции. В их деятельности принимает участие заведомо очень скромная доля лиц, относящихся к тем самым этническим группам, которые ассоциации порой берутся представлять;

¹¹¹ О результатах работы телефонного канала “Горячая линия” за 2000 г. // Архив авторов.

¹¹² Швецова Л. И. *Межнациональные отношения постоянно находятся в поле зрения Правительства Москвы* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 20.

¹¹³ Меликов Т. Д. *Доклад Оргкомитета конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 9.

все разговоры о цельных и структурированных “национальных общинах”, отношения между которыми и государством якобы надо “регулировать” – не более чем продукт воображения”.¹¹⁴

Представительность этнокультурных объединений и их лидеров, их право выступать от лица соответствующих этнодисперсных групп вызывают большие сомнения и у большинства москвичей, и у части этнических активистов, наиболее адекватно оценивающих реальную этноконтактную ситуацию, да и у представителей власти, непосредственно ведающих “национальными отношениями” в городе.

Примечательно в этом контексте, что в ходе социологического мониторинга, осуществлявшегося в Москве с 1992 по 1998 гг. Институтом социально-политических исследований РАН, в анкеты включался вопрос: “чьи интересы, по вашему мнению, выражают лидеры, активисты национально-культурных обществ?”. В среднем около трети опрошенных заявили, что они “представляют в основном личные интересы”. На вопрос о том, влияет ли работа национальных обществ Москвы на улучшение взаимоотношений различных этнических групп населения, 47% затруднились ответить, потому что они не имели никакой информации о деятельности этих обществ.¹¹⁵

Рефлексия по поводу собственной репрезентативности приводит к печальным выводам и наиболее здравомыслящих и искренних деятелей ММС. Вот, в частности, весьма характерное высказывание Р. Биджамова (представителя Ассоциации ассирийцев Москвы): “Очень большой для всех нас вопрос – это вопрос о легитимности национально-культурных организаций. Не секрет, что большинство из них являются на самом деле своего рода группами по интересам, клубами; это квазиорганизации, которые не имеют прочных связей со своей этнической средой и зачастую возглавляются непрофессиональными, некомпетентными, амбициозными и далекими от демократических традиций лидерами”¹¹⁶.

Еще более категоричен в своем суждении Ф. Юсупов (президент Всероссийского татарского культурно-просветительского центра): “Создаются НКА... численностью в три человека. И некоторые автономии возглавляют те, кого мы исключили за мошенничество еще в 80-х годах. ... Сегодня в Москве не менее 20 татарских культурных общественных организаций, а что они сделали? Многие состоят из мужа, жены, родных и друзей”.¹¹⁷

И, наконец, чрезвычайно ценное признание руководителя Московского немецкого объединения А. Гангнуса: “Одна из серьезных трудностей на пути реализации Закона об НКА – склоки, существующие во многих национальных сообществах. Мне кажется, это происходит из-за того, что в значительной степени наше национально-культурное движение замешено на материальном интересе, стремлении что-то получить... Каждый хочет взять больше, никто не хочет делиться”¹¹⁸. Приведенная цитата позволяет лучше понять истинные побудительные мотивы этнической мобилизации, реализуемой активистами “национального движения” якобы в интересах

¹¹⁴ Осипов А. Г. *Этнические отношения в Москве: проблемы оценки и интерпретации*. Рукопись.

¹¹⁵ Ладоко И. В., ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН. *Выступление И. В. на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* // Московское межнациональное совещание – 1998. С. 39.

¹¹⁶ Биджамов Р. Т. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 62.

¹¹⁷ Юсупов Ф. Ш. *Выступление на заседании ММС 23 июня 1997 г.* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 76.

¹¹⁸ Гангнус А. А., руководитель Московского немецкого объединения. *Возрождая культуру, возродим нацию* // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. С. 60. В том же духе высказывались член совета региональной татарской НКА А. Ахтамзян (*Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 92.) и Председатель Московской региональной НКА корейцев Е. Цой (*Выступление на заседании ММС 19 марта 1997 г.* // Московское межнациональное совещание – 1997. С. 44.)

соответствующих этнодисперсных групп и в целях осуществления права на свободу этнокультурной идентичности.

Вице-премьер Правительства Москвы, Л Швецова, курирующая национальную политику, признает, что "...не следует утверждать, что (эти объединения) выражают интересы ... десятой части жителей столицы" (нерусских – прим. авт.), однако считает, что "они все же являются достаточно точным индикатором волнующих их проблем, социального и психологического самочувствия".¹¹⁹

С последним утверждением трудно согласиться, поскольку лидеры этнокультурных ассоциаций Москвы, как правило, принадлежат к достаточно "продвинутому" социально-статусным группам населения столицы, чаще всего представляют относительно благополучную "коренную" московскую творческую или научную интеллигенцию. В то же время, наиболее проблемная часть этнодисперсных групп в сегодняшней Москве – это вынужденные переселенцы из этноконфликтных регионов и экономические мигранты. Именно эти люди, зачастую не имеющие даже регистрации в столице, представляют собой группу риска, будучи, с одной стороны, особенно уязвимыми перед дискриминацией, ущемленными в гражданских правах и лишеными социальной защиты, с другой – являясь "питательной средой" для криминала. Особенно важно, что эта часть иноэтничного населения Москвы наиболее заметна, поскольку, во-первых, недавние мигранты еще не успели интегрироваться, обрести социальными связями, и потому держатся обособленно, а во-вторых – по роду своих занятий (чаще всего – торговля и сфера услуг) все время на виду. Неудивительно, что именно с этими людьми москвичи отождествляют этнодисперсные группы: все знают, что азербайджанцы захватили рынки, но далеко не каждый заметит азербайджанца-врача, юриста или ученого. Удивительный парадокс: рядовые москвичи имеют дело с одной частью этнических общин (употребляем этот термин условно), а городские власти – с другой и при этом полагают, что оказывают воздействие на этноконтактную ситуацию и состояние межэтнических отношений в столице.

В частности, мэр Москвы Ю. Лужков оптимистично оценивает достижения московского правительства: "Имея перед собой нелегкие проблемы, мы все же движемся к консолидации проживающих в Москве этносов. ... Мы сегодня лучше организованы, у нас появились школы с этнокультурным компонентом, появился Дом национальностей, появились различные национально-культурные объединения и организации"¹²⁰. Однако этому оптимизму противоречат данные, полученные Институтом социально-политических исследований: "По степени напряженности межнациональных отношений, если судить по оценкам как самих москвичей, так и экспертов, Москва идет впереди всех регионов. Ее можно сравнить... только со Ставрополем или Краснодаром... Обостряющиеся межнациональные отношения постоянно находятся в числе первых пяти проблем, которые делают жизнь москвичей неудобной. Доля москвичей, считающих эти отношения напряженными или даже способными вылиться в конфликты, за период с 1992 по 1998 год выросла... с 30% до 54%".¹²¹

Л. Швецова, также основываясь на материалах социологических опросов, вынуждена констатировать "ряд тревожных симптомов: снижение терпимости, ослабление взаимодоверия. Распространено мнение, в том числе среди русских, о материальном и правовом неравенстве этнических групп населения. Неудовлетворенность существующими возможностями реализации своих социальных потребностей, ситуация с преступностью и многие другие явления в

¹¹⁹ Швецова Л. И. *Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 199 г.* //Московское межнациональное совещание – 1998. С. 13-14.

¹²⁰ Лужков Ю. М. *Выступление на конференции "10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы"* //10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 35.

¹²¹ Ладо И. В., ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН. *Выступление на заседании Московского межнационального совещания 18 июня 1998 г.* //Московское межнациональное совещание – 1998. С. 37.

социальной области воспринимаются в национальном аспекте, что может стать одной из главных угроз межнациональному согласию....

Вызывают беспокойство проявления этнической нетерпимости и ущемления национального достоинства граждан – причем не только на бытовом уровне и в публикациях СМИ, но и при досмотре граждан и проверке документов сотрудниками милиции и других действиях. Это приводит к формированию в массовом сознании негативных национальных стереотипов, создает определенную напряженность в межнациональных отношениях”.¹²²

К сожалению, эта тревожная информация не заставила до сих пор городские власти пересмотреть свои взгляды на национальную политику. Они по-прежнему делают ставку на ограниченную поддержку НКА. Между тем, это уже не удовлетворяет и многих лидеров национально-культурных объединений, которые хотели бы большего.

Вот как оценивали усилия Правительства Москвы в сфере национальных отношений лидеры этнокультурных организаций на городской научно-практической конференции, посвященной десятилетию национально-культурного движения в Москве. А. Гангнус (член Совета Региональной НКА российских немцев): “в настоящее время произошел возврат к пониманию национально-культурной автономии как одной из форм “работы с населением” посредством создания еще одной общественной организации, по отношению к которой у государства фактически нет никаких обязательств”¹²³. И. Келлер (председатель Исполнительного комитета Федеральной НКА российских немцев): “Создание НКА как формы самоуправления немецкого народа является шагом к его полной реабилитации (имея в виду и государственность, и территорию)”¹²⁴. Г. Деметр (председатель цыганского общества “Романо кхэр”): “Просьба к Мэрии – перейти от поддержки отдельных мероприятий культурного характера к поддержке проектов социального развития цыганского народа...”¹²⁵.

Представляется совершенно справедливым утверждение вице-президента Московского общества “Грузинское землячество” Д. Бериташвили о том, что самочувствие этнических меньшинств зависит не только от наличия комфортной этнокультурной среды – школьного образования на родном языке, возможности общаться в своей этнической среде, поддерживать национальную культуру и т. д., – но и от взаимоотношений с этническим большинством. Между тем, гармонизация этих взаимоотношений требует “политической воли наверху и настойчивых двусторонних интеллектуальных и духовных усилий... на уровне человеческих отношений”¹²⁶.

Сколько бы ни открывалось в столице национальных школ, какой бы просторный и комфортный особняк ни занимал Дом национальностей, это отнюдь не улучшит социального самочувствия этнических меньшинств, если по-прежнему главным источником этнической дискриминации и конфликтных ситуаций будут сотрудники правоохранительных органов, определяющие “неблагонадежность” по цвету волос или форме носа. Никакие фестивали и смотры национальных культур не сравнятся по эффективности воздействия на общественное

¹²² Швецова Л. И. *Выступление на заседании Правительства Москвы 14 апреля 1998 г.* // Там же. С. 14-15.

¹²³ Гангнус А. А. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // 10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы. С. 70.

¹²⁴ Келлер И. И. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 74.

¹²⁵ Деметр Г. С. *Выступление на конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Там же. С. 76.

¹²⁶ Бериташвили Д. Р., вице-президент Московского общества “Грузинское землячество”. *Выступление на городской научно-практической конференции “10-летие национально-культурного движения в Москве: опыт и перспективы”* // Московское межнациональное совещание – 1999. С. 79.

сознание с газетными публикациями и тем более телерепортажами на тему засилья “инородцев” в столице.

Особенную озабоченность внушает тот факт, что управляющий субъект – городские власти плохо знают (и не стремятся узнать!) объект администрирования. Практически не изучены этническая топография Москвы, этносоциальная дифференциация ее населения. Будоражащие общественное сознание рассуждения об этнической преступности не подкреплены серьезным анализом. Наконец, не найдены эффективные механизмы, которые позволили бы элиминировать влияние коррупции (прежде всего – в правоохранительных органах) на этноконтактную ситуацию.

Оптимизировать межэтнические отношения в столице удастся только в том случае, если акцент в деятельности московского правительства будет смещен с парадных мероприятий этнокультурного характера на регулирование реальных этносоциальных процессов.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Веналий Амелин

1. Введение. Общие положения

Организация местного самоуправления – один из важнейших вопросов нынешней общественно-политической жизни России. Споры и дискуссии по этому поводу идут на всех уровнях: что эффективнее – муниципалитет или прежняя жесткая вертикаль власти, насколько последнее соответствует принципам демократии. Эти и многие другие аспекты деятельности местных органов власти сегодня актуальны, как никогда.

Необходимо пояснить некоторые понятия, термины, о которых будет идти речь в данной статье.

Термин “муниципальный” вошел в современное законодательство с принятием в 1991 г. российского закона о местном самоуправлении. В словаре В. И. Даля он трактуется как синоним к слову “городской”. Ранее в РФ все органы публичной власти ниже уровня Российской Федерации (за исключением высших органов власти автономных республик) именовались “местными органами государственной власти”. Однако в тот период (до 1991 г.) органов местного самоуправления не существовало, а публичная власть осуществлялась через “вертикаль” государственной власти от Съезда народных депутатов до сельских Советов. Поэтому в Федеральном Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (п. 2 ст. 1) изложена норма: “Термины “муниципальный”, “местный” и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления”¹²⁷.

Россия – огромное государство, суверенитет которого простирается на большую территорию, охватывает многочисленные этнические группы. Поэтому переход от унитаризма к истинному федерализму и децентрализация управления с учетом обширности территории и огромного разнообразия жизненных условий (исторических, этнических, экономических, природных) с опорой на местное самоуправление – единственный путь развития страны.

Именно местное самоуправление приближено к гражданам России. Именно оно способно цивилизованно обеспечивать высокие социальные стандарты жизни россиян.

Принятие Закона РФ от 28 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” стало одним из долгожданных событий. Однако т. н. “местное самоуправление”, которое начало формироваться в субъектах Российской Федерации, имеет лишь отдаленное отношение к тому пониманию, которое обозначено в Конституции РФ, где “местное самоуправление отрывается от системы государственной власти”¹²⁸. По мнению некоторых политиков, по сути были созданы те же местные органы государственной власти, только закамуфлированные под местное самоуправление: назначенные “сверху” главы местных администраций, формально действующие или вовсе отсутствующие представительные органы, строго соблюдаемый характер подчиненности органам государственной власти субъектов Федерации, скопированные с государственных структур рабочие аппараты и т. д.¹²⁹.

¹²⁷ Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. 28 августа 1995 г. // Компетенция органов местного самоуправления. Оренбург, 1999. С. 89-90.

¹²⁸ Абдулатипов Р. Г. *Россия на пороге XXI века. Состояние и перспективы федеративного устройства*. М., Славянский диалог, 1996. С. 192.

¹²⁹ Там же.

Ряд регионов после принятия Закона заявили о нежелательности введения у них местного самоуправления, так как их руководители не были убеждены в эффективности созданной данным законом системы. Другие руководители регионов РФ, формально выступая за местное самоуправление, постоянно ограничивают его действие, не желая делиться полномочиями.

2. Законодательная основа местного самоуправления

В Оренбургской области после прекращения деятельности городских и районных Советов народных депутатов согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 октября 1993 г. № 1740 их функции были возложены на назначенных глав администраций. Сельские районы не были муниципальными образованиями, так как основным признаком муниципального образования является выборность органов местного самоуправления (ст. 1 федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”).

Департамент по проблемам местного самоуправления Минфедерации предложил субъектам Российской Федерации несколько моделей организации местного самоуправления. Оренбургская область законодательно закрепила модель, при которой местное самоуправление осуществляется в городских и сельских местностях. Здесь в соответствии с законом проведены выборы глав и представительных органов муниципальных образований, а на уровне сельских районов сформированы территориальные органы государственного управления, возглавляемые назначенными главами администраций, которые наделены полномочиями исполнительного органа государственной власти в области местного самоуправления, что соответствует ст. 5 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Принят закон “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области” от 21 февраля 1996 г., а так же ряд других правовых актов¹³⁰

Основные направления и принципиальные подходы к проблемам местного самоуправления в Оренбургской области определены Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Последний явился своеобразной программой действий реформы местного самоуправления.

В период, прошедший с начала образования органов местного самоуправления в Оренбургской области, нарабатывалась нормативная база, шел поиск оптимальных структурных вариантов, методов и форм их работы с органами государственной власти и отношений между собой. В области 579 муниципальных образований, из них 11 городских, 567 сельских и муниципальное образование, объединяющее г. Абдулино и Абдулинский район. В представительные органы местного самоуправления избраны 4979 депутатов. Таким образом, муниципальные образования созданы на уровне городов и сельских (поселковых) советов, а районные администрации являются территориальными органами исполнительной государственной власти области.

В 1999 г. была создана рабочая группа из представителей администрации и Законодательного Собрания области, которая готовила изменения и дополнения в Устав Оренбургской области. Эта группа, в частности, занималась и разработкой оптимальной для области модели местного самоуправления. Ею рассматривались три основные модели местного самоуправления: первая – существующая, вторая – модель, предложенная на депутатских слушаниях 9 октября 1998 г., третья – модель, проект которой был представлен на заседании Совета Союза муниципальных образований области 12 марта 1999 г.

При *существующей модели местного самоуправления* в некоторых городах и районах местные органы, несмотря на экономические и финансовые трудности, терпеливо и настойчиво решают насущные проблемы повседневной жизни: содержат жилые дома, больницы, школы, занимаются

¹³⁰ См.: Приложение.

охраной окружающей среды и т. п. Но нельзя не видеть серьезных проблем в становлении местного самоуправления в области, требующих срочного разрешения.

Во-первых, ранее выполнявшиеся государством функции в сфере социально-экономического развития городов и районов области формально переданы местному самоуправлению. Порядок передачи полномочий по решению вопросов местного значения законодательно не отрегулирован, и фактически закрепленные законом полномочия местных органов остаются преимущественно в компетенции государственной власти. Так, учреждения образования, здравоохранения, коммунальной службы сельских территорий находятся сегодня в государственной собственности области, юридически за их содержание и развитие органы местного самоуправления не отвечают. В то же время, по федеральному и областному законодательству данные полномочия относятся к предметам ведения местного самоуправления. Однако на практике передача этих социально значимых предметов ведения сельским муниципальным образованиям требует создания новых структур, увеличения численности управленческого персонала, что, в свою очередь, повлечет за собой увеличение финансовых затрат.

Во-вторых, много проблем во взаимоотношениях местных органов с государственными (в первую очередь с районными администрациями) по финансовым вопросам, так как не все источники финансов, определенные федеральным законодательством, переданы в полном объеме органам местного самоуправления. Это вполне обосновано, учитывая неполное исполнение ими всех функций, определенных законодательством. В условиях рыночных отношений в основу системы местного самоуправления должен закладываться в первую очередь экономический механизм, который предусматривает наличие в муниципальном образовании развитой инфраструктуры. В сельских же муниципальных образованиях области инфраструктура развита очень слабо, здесь нет комплекса хозяйствующих субъектов, господствует моноструктура, а значит – нет достаточных источников для формирования местного бюджета.

В-третьих, существенная проблема в становлении местного самоуправления на селе – недостаток профессионально подготовленных кадров, обладающих современными знаниями в области муниципального управления. Самостоятельность и небольшой штат органов местного самоуправления сельских (поселковых) советов предполагает высокую компетентность, универсальность знаний и ответственность руководителей и муниципальных служащих органов местной власти. Практика же показывает, что такие кадры имеются далеко не везде. К тому же частая смена их влечет большие затраты средств и времени.

Эти и другие недостатки в организации местного самоуправления в области вызывают необходимость поиска других вариантов. Одним из вариантов является переход *ко второй модели*, которая предполагает осуществление местного самоуправления на территории всего района как единого целого, где имеется более или менее развитая инфраструктура, да и кадровый потенциал несравненно выше. Глава администрации района избирается всенародно или из числа депутатов представительного органа – районного Совета, или, как вариант, по представлению главы администрации области.

В этом случае на уровне сельсоветов (поселковых советов) создаются территориальные органы местного самоуправления, которым передается часть предметов ведения и полномочий местного органа. Эти территориальные органы правами муниципальных образований в полном объеме не обладают, т. е. они не имеют своего бюджета, до них доводится схема расходов. Руководитель территориального органа местного самоуправления назначается главой муниципального образования по согласованию с представительным органом района или избирается населением. При таком варианте организации местного самоуправления усиливаются контрольные функции в муниципальном образовании.

Третьим вариантом системы местного самоуправления, приемлемой для области, может быть так называемая двухуровневая система, при которой полнокровными муниципальными образованиями со своими предметами ведения и полномочиями являются сельсоветы (поселковые советы) и районы. Данная модель отличается от второй тем, что при этом варианте сельсоветы сами утверждают свой бюджет на основе доведенных до них финансовых источников. При этом варианте усложняются взаимоотношения между муниципальными образованиями, так как надо делить предметы ведения, полномочия и финансы, но повышается их ответственность по своим предметам ведения.

Возможен и смешанный вариант, когда в районе на уровне сельсоветов (поселковых советов) могут быть и территориальные, и самостоятельные органы местного самоуправления.

Результаты опроса, проведенного среди глав сельсоветов (поселковых советов), показали, что 80,7% (452) опрошенных высказались за применение на территории области модели, при которой местное самоуправление осуществляется на уровне района. Существующую систему местного самоуправления поддержали только 7,3% (41) опрошенных. За двухуровневое местное самоуправление высказалось 12% (67) опрошенных глав сельсоветов (поселковых советов)¹³¹. Твердым сторонником местного самоуправления на уровне района является финансовое управление области.

Рассматривая вопросы совершенствования системы местного самоуправления, предстоит ответить на главный вопрос: на каком же уровне будут существовать местные органы власти. Приняв окончательное решение, можно будет разрешить проблемы законодательства, управления и т. д.

3. Проблемы становления местного самоуправления

В области функционируют две модели построения муниципальных образований. Первая распространена повсеместно и очерчивает границы местного самоуправления в пределах городских и сельских Советов, о чем говорится выше. В качестве эксперимента четыре года назад в г. Абудино и Абудинском районе была апробирована другая модель построения органов местного самоуправления. Бывший глава Абудинского района Ю. Трофимов – убежденный сторонник именно такой схемы местного самоуправления. “Эта система более жизнеспособна. У нас прошли всенародные выборы главы города и района, сформирован депутатский корпус из 20 человек, десять из которых представляют город и десять – село. После трех лет работы стало очевидным, что это серьезный представительный орган, который решает достаточно успешно насущные проблемы населения. Мы сумели консолидировать, интегрировать потенциал города и района. При этом сохранили управляемость, поскольку у нас главы всех двадцати трех сельских территориальных округов назначаются избранным органом власти по представлению главы города и района.

Немаловажно и то, что сохранена муниципальная собственность, которую мы достаточно эффективно используем, чего лишены другие районы”¹³².

Развернувшееся в ряде регионов России противостояние “мэр-губернатор”, “губернатор – мэр” не обошло и Оренбургскую область. Конфликт между мэром города Оренбурга Г. Донковцевым и бывшим губернатором Оренбургской области В. Елагиним, а также возникшая напряженность между органами исполнительной и представительной власти, т. е. между мэром и областным Законодательным Собранием, негативно отразились на становлении местного самоуправления

¹³¹ Текущий архив Администрации Оренбургской области. Аналитическая записка по вопросам организации местного самоуправления в Оренбургской области. 1999 г. Итоги социологического исследования по проблемам местного самоуправления. Опрошено 560 человек глав сельских советов области в качестве экспертов.

¹³² *Пусть спор разрешает закон* // Южный Урал. 1999 г. 10 ноября.

Причин противоречий много. Это в первую очередь формирование бюджета, его дефицит, социальная напряженность, имевшая место в последние годы, налоговая политика государства. Немаловажную роль играет и размытость полномочий между различными уровнями власти. В итоге многие споры между муниципальной и областной государственной властями решаются в судебном порядке. Наиболее громкими из них стали дела по поводу наделения органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по выплате детских пособий, пенсий, предоставлению льгот ветеранам и т. д. Перечисленные полномочия являются функциями государства, соответственно, их финансирование должно идти из федерального бюджета и бюджета Оренбургской области. К сожалению, федеральный центр не перечисляет в областной бюджет финансовых средств, достаточных для исполнения государственных полномочий.

По мнению мэра г. Оренбурга, администрация и Законодательное Собрание Оренбургской области пошли по наиболее легкому пути, т. е. переложили исполнение государственных полномочий на плечи муниципалитетов, оставив себе только контрольные функции. Органам местного самоуправления, в нарушение действующего законодательства, не были переданы финансовые и материальные ресурсы для исполнения государственных полномочий, что повлекло за собой ухудшение финансовой ситуации с местными бюджетами и отказ от финансирования наиболее значимых местных социальных программ. Город Оренбург вынужден был отстаивать свои права и права муниципалитетов Оренбургской области в Оренбургском областном суде. Требования были признаны законными, и финансирование стало производиться из областного бюджета.

Мэр г. Оренбурга Г. Донковцев считает, что органы государственной власти Оренбургской области сами отказываются решать финансовые вопросы в рамках, установленных действующим законодательством. В качестве примера он приводит проблему формирования и исполнения областного и местных бюджетов. В 1998 г. органы местного самоуправления области были лишены права формирования местных бюджетов. Все налоги поступали в областной и районные бюджеты. Данный вопрос был рассмотрен в судебном порядке и выигран органами местного самоуправления. Однако в 1999 г. вновь тридцать муниципальных образований были лишены права на формирование собственных бюджетов, что стало предметом рассмотрения в суде¹³³.

Вместе с тем, высказываясь по проблеме взаимоотношений “мэр – губернатор”, президент РФ В. Путин заявил: “Лишь в редких случаях можно расценивать эту борьбу как отстаивание интересов местного самоуправления, как института власти. Еще слишком часто местное самоуправление на мэрах начинается и на них же заканчивается...”¹³⁴.

В целях выработки и совершенствования модели местного самоуправления была создана Ассоциация муниципальных образований Оренбургской области, председателем которой стал мэр г. Оренбурга Г. Донковцев. Ассоциация не ставит перед собой каких-либо политических целей. Основными ее задачами является координация усилий муниципальных образований по ускоренно экономическим и социальным реформ, обеспечению строгого исполнения Конституции РФ, законов, указов президента РФ на территории Оренбургской области. Ассоциация координирует деятельность муниципальных образований для более эффективного осуществления ими своих прав и интересов, непосредственно осуществляет защиту прав муниципальных образований. Кроме того, Ассоциация выступает с законодательными инициативами, участвует в выдвижении и обсуждении нормативных актов, которые имеют важное значение для развития местного самоуправления как в Оренбургской области, так и в России в целом.

¹³³ *От реальности – к Ассоциации, от Ассоциации – к праву* // Вечерний Оренбург. 1999 г. 26 августа.

¹³⁴ Из ежегодного послания Президента РФ Путина В. В. Федеральному Собранию Российской Федерации. Июль 2000 г.

Ассоциация муниципальных образований прилагает значительные усилия для повышения правовой культуры работников органов местного самоуправления. В областном центре создан и действует филиал Академии государственной службы при президенте РФ, где готовятся кадры управленцев для органов государственной власти и местного самоуправления. Секретариат Ассоциации подготовил десятки методических сборников, рекомендательных писем, в которых предложены правовые пути решения проблем, возникающих перед органами местного самоуправления. Издано не имеющее аналогов в России методическое пособие “Компетенция органов местного самоуправления”, которое распространено не только в Оренбургской области, но и за ее пределами.

Ассоциация не замыкается в своей деятельности только в рамках Оренбургской области, а сотрудничает с Союзом российских городов, Ассоциацией городов Урала, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов.

Ассоциация муниципальных образований Оренбургской области приняла обращение к депутатам Законодательного Собрания Оренбуржья в связи с антиконституционной практикой ограничения прав местного самоуправления. Это выражается в упразднении без учета мнения населения муниципальных образований на уровне районов и учреждении территориальных органов государственного управления. Им же поручено обслуживание исполнения бюджетов муниципальных образований. Таким образом, поступающие доходы зачисляются не на счета муниципальных образований, а на счета районных администраций. Это дает возможность районным властям произвольно распределять денежные средства между муниципальными образованиями. Члены Ассоциации обвинили исполнительную власть области в игнорировании областных законов по вопросам местного самоуправления, а глав районных администраций, назначенных бывшим главой администрации Оренбургской области, – во вседозволенности и безответственности.

Среди требований Ассоциации:

при корректировке бюджетов учитывать предложения муниципальных образований;

утвердить долгосрочные (на 5 лет) нормативы отчислений регулирующих налогов в бюджеты муниципальных образований;

принять областной закон о минимально необходимых расходах бюджетов муниципальных образований, закрепив за ними на долговременной основе доходные источники;

обратить внимание прокурора области на факты грубейшего нарушения действующего законодательства о местном самоуправлении органами государственной власти Оренбургской области; направить в Генеральную прокуратуру информацию о состоянии законности в Оренбургской области по вопросам местного самоуправления;

потребовать от полномочного представителя президента РФ в Оренбургской области исполнения своих функциональных обязанностей в части содействия исполнению Конституции РФ и федеральных законов по вопросам местного самоуправления на территории области;

обратиться к президенту РФ по факту лишения Конституционным судом РФ органов местного самоуправления права на судебную защиту.

“Мы требуем прекращения дискриминации в отношении муниципалитетов со стороны исполнительных органов государственной власти области при формировании местных бюджетов. Мы требуем прекращения незаконной практики установления межбюджетных отношений на

суррогатной основе, когда “чистые” деньги идут только в областной бюджет, а в местный – взаимозачеты”, – говорилось в обращении¹³⁵.

Если не принимать во внимание политические мотивы появления обращения, (оно появилось накануне выборов губернатора, а г-н Донковцев является на протяжении последних 9 лет постоянным его оппонентом на выборах), то можно сделать вывод о сложнейшей ситуации, сложившейся в системе местного самоуправления в Оренбуржье.

Протесты против несовершенства закона по местному самоуправлению порой принимают гипертрофированную форму. К примеру, глава Никольского сельсовета Оренбургского района О. Намм объявил голодовку, полагая, что областная власть “дискредитирует местное самоуправление и глав муниципальных образований”. Суть проблемы заключалась в следующем. На территории села Никольское, где проживает 1282 чел., действуют восемьдесят газовых скважин объединения “Газпром”. По подсчетам главы сельской администрации, “Газпром” с территории села платит ежегодно 20 млн. руб. налогов, однако в бюджет села не поступает ни копейки. В 1997 г. сельский Совет утвердил своему селу бюджет в 1600 тыс. денонмированных руб., но получил от Оренбургского района лишь 725 тыс. рублей. На 1998 г. сельсовет утвердил бюджет в размере пять млн. рублей. За год администрация Оренбургского района недодала сельсовету 4,5 млн. рублей. В 1999 г. сельсовет Никольский и еще три десятка недотационных сельских Советов вообще не были включены в бюджет. По требованию О. Намма возбужден ряд судебных исков в областном и арбитражном судах. Он требовал, чтобы Никольскому были возвращены и все недополученные за 1997-98 гг. 5,5 млн. руб., и те деньги, которые село должно было бы получить в 1999 г. от “Оренбурггазпрома”. Ведь в областном законе о бюджете на 1999 г. было записано: “Установить, что в бюджеты органов местного самоуправления зачисляются... платежи за пользование природными ресурсами по нормативам, установленным Законом РФ “О недрах”, 50% налога на имущество предприятий и организаций, 70% земельного налога, 60% налога с продаж”...¹³⁶

В письме на имя губернатора области, сообщая, что он объявляет голодовку и излагая свои требования, О. Намм пишет: “В случае отказа исполнить мои законные требования приглашаю депутатов Законодательного Собрания и вас лично на мои похороны 23 октября 1999 года”. Похороны не состоялись, т. к. через три дня областное Законодательное Собрание исправило ошибку, допущенную при утверждении бюджета 1999 г. и включило Никольский сельсовет и другие недотационные сельсоветы в областной финансовый Закон. Голодовка председателя продолжалась 20 дней, но средства за прошлые годы в бюджет села так и не поступили.

Несовершенство существующего законодательства о местном самоуправлении приводит к другим парадоксам правового порядка. Вот один из примеров. Глава поселковой администрации п. Акбулак, депутат поселкового совета и Законодательного Собрания области А. Ковалев, игнорирующий районную администрацию, в конце июля 1999 года “разогнал” и Совет депутатов поселка Акбулак. Своим распоряжением № 603-р “О досрочном прекращении полномочий...” он лишил девять депутатов из десяти всех прав¹³⁷. Причина банальна. Депутаты потребовали отчета о расходовании руководителем поселкового совета бюджетных и внебюджетных средств. Речь шла о деньгах, собранных с населения на газификацию поселка; средствах, поступивших в 1998 г. с незаконно действовавшего по решению А. Ковалева на казахстанском направлении санитарного поста, собиравшего пошлину с водителей и закрытого им только по решениям правоохранительных органов; поступлениях в поселковую казну от налога с продаж. Эти деньги по решению областного Законодательного Собрания в первую очередь должны идти на выплату зарплаты бюджетникам. Однако глава поселка добился права на получение денег, а школы (кроме

¹³⁵ *От реальности – к Ассоциации, от Ассоциации – к праву* // Вечерний Оренбург. 1999 г. 26 августа.

¹³⁶ *Как Намм аукнется?...* // Вечерний Оренбург. 1999 г. 19 августа.

¹³⁷ Санитарова Т. *Местечковые бои за власть в Акбулаке* // Оренбуржье. 1999 г. 18 августа.

одной, начальной), больницы, жилой фонд, коммунальные службы взять на баланс поселка не спешит.

Бывший губернатор В. Елагин провел реформу местного самоуправления, ликвидировав районные Советы народных депутатов и создав муниципальные образования на уровне поселков и сел. Новый глава областной администрации А. Чернышев, напротив, призвал местные органы самоуправления распуститься и объединиться в районные муниципальные образования.

Одно из направлений реформирования местной власти в области сегодня – объединение сельских районов и городов (поселков), являющихся их центрами, в единые муниципальные образования. То есть так называемый “абдулинский эксперимент” предлагается внедрить по всей области. В качестве очередного экспериментального объекта выбраны г. Ясный и Ясенский район, которые должны быть объединены. У этого подхода есть противники среди депутатов областного Законодательного Собрания, да и на местах.

На встрече с губернатором еще на начальном этапе реформ главы сельских муниципальных образований ставили условие: при объединении городов и районов количество депутатских мандатов должно быть равным. Областная власть дала согласие. Однако город Ясный имеет 15 округов, а район – всего 5. Наблюдатели считают, что на выборах заведомо созданы неравные условия для двух претендентов на пост руководителя будущего муниципального образования: сегодняшнего главы района А. Клименко и мэра города Ясного В. Гаусса. Ведь согласно предложенному губернатором варианту, будущего главу будут избирать депутаты из своей среды. Легко ли четырем сельчанам одолеть 14 горожан, которые будут отстаивать кандидатуру своего мэра?¹³⁸

Есть и другие причины противодействия вышеназванной реформе. К примеру, глава сельской администрации поселка Красногвардеец Бузулукского района В. Быков не выполняет решение своего же Совета, принятое в поддержку инициативы А. Чернышева по вопросу создания единого муниципального образования “Бузулукский район”¹³⁹. Причина проста и понятна. На территории поселка находятся ряд доходных организаций, предприятий, которые отчисляют в местный бюджет приличные суммы. А поскольку п. Красногвардеец стал “автономным поселковым Советом”, то все положенные ему по закону налоги – около 3-х млн. руб. – получает поселковая администрация.

Глава администрации Войковского сельского Совета Сорочинского района А. Мухортов на вопрос: “Оправдана ли существующая структура власти на местах?” ответил: “Мы не пошли точно по традиционной схеме. Бюджет области распределяется на сельские Советы. У нас право контроля и право распределения не осталось за районом... Должно быть справедливое распределение и обязателен контроль района”. Далее он поясняет: “Наш муниципальный орган не имеет своего бюджета. Это главный определяющий момент. Основной плательщик – наше хозяйство, колхоз – за последние пять-шесть лет нам не перечислял ни подоходный налог, ни налог со строений, ни земельный налог, кроме взаиморасчетов за то, что мы отапливаем все колхозные объекты¹⁴⁰.”

Так что же эффективнее – муниципалитет или прежняя жесткая вертикаль власти? Председатель Октябрьского сельского Совета Октябрьского района А. Рудаков говорит: “С того момента, когда Октябрьский сельский Совет стал муниципальным образованием и мы почувствовали себя самостоятельными, у нас появилось больше возможностей решить свои территориальные вопросы. На мой взгляд, – утверждает он, – в сегодняшних условиях муниципалитет может быть эффективным на уровне райцентра. Но при этом очень важный фактор, а в условиях несовершенства законодательства он превращается чуть ли не в решающий, – взаимоотношения

¹³⁸ Гайфуллин К. “Кому выгоден эксперимент?” // Южный Урал. 2000 г. 12 июля.

¹³⁹ При единой сильной власти – сильный район // Оренбуржье. 2000 г. 27 июля.

¹⁴⁰ Как будем править, так и будем жить // Оренбуржье. 2000 г. 26 июля.

его с государственным органом, в данном случае – с районной администрацией”¹⁴¹. Именно в райцентре муниципалитет имеет реальную возможность пополнять свой бюджет и соответственно проводить эффективную местную социально-экономическую политику. На территории сельсовета – крупнейшие хозяйствующие субъекты: колхоз имени Кирова, ЗАО “Нива”, АО “РТП”, ДРСУ, АТЦ-14. Именно благодаря этим организациям в райцентре расчищаются улицы, ведется благоустройство, поступают в школы и детсады продукты питания.

Рьяные сторонники воссоздания районной структуры муниципальной власти приводят весьма серьезные аргументы. Депутат Законодательного Собрания И. Зарипов, руководитель Абдулинского АО “Алина” считает, что, несмотря на трудную ситуацию в районе, абдулинская модель самоуправления себя оправдала: “Городской бюджет всегда был сильнее, защищеннее сельского. Если их разъединить, город поначалу выиграет. Но потом пойдет спад сельхозпроизводства. Еще обратите внимание: хозяйства, расположенные вокруг городов, всегда в кооперации с ним и жили. А взять вопросы образования, медицины – их селу в одиночку просто не поднять. Да и вообще, село и город буквально породнены. До восьмидесяти процентов руководящего состава области – селяне...”¹⁴².

Болезнью всех регионов назвал несовершенство федерального закона о местном самоуправлении заместитель областного Законодательного Собрания Оренбургской области В. Нефедов. “Например, сегодня село Илек не подчиняется Илекскому району по закону. Отсюда и так называемый “элемент местничества”, когда в самом районе не могут поделить собственность или нефть и газ”¹⁴³.

Президент РФ В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию России следующим образом охарактеризовал эти гипертрофированные процессы в области местного самоуправления: “Органы местного самоуправления так же стали перетягивать на себя полномочия, в основном полномочия субъектов Федерации на этот раз. Теперь все уровни власти поражены этой болезнью”¹⁴⁴.

То, что государственная политика в области местного самоуправления требует серьезной корректировки, – несомненно. Как считает мэр г. Орска Н. Тарасов “не учитывать интересы регионов сегодня по меньшей мере недальновидно. (...) такое потребительское отношение к провинции приведет к обнищанию России...”¹⁴⁵. По его мнению, часть федеральных полномочий необходимо делегировать местному самоуправлению. Это касается, к примеру, воинской обязанности. Сейчас призывная кампания практически полностью отдана на откуп городу, а ведь это всегда входило в разряд федеральных полномочий. На это должны отпускаться соответствующие средства. Но сегодня все чаще бывает так – полномочия дают, а деньги – нет.

Аналогичная ситуация по детским пособиям. Выплата пособий легла на плечи местных бюджетов, ничем не подкрепляясь из федерального центра. Теперь город из своего скудного дохода должен выкраивать деньги на эти цели тоже. А горожане предъявляют серьезные претензии уже к местной власти: почему с таким трудом идет выплата детских пособий?

По всей России не действует Закон о ветеранах. Закон принят на федеральном уровне, а значит, финансироваться должен из федеральных источников. Но так как средств нет, то каждый регион исполняет закон в той мере, в какой позволяют собственные бюджеты. Такое положение, конечно же, недопустимо и в первую очередь роняет авторитет государства, которое принимает законы, не обладая возможностью их профинансировать.

¹⁴¹ Мананников А. *Выбрать вариант, чтобы он работал* //Оренбуржье. 1999 г. 7 октября.

¹⁴² Бурдыгин С. *Сельсовет в жерновах реформ* //Южный Урал. 2000 г. 11 мая.

¹⁴³ Амиров Р. *Диктатура воинствующего демократизма* //Оренбуржье. 1998 г. 2 октября.

¹⁴⁴ Из ежегодного послания Президента РФ Путина В. В. Федеральному Собранию Российской Федерации. Июль 2000 г.

¹⁴⁵ Тарасов Н. *Резервы выживания для местного самоуправления* //Южный Урал. 1999 г. 5 октября.

Губернатор области А. Чернышев считает, что в переходный период необходимо всех руководителей (кроме президента РФ) назначать. В интервью он говорит о работе по совершенствованию местного самоуправления. «У нас ведь больше 500 муниципальных образований. Притом бюджет для каждого из них мы утверждаем здесь, в Оренбурге. К сожалению, свыше 90% наших муниципалитетов дотационные. И вот сейчас мы пытаемся объединить эти образования на уровне района. То есть будет районный бюджет, местное депутатское собрание будет рассматривать проблемы каждого населенного пункта этой муниципалитет, в общем, будет участвовать в управлении и развитии района. А назначать его или нет? К сожалению, в законе о муниципальных образованиях написано: избирается»¹⁴⁶.

Однако для главы исполнительной власти области сегодня важно иметь вертикаль власти. Поэтому он внес в Законодательное Собрание предложение об изменении в закон, где записано: глава муниципального образования может быть избран из числа депутатов по представлению главы администрации области. «Я бы мог и распорядиться, ведь сейчас все главы районов назначены мной. Но демократии в таком случае нет никакой. А когда из числа депутатов, депутатами же избирается по рекомендации руководителя области – здесь присутствуют и демократия, и властная вертикаль»¹⁴⁷.

Органы исполнительной власти, в частности, администрация Оренбургской области вносила в Федеральное Собрание (в Совет Федерации) предложения по изменениям и добавлениям Федерального законодательства в сфере местного самоуправления. Руководители области считают, что построение единой исполнительной власти должно быть основано на разделении законом и соглашениями предметов ведения и полномочий для каждого уровня власти, но у вышестоящего органа власти должно быть *право контроля* исполнения нижестоящими органами власти их предметов ведения и возможность оперативного влияния на них при ненадлежащем исполнении. Аналогичное построение власти существует в Германии и других Европейских странах, подписавших, как и Россия, Европейскую хартию местного самоуправления, которая, кстати, допускает аналогичный контроль.

Такому построению власти мешает ст. 12 Конституции РФ, провозгласившая независимость местного самоуправления и то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Предлагаемые администрацией изменения в Конституцию Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» не направлены на лишение или ограничение самостоятельности органов местного самоуправления в выполнении ими своих предметов ведения, но дают возможность вышестоящим органам исполнительной власти своевременно влиять на них, когда не решаются жизненно важные для населения задачи, когда, как показала практика, избранные руководители органов местного самоуправления оказываются не способными их решать. Предлагалось внести следующие изменения. В Конституции РФ:

1.1. в ст. 12 второе предложение изложить в следующей редакции: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, однако вышестоящие органы власти вправе осуществлять контроль за их исполнением».

1.2. в п. 2 ст. 131 последнее предложение записать в редакции: «Реализация переданных государственными органами полномочий и выполнение собственных предметов ведения подконтрольны государству».

Действующая редакция Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусматривает ответственность органов местного самоуправления только за нарушение ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта Российской Федерации,

¹⁴⁶ Чернышев А. А. *Выборность хороша, если голоса не продаются* // Н. Г. – Регионы. № 8. 2000 г. 16 мая.

¹⁴⁷ Там же.

федеральных законов и законов субъекта РФ, устава муниципального образования. Вместе с тем, основной обязанностью органов местного самоуправления является обеспечение условий для удовлетворения основных жизненных потребностей и непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Исходя из этого, представленные изменения в Конституцию РФ и федеральное законодательство предлагают, с одной стороны, законодательно закрепить эту обязанность органов местного самоуправления, а с другой стороны, ввести ответственность органов местного самоуправления за невыполнение этой обязанности в виде отстранения от должности главы муниципального образования или роспуска представительного органа местного самоуправления. Предлагалось внести в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” следующие изменения:

В п. 14 ст. 4 изложить в новой редакции: “Регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, устава субъекта РФ, устава муниципального образования и не обеспечение либо ненадлежащее обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей и жизнедеятельности населения, ставших следствием неудовлетворительного исполнения их предметов ведения”.

В то же время, с целью сохранения условий для нормальной жизнедеятельности населения муниципального образования предлагаемые изменения предусматривали право высшего должностного лица субъекта РФ временно назначать в муниципальное образование должностное лицо на срок от 3 до 9 месяцев для обеспечения функционирования на территории муниципального образования социально значимых организаций и непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Представленные предложения, по существу, восстанавливали бы единую вертикаль исполнительной власти, которая существовала в России до 1993 г., что, несомненно, положительно сказалось бы на уровне жизни и жизнеобеспечении всего населения РФ¹⁴⁸.

Естественно, эти предложения не могли быть приняты и реализованы в последние годы президентства Б. Ельцина. Избрание президентом РФ В. Путина внесло существенные коррективы и в систему формирования местного самоуправления в России. Федеральный Закон РФ, принятый Государственной Думой 7.07.2000 г. и утвержденный президентом России 4.08.2000 г., “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” фактически переподчиняет местное самоуправление и президенту, и губернаторам. Благодаря этому закону (заметим, не выходящему за рамки Конституции), губернаторы своим указом смогут отстранять от должности главу муниципального образования. В декабре 2000 г. в области состоятся выборы глав городских, районных администраций. Представительные органы будут сформированы при них же, т. е. формах исполнительной власти городского, районного уровня. А вот главы сельских администраций будут назначаться руководителями районов. Аналитики считают, что такая структура построения местного самоуправления должна дать положительные результаты.

4. Проблемы правового и политического

положения этнических меньшинств

Исследуя состояние проблемы местного управления в полиэтническом регионе, невозможно обойти вопросы правового и политического положения этнических меньшинств. Оренбургская область, расположенная на стыке Европы и Азии, на протяжении 1876 км граничит с Республикой

¹⁴⁸ Текущий архив администрации Оренбургской области. Предлагаемые добавления и изменения Конституции РФ и федеральное законодательство по вопросам местного самоуправления. 1999 г.

Казахстан, а также с российскими республиками Башкирией и Татарстаном. В регионе проживает 2,2 млн. человек, из них 72,3% – русские, 7,3% – татары, 5,1% – казахи, 4,7% – украинцы, 3,2% – мордва, 2,4% – башкиры, 2,2% – немцы, 2% – чувашаи, 0,5% – белорусы, 0,2% – евреи, остальные 0,1% – армяне, азербайджанцы, чеченцы, ингуши, поляки, корейцы, представители народов Дагестана¹⁴⁹. Имеются районы с компактным проживанием представителей той или иной этнической группы. К примеру, в приграничных районах проживают казахи (в Ясенском – до 53%, Домбаровском – 41,5%, Беляевском – 23,0%, Первомайском – 22,3%, Соль-Илецком – 22,5%, Новоорском – 19,2%). Татары компактно проживают в Асекеевском районе (45,3%), Абдулинском (29,2%), Матвеевском (29,6%), башкиры – в Кувандыкском (24,4%)¹⁵⁰.

Реформирование местного самоуправления в Оренбургской области предусматривает учет прав этнических групп, проживающих в регионе. П. 4 ст. 1 Закона “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области” декларирует: “На территориях проживания этнических сообществ местное самоуправление осуществляется с учетом специфических особенностей и мнения населения”¹⁵¹. П. 2 ст. 2 вышеназванного закона гласит: “Граждане Российской Федерации, проживающие в Оренбургской области, имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям”¹⁵². Это положение находит свое воплощение, в первую очередь, в обеспечении равного доступа к власти различных этнических групп.

Анализ состава руководящих кадров области свидетельствует о том, что основные этнические группы (русские, татары, казахи, украинцы, мордва, башкиры, чувашаи, белорусы, немцы, евреи и др.) пропорционально представлены на всех уровнях власти. К примеру, вторая по численности национальная группа – татары (7,2%) среди глав администраций сельских, поселковых советов составляют 10,3%, среди заведующих районными и городскими отделами образования – 6,3%, среди депутатов областного Законодательного Собрания – 6,3%, среди директоров школ – 8,3%, директоров акционерных обществ – 9,7%. В составе студентов 7,7% татар, а среди профессорско-преподавательского состава – 4,8%. Казахи представлены в составе работников глав администраций поселковых, сельских Советов – 4,5%, среди начальников районных, городских отделов внутренних дел – 4,4%, среди директоров школ – 9,3% и т. п. Среди депутатов Законодательного Собрания 8,5% составляют украинцы (в составе населения области – 4,7%), среди студентов ВУЗов их 6,6%, среди начальников районных, городских органов внутренних дел – 15,5%. Мордва представлена среди прокуроров городов и районов – 8,2%, глав администраций поселковых, сельских советов – 6,8%, начальников районных и городских отделов внутренних дел – 6,6% и т. д.¹⁵³.

Механизмы вовлечения этнических групп в деятельность местных органов государственной власти следующие. Первый – это создание консультативных, совещательных, рекомендательных Советов из числа этнических меньшинств. В Оренбургской области созданы областной межнациональный координационный совет, Совет по делам национальностей при главе администрации области. В составе Совета – руководители 15 областных национальных общественных организаций, а также представители структур органов власти, связанных со сферой межнациональных отношений. С помощью этих общественных структур регулярно осуществляется диалог официальных представителей местных властей с представителями этнических групп. Правовая база, появившаяся в последние десятилетия в России на федеральном и региональных уровнях, позволяет

¹⁴⁹ Этническая мозаика Оренбуржья в цифрах. Оренбург, 1994. С. 6.

¹⁵⁰ Там же. С. 9-10.

¹⁵¹ Законы по местному самоуправлению в Оренбургской области. Оренбург, 1999. С. 2.

¹⁵² Там же. С. 3.

¹⁵³ Амелин В. В. Этнополитическая ситуация и межэтнические отношения в Оренбуржье. Оренбург, 1999. С. 16.

эффективно привлекать активистов национальных общественных организаций: культурных центров, просветительских обществ, национально-культурных автономий к решению проблем развития этнических культур. К примеру, на заседании Совета по делам национальностей рассматривались вопросы состояния и развития системы этнокультурного образования, углубления гуманитарных связей этнических групп с “титულными” республиками и т. п. Принятые рекомендации выполняются совместно с органами исполнительной власти.

Другой механизм привлечения этнических меньшинств в органы власти предусматривает поддержку проектов культурных центров и вовлечение их в разработку программ культурного развития и изучения родных языков, создания механизмов финансирования этих проектов. С 1993 г. в Оренбуржье действовали три целевых комплексных программы поддержки развития этнических культур народов Оренбуржья, а также программа реализации модели региональной национальной политики в области. Эти документы разработаны при непосредственном участии этнических меньшинств. В областном бюджете в разделе “культура” появилась строка “мероприятия по национальной политике” стоимостью 1 млн. рублей.

Важнейшим механизмом вовлечения этнических меньшинств в управление является приглашение их представителей на работу в структуры государственной службы. Принцип равных возможностей в Оренбуржье, несомненно, реализуется, об этом свидетельствует и вышеприведенный анализ национального состава руководящих кадров в районах и городах области. Действует этот механизм и на областном уровне. К примеру, заместителем председателя комитета по межнациональным отношениям администрации области работает татарка, консультантом аналогичного комитета по связям с религиозными организациями – казашка, начальник центра по связям с общественностью администрации области – татарин, заместитель главы администрации области – украинец, на различных должностях – немцы, евреи, белорусы и другие.

Национально-территориальных образований на территории области в настоящее время нет, хотя в первое десятилетие Советской власти, когда в СССР было создано 250 национальных районов и 5300 национальных сельсоветов, один из таких районов был создан и в Оренбуржье. В 1930 г. в Покровском районе проживало свыше 14 тыс. немцев. Сначала был организован Кичкасский немецкий подрайон, а в декабре 1934 г. в связи с административно-территориальным делением Кичкасский немецкий подрайон стал самостоятельной единицей – Кичкасским районом¹⁵⁴. Штат подрайона состоял из 5 человек (председатель, секретарь, инструктор, счетовод и производитель). Помимо этих должностей, в штат Покровского райисполкома была введена должность инструктора-немца по оргмассовой работе, в аппарате РИК(а) также работали – немцы (народный судья, заведующий общим отделом и т. д.). В районе издавалась немецкая газета “Stalins Weg” (“Сталинский путь”). Район просуществовал до 1938 г.

В начале 1990-х гг., когда в России проходили перестроечные процессы, а эмиграция российских немцев в Германию только начиналась, в Оренбуржье обсуждалась возможность воссоздания немецкого района. Первая попытка была предпринята в 1993 г., когда областное немецкое общество “Возрождение” подготовило проект его создания на базе трех районов – Акбулакского, Соль-Илецкого, Беляевского. Именно в этих трех районах немецкое население проживало еще компактно, в отличие от западных районов области, откуда немцы начали активно переселяться в Германию. Идея создания района, как дела уже решенного, была оглашена с трибуны съезда Всероссийского общества “Возрождение” вице-премьером С. Шахраем, а также господином Ваффеншмидтом – уполномоченным по делам переселенцев Министерства Внутренних Дел ФРГ.

Однако руководство Оренбургской области не пошло на такой шаг, опасаясь, что если немцы создадут свое национально-территориальное образование, то за ними последуют казахи, татары,

¹⁵⁴ Амелин В. В. Проблемы равного доступа к власти национальных групп в полиэтнических регионах России // Этнопанорама. № 2. 2000 г. С. 13.

башкиры. А там недалеко и до требований об отделении этих территорий от Оренбуржья и вхождения их в соседние республики. В итоге время для создания немецкого района было упущено: в настоящее время из 47,6 тыс. проживавших в области немцев осталось не более 7 тыс. человек. И все же желание иметь свою национально-территориальную единицу у оренбургских немцев не ослабевает. По инициативе немецкой общины предполагается внесение изменения в Устав области. В одной из статей проекта Устава (Основного Закона) Оренбургской области записано: “В местах компактного проживания народов, не имеющих национально-государственных образований в республиках СНГ и титульных республик в России, могут создаваться национально-территориальные образования в соответствии с законом Оренбургской области”¹⁵⁵. Проект Устава уже принят в первом чтении на заседании Законодательного Собрания. Немцы надеются на местную власть.

В области реализуются мероприятия по удовлетворению этнокультурных запросов этнических меньшинств. Созданы и функционируют около 40 национально-культурных центров, в т. ч. две национально-культурные региональные автономии (казахская и татарская).

Этнокультурное образование получило свое воплощение в разных формах и видах. Это дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, факультативы, кружки. Сегодня в области открыты и функционируют более 200 учреждений с этнокультурным компонентом образования, в том числе 144 общеобразовательные школы, где изучаются следующие языки: татарский – 78 школ (7004 чел. учащихся); башкирский – 42 школы (1777 чел.); мордовский – 4 школы (253 чел.); казахский – 18 школ (1030 чел.); чувашский – 2 школы (39 чел.). Работают 36 дошкольных учреждений, 172 факультатива (татарских, казахских, башкирских, польских, немецких, чувашских, мордовских), 176 кружков (татарских, башкирских, казахских, мордовских, чувашских).

Реализация этнокультурного образования требует соответствующего кадрового обеспечения. Подготовку учителей родного языка осуществляют Оренбургский педагогический колледж № 3, Бугурусланский и Орский педагогические колледжи. В 2000 г. выпущено 40 учителей родного языка. Кроме того, Оренбургский государственный педагогический университет выпускает 25 учителей татарского и башкирского языков, которые являются одновременно учителями русского языка и литературы. Около 10 человек каждый год получают направления в высшие учебные заведения Башкирии, Татарстана и Казахстана. Таким образом, созданный кадровый потенциал позволяет удовлетворить потребности школ с этнокультурным компонентом образования в учителях родного и русского языков.

В области действует 4821 творческий коллектив различной жанровой принадлежности, в том числе: русских – 1210, татарских – 96, башкирских – 52, украинских – 25, казахских – 37, мордовских – 30, чувашских – 10, немецких – 8. Издается шесть “национальных” газет, в том числе четыре областные газеты, соучредителем которых является администрация области: казахская “Айкап” (Зеркало), татарская “Яна Вакыт” (Новое время), немецкая “Оренбургер цайтунг” (Оренбургская газета), башкирская “Караван-сарай”. Периодически выходят и финансируются по факту подготовки номера мордовская газета “Лисьмапря”, украинская “Оренбурзька криница”, еврейская “Ахим”. Вопросы межэтнических отношений освещаются областными, районными и городскими газетами. Комитет по межнациональным отношениям издает информационный бюллетень “Жизнь национальностей Оренбуржья”, научно-публицистический журнал “Этнопанорама”.

Программа реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области на 1998-2000 гг. финансируется из областного бюджета.

Удовлетворение этнокультурных запросов национальных меньшинств, обеспечение их равного доступа к власти в таком многонациональном регионе каким является Оренбуржье – это

¹⁵⁵ Проект Устава (Основной Закон) Оренбургской области. 1999 г.

важнейшие факторы, от которых зависит успешное реформирование структур власти в России, в т. ч. и местного самоуправления.

4. Заключение

Подводя итоги и анализируя опыт взаимодействия органов государственной власти области и местного самоуправления за прошедшие четыре года необходимо отметить следующее. Оренбуржье было и остается одним из первых в стране регионов в вопросе разработки и принятия законов по вопросам местного самоуправления. В связи с развитием местного самоуправления и меняющимся федеральным законодательством эта работа продолжается. На начальном этапе не были четко, в соответствии с законодательством, разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти, в частности, между территориальными органами исполнительной государственной власти – администрациями районов, и органами местного самоуправления.

Важные предметы ведения, отнесенные федеральными законами и законами Оренбургской области к предметам ведения местных органов власти, им переданы не были, что имеет свое практическое объяснение, так как большинство сельсоветов (поселковых советов) не смогли бы содержать учреждения образования, здравоохранения, коммунальные службы сельских территорий, которые и были оставлены в государственной собственности области. Органы местного самоуправления, таким образом, были освобождены от юридической ответственности за их содержание и развитие. Правда, многие главы администраций сельских (поселковых) советов, понимая социальную важность этих вопросов, принимали участие в их решении совместно с районными администрациями, но так было далеко не везде, и в ряде случаев взаимоотношения государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам собственности разбирались в судах: часто соображения практической пользы отходили на второй план.

В то же время, администрации районов, в сфере компетенции которых находились не только указанные социально важные предметы ведения, но на которых лежала ответственность за развитие районов в целом, не имели районных бюджетов и не могли без концентрации бюджетных средств целенаправленно и оперативно заниматься развитием инфраструктуры района, выполнением социально значимых программ, а руководители местного самоуправления не всегда шли им навстречу.

Таким образом исторически сложившаяся в области единая местная власть районов и сельсоветов (поселковых советов) оказалась разобщенной, что отрицательно отразилось на результатах социально-экономического развития районов и области в целом.

Правительство области, рассмотрев в марте 2000 г. на своем заседании вопрос “О реформе местного самоуправления в Оренбургской области”, признало целесообразной организацию муниципальных образований в сельских территориях на уровне районов. Глава администрации области А. Чернышев обратился к органам местного самоуправления сельсоветов (поселковых советов), а также городов Гая, Кувандыка, Сорочинска, Соль-Илецка с инициативой объединения в единое муниципальное образование – район, а при объединении сельских муниципальных образований с городским – в единое муниципальное образование “город и район”. Рассмотрев это обращение, органы местного самоуправления и население подавляющего большинства муниципальных образований решили объединиться и создать единые муниципальные образования на уровне районов. Законодательное Собрание области рассмотрело уже подготовленные в соответствии с законом Оренбургской области “О территориях муниципальных образований и порядке их образования, объединения, преобразования, управления, установления и изменения границ” материалы по объединению муниципальных образований 30 территорий и приняло соответствующие законы Оренбургской области, то есть образовало в этих территориях муниципальные образования на уровне района.

Из всех муниципальных образований приняли решение не объединяться только 5 городских и сельских муниципалитетов.

10 декабря 2000 г. состоялись выборы в 46 муниципальных образованиях области. Приняли участие в голосовании более 42% избирателей. Из 852 избирательных округов из-за недостаточной активности населения выборы не состоялись только в пяти. В них будут назначены повторные выборы.

В ряде городов и районов состоялись прямые выборы глав администраций. В основном они избираются на заседаниях Советов депутатов. Далеко не все главы администраций сохранили свои посты (г. Бузулук, Гай, Орск, др.). В других муниципальных образованиях состоялись организационные сессии Советов депутатов, на которых депутаты по представлению губернатора избирали глав. Вместе с тем, это удалось сделать не везде. К примеру, депутаты муниципального образования г. Кувандыка и Кувандыкского района вынуждены были назначить на полгода и. о. главы муниципального образования. Это стало результатом “тихого” противостояния при назначении главы между городскими и сельскими избранниками.

В итоге реформирования местного самоуправления районы выведены из системы государственного управления и им придан статус муниципалитетов. Одновременно с этим ликвидированы муниципалитеты на уровне сел и поселков. Муниципалитеты теперь будут иметь правовые, экономические рычаги управления. По словам главы администрации области А. А. Чернышева “реформа укрепит власть, а это значит – повысится ответственность руководителей”.

При формирующейся модели местного самоуправления в районах теперь будут избираться органы местного самоуправления – районные Советы депутатов. Возглавлять местное самоуправление будут избираемые главы районов. На территории сел и поселков будут функционировать территориальные органы местного самоуправления – администрации сельских (поселковых) советов, главы которых будут назначаться в соответствии с уставами муниципальных образований, в большинстве районов они будут назначаться главами районов по согласованию с районными Советами депутатов. Таким образом, на всей территории района будут действовать, по сути, единые органы местного самоуправления¹⁵⁶.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Нормативно-правовая база местного самоуправления

в Оренбургской области

1. Областные законы

Устав (Основной Закон) Оренбургской области от 19 октября 1996 г.

Закон “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”. 21 февраля 1996 г.

Закон “О выборах главы муниципального образования в Оренбургской области”. 24 апреля 1996 г.

¹⁵⁶ Кулагин Д. Организация местного самоуправления в Оренбургской области: опыт и перспективы развития. // Информационный вестник администрации Оренбургской области. Оренбург. № 8. 2000 г. С. 14.

Закон “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Оренбургской области”. 21 февраля 1996 г.

Закон “О местном референдуме в Оренбургской области”. 24 апреля 1996 г.

Закон “О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Оренбургской области”. 4 сентября 1996 г.

Закон “О статусе депутатов представительного органа местного самоуправления в Оренбургской области”. 4 сентября 1996 г.

Закон “О муниципальной службе в Оренбургской области”. 10 марта 1998 г.

Закон “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления”. 15 июля 1998 г.

Закон “Об административно-территориальном устройстве Оренбургской области”. 18 ноября 1998 г.

2. Распоряжения главы администрации области

Распоряжение № 732-р от 20.08.97 г.

“О мероприятиях по реализации основных направлений государственной политики в области местного самоуправления в Оренбургской области”

Распоряжение № 384-р от 21.04.98 г.

“О создании Совета по местному самоуправлению Оренбургской области”

Распоряжение № 913-р от 23.09.98 г.

“Об уполномоченном органе администрации области по ведению Федерального реестра муниципальных образований”

3. Решения Законодательного Собрания

Решение № 23 от 26.02.97 г.

О Законе Оренбургской области “О внесении дополнения в Закон “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Решение № 9 от 26.02.97 г.

О протесте прокурора Оренбургской области от 30.12.96 г. № 7/12-96 на решение Законодательного Собрания от 21.02.96 г. “О Законе Оренбургской области “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Закон № 23/4-03 от 24.03.97 г.

О внесении дополнения в Закон “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Решение № 101 от 25.06.97 г.

О Законе Оренбургской области “О внесении дополнений в Закон Оренбургской области “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Закон № 101/24-03 от 08.07.97 г.

О внесении дополнений в Закон Оренбургской области “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Решение № 242 от 25.02.98 г.

О проекте Закона Оренбургской области “О реестре должностей муниципальной службы органов местного самоуправления в Оренбургской области”

Решение № 258 от 25.02.98 г.

О Законе Оренбургской области “О внесении дополнения в Закон Оренбургской области “О статусе выборного должностного лица местного самоуправления”

Решение № 259 от 25.02.98 г.

О Законе Оренбургской области “О внесении изменения в Закон Оренбургской области “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Закон № 258/78-03 от 06.03.98 г.

О внесении дополнения в Закон Оренбургской области “О статусе должностного лица местного самоуправления”

Закон № 259/79-03 от 06.03.98 г.

О внесении изменения в Закон Оренбургской области “Об организации местного самоуправления в Оренбургской области”

Закон “О внесении изменений и дополнений в Закон Оренбургской области “О выборах главы муниципального образования в Оренбургской области”. 22 марта 2000 г.

Закон “О Законе Оренбургской области “О внесении дополнений в статью 35 Закона Оренбургской области “О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области” 19 июля 2000 г.

УПРАВЛЕНИЕ ЭТНИЧЕСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Лариса Хоперская

Актуальность анализа состояния межэтнических отношений в Ростовской области, причин их обострения в некоторых районах весной 2000 г., предпринятых шагов по предупреждению подобных конфликтов и сохранению стабильности заключается в следующем:

– во-первых, в соответствии с Указом Президента РФ № 849 от 13.05.2000 г. Ростовская область получила статус центральной в федеральном округе, и этносоциальная ситуация в ней может рассматриваться как непосредственный показатель эффективности работы не только областных, но и федеральных органов власти, сосредоточенных в г. Ростове-на-Дону;

– во-вторых, намеченный переход от общевойсковой антитеррористической операции в Чечне к мероприятиям спецслужб требует особых шагов по стабилизации ситуации на Северном Кавказе не только от государственно-административных структур, но и, что особенно важно, от институтов гражданского общества. Активное включение в арсенал средств урегулирования ситуации в Чечне несиловых подходов должно сочетаться с четким определением круга возможностей и ответственности управленческих органов и общественных объединений. Опыт, накопленный в этой сфере в Ростовской области, может быть использован и в других регионах.

Общая численность населения Ростовской области составляет 4,4 млн. человек, в ее составе находится 41 сельский район и 15 городов, большая часть которых имеет полиэтничный состав. Выгодное экономико-географическое положение – связь центра России с Северным Кавказом и Закавказьем, наличие благоприятных природных условий и ресурсов, высокая обеспеченность трудовыми ресурсами исторически способствовали формированию многонационального региона с достаточно стабильной этнополитической ситуацией.

Веками сменявшие друг друга киммерийцы, греки, племенные объединения сарматов, алан, хазар, половцев, а во второй половине I тысячелетия – занявшие прочные позиции в регионе славяне оказали заметное влияние не только на этнический состав населения, но и на характер межэтнических отношений.

Более поздняя история Донского края неразрывно связана с именем донских казаков. Традиции казачества способствовали развитию мощной экономики края, которое происходило с широким участием иностранного капитала. В городе складывалась определенная специализация, этническое разделение труда – турецкие купцы торговали вином и бакалеей, колбасные и мясные изделия предлагали немцы, поляки торговали парфюмерией и готовым платьем, армянские инвестиции успешно использовались для расширения грузового судоходства на р. Дон. В имперский и советский периоды на территории области из неславянских народов самой крупной этнической группой были армяне. В XVIII они заселили Нахичевань и территорию Мясниковского района, органично вписавшись в “среду обитания” коренного населения. После распада СССР по области прошли несколько миграционных волн из государств СНГ и республик Северного Кавказа, в результате чего ее этнический состав в последние годы стал более насыщенным.

Так, с момента регистрации (с 1992 г.) по состоянию на 1.06.2000 г. статус беженца и вынужденного переселенца получили 42608 человек, а всего обратились за регистрацией 143423 человека. По данным ГУВД, в области зарегистрировано проживание (кроме русских, украинцев и белорусов) представителей многих других этносов, в частности: чеченцев – 9406 чел.; ингушей – 805 чел.; абхазов – 1410 чел.; армян – 80654 чел.; грузин –

9702 чел.; азербайджанцев – 17398 чел.; дагестанцев – 9080 чел.; турок-месхетинцев – 16709 чел. Эти цифры отражают количество только постоянных жителей области. Всего же с начала 90-х гг. на ее территорию прибыли около 450 тыс. человек, значительное число которых составляют представители не традиционных для данной местности этнических групп. Следует отметить, что данные официальной статистики не вполне отражают реальное положение дел, т. к. многие переселенцы проживают нелегально и не регистрируются в органах внутренних дел и миграционных службах. В первую очередь это относится к переселенцам из Закавказья.

Изменение этнического состава населения области главным образом за счет увеличения численности мигрантов-неславян из республик Северного Кавказа, государств Закавказья и Средней Азии внесло определенные коррективы в характер межэтнических отношений в регионе. Представителей народов Кавказа отличают достаточно высокая степень этнической сплоченности и развитая структура внутриэтнических связей. В ряде случаев эти этнические группы имеют более высокий уровень жизни. Острое недовольство населения области вызывает и активная миграция жителей Закавказья и Средней Азии, надеющихся при помощи родственных связей закрепиться здесь на постоянное место жительства. В регионе с трудоизбыточным населением, дефицитом земли и жилищного фонда это порождает социальную напряженность, быстро приобретающую характер межэтнической.

В подавляющем большинстве случаев сторонами конфликта являются представители местного населения и выходцы из республик Северного Кавказа и Закавказья. Кроме того, общественное мнение негативно воспринимает появление беженцев-неславыян из зон межнациональных конфликтов, однозначно ассоциируемых с повышением уровня криминогенности в регионе, ростом насилия и конфликтности. Как органы власти, так и жителей региона беспокоит сокращение относительной численности русского населения. И хотя объективные показатели роста численности кавказских народов в районах традиционного расселения русских не представляют угрозы для сохранения абсолютного численного превосходства последних, тем не менее этот факт широко используется в аргументации необходимости защиты русского населения.

Однако если отвлечься от политического аспекта проблемы и провести анализ социального состава мигрантов из Средней Азии, Закавказья и Северного Кавказа, можно увидеть, что они занимают социальные ниши, традиционно не привлекающие коренных ростовчан. Их основная масса сосредоточена в таких специфических торговых заведениях, как шашлычные и пивные, мелкие торговые лотки, много кавказцев среди заведующих гаражами и шоферов, строительных прорабов и владельцев посреднических предприятий. Эксперты отмечают, что в этих сферах конкуренция между мигрантами из Средней Азии и кавказцами выше, чем между мигрантами и коренными ростовчанами, т. е. существует стихийно сложившееся “разделение труда”.

В то же время, многие мигранты замешаны в деятельности теневых, построенных по клановому принципу экономических структур. В условиях экономического кризиса и обнищания населения деятельность таких полукриминальных структур служит значимым фактором межнациональной напряженности.

До недавнего времени несвоевременное вмешательство местных органов власти в предконфликтные ситуации нередко способствовало росту антикавказских настроений в регионе в целом, следствием чего стали протестные действия местного (казачьего) населения. Используя низкую правовую культуру общества, казачество выступает организатором проведения сходов граждан, на которых выдвигаются требования выдворения лиц определенных национальностей из поселка, (района, города, области). Как правило, участники сходов практически не знакомы с требованиями к их проведению, с кругом вопросов, подлежащих компетенции сходов и лиц, назначаемых сходами для

контроля над выполнением их решений. Нарушение равноправия граждан по признаку национальности осуществлялось не только в форме прямых призывов к расправе с ними, но и путем морального давления при помощи формирования негативных этнических стереотипов. К последним относятся:

- утверждение принципа “коллективной ответственности” по отношению к нерусским народам;
- использование унижительных ярлыков и оскорбительных высказываний в адрес представителей нерусских национальностей;
- манипуляция общественным мнением при помощи известного приема “презумпции виновности”.

Так, первыми публичными шагами нового атамана Всевеликого войска Донского (ВВД) В. Водолацкого (1999 г.), затрагивающими сферу межэтнических отношений, стали Обращение Совета атаманов ВКО ВВД к президенту и председателю правительства РФ, Обращение к населению Ростовской и Волгоградской областей, а также открытое письмо Главе администрации Ростовской области В. Чубу, в которых даны оценка ситуации и выдвинуты требования незамедлительного введения особого положения по регулированию миграционных процессов и принятия соответствующих законодательных актов.

В частности, в открытом письме говорится, что “укрепляющиеся на территории области диаспоры чеченцев, аварцев, турок-месхетинцев, азербайджанцев, абхазцев, дагестанцев и других национальностей Кавказского региона, в том числе и некоренных армян, их наглое и вызывающее поведение в нашем доме при попустительстве местных властей и органов внутренних дел вызывают обоснованную тревогу у местных жителей и, в первую очередь, у казаков ВКО ВВД. При возникновении инцидентов с местными жителями лица этих диаспор цинично заявляют, что ими куплены все властные структуры и они чувствуют себя здесь полноправными хозяевами. Этим самым они провоцируют население на разжигание межнациональной розни. У казаков Войскового казачьего общества “Всевеликое войско Донское” складывается твердое убеждение, что миграционный процесс на территории Ростовской области – не стихийное явление, а является целенаправленным и регулируемым”.

На фоне эмоциональных оценок и попыток различных политических сил, в первую очередь казачества, использовать проблему мигрантов для зарабатывания очков в предвыборных кампаниях различного уровня, требуется трезвый анализ реальных проблем области, связанных со способами регулирования миграционных процессов. Нельзя не признать, что ужесточение режима прописки способствует отказу от легализации частного бизнеса мигрантов и, следовательно, уменьшению налоговых поступлений в областную казну. Необходим дифференцированный подход к различным категориям мигрантов: содействие тем предпринимателям, деятельность которых дает наибольший экономический эффект (процент налоговых поступлений), и введение платы не только за регистрацию, но и за дополнительные расходы области на коммуникационную, транспортную и управленческую инфраструктуры для мигрантов, составляющих конкуренцию местному населению, прежде всего, в бюджетных сферах занятости. Это экономический аспект миграции.

Другим важным моментом является проблема эффективности административного регулирования миграции. Административные запреты на переселение жителей Средней Азии и Кавказа в Ростовскую область, по оценкам экспертов, чаще всего приводят к массовым попыткам подкупа должностных лиц и постоянному проживанию в ее столице – миллионном городе – 30-50 тыс. человек “вне закона”, что, естественно, влечет рост криминогенности и межэтнической напряженности.

В этом контексте важно отметить радикальное изменение позиции областных органов власти по отношению к этническим мигрантам и образуемым ими сообществам в 2000 г. Если ответом на жесткие обращения казачества осенью 1999 г. стало принятие Законодательным собранием новых правил регистрации граждан на территории Ростовской области, направленных на ужесточение контроля над миграционными потоками, то летом 2000 г. они были отменены, а порядок регистрации приведен в соответствие с российским законодательством. Областная власть в результате приобретения опыта разрешения и предупреждения этнических конфликтов вышла на принципиально новый уровень отношений с этническими диаспорами.

1. Опыт управления полиэтничным регионом

Сформировавшиеся в результате миграционных процессов последних лет этнические общины поставили перед администрациями множество новых проблем. Сегодня общины не однообразны, они различаются по типу поселенческой структуры и характеру связей с материнским этносом. Возможно выделение сельской и городской общин. Они выполняют различные функции:

- внутренние – внутриэтническая консолидация, создание национально-культурных обществ, автономий, участие в работе межэтнических организаций, диалог с органами власти различных уровней;
- внешние – являются одним из важнейших каналов материальной, организационной и идеологической поддержки этнических сообществ в России и зарубежье и их влияния на российское и мировое общественное мнение.

Зачастую функционирование этнических общин заставляет местные администрации заниматься не только хозяйственной, но и политической деятельностью. О том, какое влияние вновь образовавшиеся этнические общины могут оказывать на внутривнутриполитическую жизнь не только области, но и всего Кавказского региона, можно судить только по одному примеру – проведению в 1998 г. в станице Большая Орловка Мартыновского района Ростовской области Общенародного собрания месхетинских турок, организованного по инициативе МОМТ (Международного общества месхетинских турок) “Ватан”. В Мартыновском районе Ростовской области проживают около 44 тыс. человек: 71% русских и около 10% турок-месхетинцев. Проведение собрания было согласовано региональным обществом “Ватан” с администрацией района и являлось продолжением встречи месхетинских турок с представителями правительства и парламента Грузии в Тбилиси. Для участия в собрании были приглашены представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства, Миннаца, МИДа, губернаторы Ставропольского и Краснодарского краев, Ростовской области, Комитетов Госдумы РФ по международным делам, по делам СНГ, по делам федерации и региональной политики, по делам общественных организаций и религиозных объединений, по делам национальностей, а также представители общественных организаций. В работе собрания приняли участие 323 человека – представители турок-месхетинцев из Краснодарского и Ставропольского краев, Воронежской, Волгоградской, Ростовской областей, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, а также Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Киргизии, Украины.

Организаторы встречи к числу основных целей и задач собрания отнесли оказание морального влияния на парламент Грузии для скорейшего принятия Закона “О реабилитации репрессированных народов”, разработку путей и возможностей репатриации. Руководитель службы репатриации Министерства Республики Грузия по делам беженцев и переселенцев прибыл в Ростовскую область и принял участие в работе собрания месхетинских турок по инициативе грузинской стороны.

В ходе собрания возникали ситуации, способные перерасти в конфликт. Например, в выступлении атамана Н. Козицына неоднократно отмечалось наличие факторов, вносящих разногласия в отношения месхетинских турок и казачества. Особый резонанс вызвало его заявление, что турки-месхетинцы “все как один должны вернуться на свою историческую родину”. Политическую оценку собранию дал председатель МОМТ “Ватан” Ю. Сарваров, охарактеризовав его как возможность выдвинуть свои требования, выразить надежды на политическое решение вопроса о восстановлении прав депортированных народов и их возвращении на историческую родину. Итоговым документом общенародного собрания стала Резолюция “Общенародного собрания месхетинских турок, проживающих в странах СНГ”.

Высокий уровень представительства и политический характер выступлений и заявлений вызвали определенные сложности у местной администрации. Её представитель вошел в состав президиума собрания, оказывал непосредственное влияние на его ход, т. е. выполнял не свойственные заместителю главы администрации сельского района функции. Этот случай наглядно продемонстрировал необходимость специализированного этнологического и конфликтологического обучения администраторов населенных пунктов с полиэтничным составом населения.

Особым фактором роста межэтнической напряженности в Ростовской области стали последствия чеченского кризиса. Дело в том, что расселение мигрантов-чеченцев в 1995-96 гг. и в 1999-2000 гг. фактически никак не регулировалось органами власти. Большинство новых мигрантов осели в восточных районах области. В Заветинском районе проживают преимущественно выходцы из Урус-Мартановского района ЧР, в Ремонтненском и Дубовском – из Ачхой-Мартана, в Орловском – шатоевцы и итум-калинцы. При этом они поселились некомпактно, произошло “распыление” приезжих по хуторам, чабанским точкам, поселкам, местное население которых, как правило, не знакомо с особенностями чеченского менталитета. В этих условиях конфликтные ситуации, возникают, как правило, на бытовой почве и достаточно быстро приобретают характер межэтнического противостояния. В 2000 г. такие ситуации зафиксированы в трех сельских районах области (Песчанокопский, Шолоховский и Мартыновский районы). В мае 2000 г. убийство в Дубовском районе чеченцем двух даргинцев грозило перерасти в открытый конфликт.

Хроника событий выглядит следующим образом. 30 января 2000 г. в программе “Итоги” (вед. Е. Киселев) был показан сюжет о чеченцах, выехавших из Чечни в период вооруженных конфликтов и поселившихся в с. Богородицком Песчанокопского района. Автор репортажа – собственный корреспондент НТВ по Ростовской области В. Такменев, комментируя материал, сказал, что увеличивающееся количество чеченцев (около 270 семей) способствует обострению межэтнических отношений в этом населенном пункте и провоцирует отток местного населения в другие районы области. Для областной власти репортаж с такой интерпретацией событий оказался полной неожиданностью. Была создана рабочая группа администрации области, в составе которой автор выезжал в Песчанокопский район с целью разобраться в сложившейся ситуации.

В беседах, проведенных с руководством администрации Песчанокопского района, Богородицкой сельской администрации, РОВД, преподавателями 20-й школы с. Богородицкого, чеченцами, проживающими в населенных пунктах, была получена следующая информация. По данным администрации района, на 1.08.99 г. на территории проживали 237 чеченцев, в том числе 168 человек, имеющих постоянную прописку. Наибольшее число – 96 чел., в том числе 54 взрослых и 42 ребенка, – проживают в с. Богородицком и на хуторе Мухин Богородицкой сельской администрации более 10 лет. Значительная часть постоянно проживавших до реорганизации колхоза “Родина” работали в нем чабанами, а в настоящее время являются фермерами. С сентября 1999 г. по 30 января 2000 г. в район прибыли 166 чел., в том числе 65 детей. Из числа прибывших в с. Богородицком и на хуторе Мухин проживают 135 взрослых и 57 детей. 4 февраля 2000 г. в

эти населенные пункты прибыли еще 22 человека. Все прибывшие на территорию района находятся в родственных отношениях и ранее проживали в п. Ведено Чеченской Республики.

Существующий порядок приема и регистрации беженцев из Чеченской Республики свидетельствует о том, что наиболее полной информацией о количестве прибывающих чеченцев и местах их расселения располагают органы внутренних дел, использующие ведомственную нормативную базу. В качестве рычагов, позволяющих администрации и работникам милиции контролировать ситуацию внутри общины, рассматривается укрепление контактов и мер доверия среди чеченцев, пользующихся авторитетом и проживающих в населенных пунктах более 10 лет. Учитываются как политические, так и социальные запросы мигрантов. Так, администрация района с пониманием отнеслась к желанию прибывших принять участие в выборах депутатов в Государственную Думу РФ – для этого были сформированы дополнительные списки; также была обеспечена возможность участвовать в выборах Президента Российской Федерации, которой воспользовались практически все взрослые граждане чеченской национальности. Для получения гуманитарной помощи по линии “Красного Креста” в Сальское отделение миграционной службы (обслуживающее Песчанокопский район) обратились 15 прибывших семей. В Богородицкой школе № 20 обучаются 67 детей из семей чеченцев, поселившихся на территории района в разное время. Все проживающие бесплатно обслуживаются в местной поликлинике.

Старейшиной местных чеченцев является А. Газимагомаев, проработавший в колхозе 18 лет и получивший здесь удостоверение ветерана труда. Он считает, что отношение местных жителей к чеченцам, приезжающим в Песчанокопский район, остается по-прежнему доброжелательным. У А. Газимагомаева 6 взрослых сыновей, которые, по их словам, крайне заинтересованы в поддержании стабильности и добрых отношений с соседями. Чеченцы, проживающие в селе более 10 лет и имеющие детей, обучающихся в местной школе, относятся к этим населенным пунктам как к своим и не намерены допускать в села ни боевиков, ни ваххабитов, которых считают “врагами религии”.

Рассматривая ситуацию вокруг Чечни и усиление правоохранительных мер в различных регионах России, чеченцы, проживающие в с. Богородицком, положительно оценили роль Главы Администрации области В. Чуба, не допустившего за все годы кризиса принятия жестких мер по отношению к жителям Чеченской Республики. Они высказывали надежду на нормализацию обстановки в Чечне, помощь со стороны Правительства Российской Федерации в восстановлении республики и свое возвращение домой. Обсуждая репортаж программы “Итоги”, чеченцы, проживающие в с. Богородицкое, отметили, что в материале В. Такменева не нашла отражения информация положительного характера, которой проживающие поделились с корреспондентом.

Несмотря на отсутствие острой конфликтной ситуации в Песчанокопском районе, общее отношение настороженности к новой волне чеченских вынужденных переселенцев по ряду объективных (вторая чеченская война) и субъективных (в ряде случаев провокационные публикации СМИ) причин у населения области выросло и получило дальнейшее распространение. Негативное отношение к чеченским переселенцам перенеслось и на представителей других северокавказских национальностей.

В Шолоховском районе в марте 2000 г. в результате массовых потрав посевов и бездействия местных органов власти фермеры – местные жители – обратились за помощью и защитой от мигрантов-дагестанцев к губернатору области, главе Шолоховского района, прокурору природоохранной прокуратуры, в газеты “Тихий Дон”, “Крестьянин”, на ростовское телевидение. Вопрос стоял так: готовиться ли им к весеннему севу или братья за оружие с целью защиты собственной земли? Проблема землепользования стала серьезнейшим фактором межэтнического противостояния. Публичные выступления

большей части активистов казачьего движения проходили под лозунгом “борьбы с дискриминацией коренных россиян”.

Неизвестно, до какой стадии дошел бы конфликт, если бы не вмешались представители Администрации области, которые констатировали ошибки местных властей, их нежелание серьезно заниматься сложившейся напряженной ситуацией и инициировали создание рабочей группы по выработке конкретных мер для урегулирования конфликта. В результате этих мероприятий распоряжением главы администрации района Кружилинской сельской администрации передано 1253 га земли, в том числе 1214 га для пастбищ; заключаются договоры аренды земли; проведен учет скота. Конечно, это нужно было сделать до конфликта или хотя бы на его начальной стадии. Но ни местные (поселковые) администрации, ни представители этнических сообществ не стали инициаторами диалога с целью предотвращения конфликта. Причиной этого явления стала неготовность администрации к предотвращению и разрешению этнических конфликтов, неорганизованность этнических меньшинств, проживающих в районе, отсутствие у них опыта общения с коренным населением и органами власти.

Новым очагом межэтнического противостояния стал Мартыновский район. Вследствие бытовых конфликтов, имевших место 24-27 марта 2000 г. в с. Большая Мартыновка, сложилась конфликтная ситуация между местным населением и представителями чеченской и дагестанской общин, результатом которой стали проведение несанкционированного митинга, пикетирование Администрации района, создание инициативной группы и сбор 2000 подписей с требованием провести референдум о выселении чеченского населения с территории района. В Заявлении инициативной группы, избранной митингом, содержались формулировка “совместное проживание невозможно” и ультимативное требование к Главе администрации дать ответ до 16.00 3 апреля 2000 г.

30 марта в помещении районного отдела внутренних дел под руководством заместителя начальника одного из подразделений УВД Ростовской области состоялось совещание, в котором приняли участие руководители подразделений общественной безопасности соседних Пролетарского (сельского), Орловского, Зимовниковского, Волгодонского, Константиновского, Усть-Донецкого районов. В работе совещания участвовали и руководители чеченских общин, проживающих на территории Пролетарского, Зимовниковского и Орловского районов. В тот же день в здании районного клуба собрались около 500 местных жителей и руководители района, органов внутренних дел, представители чеченцев и казачества. Выступления носили эмоциональный характер, тем не менее руководители района предлагали пути нормализации ситуации. Реестровое казачество выступило с предложением о необходимости ужесточения контроля над проживанием чеченцев на территории области и укрепления общественного порядка с помощью реестровых казачьих дружин. Руководители чеченской общины обещали усилить контроль над поведением чеченской молодежи.

Активное участие в проведении собрания принял атаман ВВД Н. И. Козицын, находящийся в непримиримой оппозиции реестровому казачеству. Он начал свою речь с острой критики всех уровней власти в Российской Федерации и использовал популистские приемы возбуждения общественного мнения. В результате, несмотря на предлагаемые меры и выступления, “призывающие к мирному проживанию всех национальностей в районе”, инициативная группа из числа участников собрания обратилась к главе района, начальнику РОВД и прокурору района с заявлением об оказании содействия по проведению районного референдума “о выселении лиц чеченско-дагестанской национальности, нарушающих законы и Конституцию РФ”. Инициативная группа заявила, что в случае не оказания помощи в организации референдума она слагает с себя ответственность за последствия.

В период 31 марта – 3 апреля продолжалось пикетирование Администрации района. В результате серии совещаний с участием представителей Администрации Ростовской

области, областных прокуратуры и УВД, представительства Миннаца РФ, атаманского совета реестрового казачества, руководства областного чеченского общества “Вайнах” и инициативной группы по проведению референдума был подготовлен ответ, содержащий конкретные предложения по нормализации ситуации. В частности:

- активизировать работу администрации с руководством общин, проживающих на территории района (создание этнического совета при Главе администрации, ежемесячные встречи руководителей различных служб района с представителями общин, совместное с казачьей дружиной патрулирование территории с целью охраны общественного порядка, регистрация местного отделения областного общества “Вайнах” и т. д.);
- ужесточить контроль со стороны правоохранительных органов над соблюдением режима регистрации граждан, прибывающих в район, со стороны прокуратуры обеспечить своевременное рассмотрение и прохождение дел, связанных с нарушением общественного порядка и способствующих формированию негативных этнических стереотипов;
- усилить борьбу с такими формами преступности как рэкет и бытовые преступления;
- организовать работу с молодежью в многонациональных молодежных коллективах (школах) и по месту жительства;
- освещать межэтнические проблемы и опыт их решения в местных СМИ.

В телефонограмме (от 3.04.2000) реестрового атамана ВКО ВВД В. Водолацкого местной казачьей дружине предписывалось участие в проверке паспортного режима, охране общественного порядка, активной работе с населением, направленной на недопущение общественных беспорядков и разжигание межнациональной розни.

Администрацией было принято решение о формировании Программы преодоления кризисной ситуации с указанием конкретных сроков и ответственных за исполнение каждого из ее пунктов, особое внимание уделено повышению роли РОВД, РО ФСБ, прокуратуры и суда в профилактике межэтнических конфликтов. Предусматривалось утвердить состав инициативной группы и поручить ей контроль за ходом выполнения программы.

Следует сказать, что Мартыновский район не относится к районам, в которых проживают наиболее крупные группы чеченцев. Их здесь всего 0,4%, тогда как турок-месхетинцев – 10%, азербайджанцев 4,6%, армян и цыган – по 0,6%. Вероятность бытовых конфликтов коренного населения с чеченцами, тем более перерастающих в этнополитические, именно в этом районе значительно ниже, чем здесь же с турками-месхетинцами или в другом районе с чеченцами. Видимо, произошедшее обострение объясняется фоновыми факторами роста напряженности в районе, к которым относятся общие античеченские настроения, вызванные терактом в соседнем Волгодонске и предшествующими событиями в Чечне (гибель омонцев и т. д.).

Для рекомендаций по разрешению конфликта экспертами областной администрации были сформулированы адресные предложения по отношению ко всем участникам конфликта, к которым относятся несколько групп:

- “административная”: глава администрации района, районные начальник ОВД и прокурор, между которыми существовали определенные разногласия в оценке текущей ситуации, ее причин и возможных следствий;
- инициативная группа, выдвигающая лозунги о невозможности совместного проживания;

- “казачья”: противостоящие группировки реестрового и нереестрового казачества, стратегии поведения которых принципиально различны: сотрудничество с местной властью, с одной стороны, и полное неприятие предлагаемых властью мер – с другой;
- “чеченская”: воспринимается всеми участниками конфликта, кроме нереестровых казаков, неоднородно, в ней выделяются: а) чеченцы, проживающие на территории 20 и более лет, занятые в общественном производстве и заслужившие авторитет односельчан; б) местные чеченцы, связанные с криминальным миром, осуществляющие рэкет по отношению к мелким и средним фермерам и предпринимателям; в) чеченцы, не зарегистрированные на территории района, но активно обозначающие свое присутствие (вызывающее поведение в общественных местах). Именно две последние группы провоцировали возмущение общественности.

Учитывая различие интересов всех перечисленных сторон, был сделан вывод, что предложения, принятые в ходе работы представителей областных органов власти и местной администрации, могут быть реализованы как целенаправленная система мер при следующих условиях:

1. Согласованная работа всех органов власти района и области.
2. Значительная активизация профилактической работы по предотвращению межэтнических столкновений на бытовой почве районным ОВД.
3. Ликвидация криминальных группировок (в том числе этнических), занимающихся рэккетом и вымогательством в районе.
4. Недопущение распространения конфликта за пределы района.
5. Активная разъяснительная работа администрации в трудовых коллективах, школах, по месту жительства о правовых аспектах процедуры проведения референдума, о недопустимости принципа коллективной ответственности и ответственности за разжигание межнациональной розни.
6. Скорейшая регистрация реестровой казачьей дружины и организация ее взаимодействия с руководством этнических диаспор района.
7. Проверка деятельности нереестрового казачества (соответствие уставным целям, использование финансовых средств и т. д.).
8. Создание и регистрация местных отделений областного общества “Вайнах”, координация их деятельности, организация взаимодействия с ОВД по вопросу о регистрации прибывающих граждан.

Еще один конфликт стал следствием трагического события 22 мая 2000 г. в Дубовском районе: убийства двух даргинцев (отца и сына), в результате которого резко накалились отношения между двумя общинами: чеченской и дагестанской. 27 мая 2000 г. в Дубовский район выезжала группа, состоящая из представителей Администрации области, представительства Миннаца РФ в регионе, ГУВД области, лидеров региональных общественных организаций “Культурный центр “Вайнах” и “Донское землячество народов Дагестана”. План поездки предусматривал необходимость организации работы на всех уровнях, имеющих отношение к конфликту и располагающих реальными возможностями по его ликвидации. В этих целях были проведены встречи с руководством районной администрации, силовых структур и с жителями населенных пунктов. Итоги совещаний, анализ общего состояния правоохранительной деятельности в районе позволил сделать вывод о неудовлетворительной работе местных органов внутренних дел и прокуратуры. Эти выводы подтвердила и встреча с представителями региональной общественной организации “Объединение представителей народов Дагестана “Ватан” (Родина) (г.

Волгодонск), которые обвинили в возникновении конфликтной ситуации местные правоохранительные органы и прокуратуру.

В тот же день в нескольких километрах от с. Дубовское, в лесопарковой зоне прошел несанкционированный митинг представителей дагестанской общины. В нем приняли участие около 250 человек из Дубовского, Зимовниковского и др. районов Ростовской области, гг. Волгодонска и Волгограда, республики Калмыкия. Участниками достаточно острой дискуссии стали сотрудники представительства Миннаца РФ в регионе и сотрудники пресс-центра ГУВД области. Наряду с обсуждением произошедшего в Дубовском районе убийства, его причин и последствий, в выступлениях участников митинга звучали требования радикального характера. В частности, указывалось, что в случае, если не будут установлены и должным образом наказаны виновники преступления, дагестанцы “найдут желающих самостоятельно установить справедливость, и остановить их будет невозможно”. Одновременно с этим участники митинга потребовали от работников милиции навести порядок в населенных пунктах и обвинили прокурора района в открытом попустительстве преступникам. Выступающие были едины во мнении, что преступники всегда должны нести наказание в соответствии с законом, независимо от национальности.

На состоявшемся затем совещании в здании администрации района были подведены итоги первичных мероприятий и высказана общая оценка ситуации, подтвердившая звучавшие ранее обвинения в том, что совершенное преступление стало возможным, прежде всего, из-за неудовлетворительной работы РОВД и прокуратуры района. Ответственными были названы руководители этих органов государственной власти.

В расширенном заседании приняли участие глава района, прокурор, судья, начальник РОВД, представитель ФСБ, первый помощник атамана Дубовского юрта, благочинный Восточного округа, главы сельских администраций, участковые инспекторы РОВД Дубовского района, председатель региональной общественной организации “Объединение представителей народов Дагестана “Ватан” (Родина) (г. Волгодонск), представители дагестанских общин от сельских администраций Дубовского, Зимовниковского районов, г. Волгодонска, чеченских общин от всех сельских администраций Дубовского района, а также от Зимовниковского района и Волгоградской области. Совещание показало несовпадение мнений представителей силовых структур района и лидеров общин о причинах конфликта. По словам силовиков, основными причинами отсутствия “судебной перспективы” в возбужденных уголовных делах является уклонение пострадавших от необходимости подавать заявления в органы внутренних дел и стремление “договориться самостоятельно”, тогда как руководитель региональной организации “Ватан” В. Садрутдинов считал работников органов внутренних дел виновными в сокрытии преступлений.

Выступавшие на совещании дагестанцы и чеченцы, в том числе и представители чеченцев г. Волгограда, в своих выступлениях подчеркивали, что хотели бы жить в мире со всеми, но жить “в безопасности за свою жизнь и имущество, под защитой законов России”.

По итогам обсуждения участники совещания выработали рекомендации, адресованные, в том числе, и представителям органов власти:

– главе администрации района, руководству РОВД, совместно с другими районными структурами власти и управления, общественными организациями разработать комплексный план нормализации обстановки в районе;

– просить Главу Администрации области (губернатора) рассмотреть вопрос о выделении в штатных расписаниях многонациональных районов и городов области ставок специалистов по межнациональным отношениям, работе с национальными общинами, общественными организациями;

– руководству ГУВД РО и прокуратуре РО направить в Дубовский район комиссию для комплексной проверки РОВД и прокуратуры района и оценки работы их руководителей;

– обсудить вопросы стабилизации ситуации в Дубовском районе на совещании в Администрации Ростовской области.

Во всех конфликтных ситуациях 2000 г. администрации Ростовской области и сельских полиэтничных районов, областные УВД и ФСБ сумели осуществить ряд эффективных управленческих решений: провели работу с лидерами этнических общин области, казачеством и СМИ, создали рабочую группу по предотвращению конфликтов, провели заседания экспертно-консультативного Совета Администрации области, организовали учебу (повышение квалификации) атаманов ВВД, выступления по областному телевидению, радио и т. д. Результатом работы явились локализация и разрешение конфликтных ситуаций.

2. Первые итоги

Следует сказать, что целенаправленная работа с представителями этнических меньшинств в области велась начиная с 1992 г. Областной администрацией была найдена специфическая форма управления этническими процессами, позволяющая учитывать интересы различных этнических групп, в той или иной степени способствовать процессу их консолидации, находящему выражение, в частности, в образовании национально-культурных центров, ассоциаций и землячеств. Для координации этой работы при Администрации был создан Консультативный совет, в состав которого, наряду с руководителями областной администрации, вошли лидеры Армянской культурно-просветительской ассоциации “Нор-Нахичеван”, культурно-просветительского общества донских греков “Танаис”, Ассоциации корейцев Ростовской области (АСКРО), Ростовского городского отделения общества немцев РФ “Видергебурт” (“Возрождение”), культурной ассоциации “Полония Дона”, Донского землячества народов Грузии “Вардзиа”, Ростовской региональной общественной организации “Донское землячество народов Дагестана” и др. Сегодня в его состав входят представители 18 национально-культурных обществ.

Вместе с тем, жизнь показала недостаточность этой формы для дальнейшего сохранения стабильной общественно-политической ситуации в регионе, стало очевидно, что требуется более активное влияние этнических сообществ на процессы происходящие в сфере межэтнических отношений. Серьезное осмысление нового положения национально-культурных обществ в социальной структуре области приводит к очень важному выводу: этнические объединения не должны быть только культурными организациями. Сегодня одной из их основных функций становится ответственность за социальное самочувствие вновь прибывших земляков. Они призваны обеспечить их приспособление к новым условиям жизни, осуществление их прав, свобод и в то же время соблюдение ответственности перед всеми жителями области. В конечном итоге – это функция гаранта сохранения межэтнического мира и согласия в области.

Этому выводу предшествовала серия совещаний в Администрации области по выработке конкретных мер, направленных на недопущение новых межэтнических столкновений, с лидерами диаспор и руководителями областных и федеральных ведомств, призванных обеспечить предупреждение и разрешение межэтнических конфликтов на территории области. На них были отмечены не только недостаточная работа структур соответствующих властных органов, но и отсутствие в районах заметного влияния национальных общественных организаций.

Более всего внимание участников было направлено на решение следующих вопросов: почему конфликты с явной криминальной подоплекой, требующие однозначного правового разрешения, такие, как в Шолоховке Мартыновке, Дубовке, обретают форму межэтнических? Почему раздаются пугающие угрозы о “кровной мести” дагестанцев

чеченцам, о возможности крупных столкновений между двумя общинами? Почему большинство жителей не знают лидеров областных национально-культурных объединений? Почему информация о напряженной ситуации поступает не от администраций или лидеров диаспор, а от возмущенного населения и СМИ? Почему во всех случаях только срочное вмешательство ответственных работников Администрации области, представителя Миннаца России в Ростовской области, сотрудников правоохранительных органов области, руководителей областных общественных национально-культурных организаций привело к снижению напряженности в районах, позволило найти реальные пути выхода из кризиса? Почему местные этнические сообщества не обладают стабилизирующим потенциалом?

Участники совещаний констатировали недостаточную степень влияния национальных общественных организаций на поведение членов их общин, признав, что личный авторитет лидера общины является важнейшим механизмом поддержания стабильности и спокойствия в сфере межэтнических отношений.

Установление тесных связей руководителей этнических организаций с местными администрациями, контакты с органами местного самоуправления и правоохранительными структурами – еще одна форма помощи органам власти в решении повседневных проблем переселенцев и одновременно способ оптимизации условий совместного проживания представителей разных этнических групп области. Учитывая, что подобные конфликты могут повториться и в других районах, где проживают вынужденные переселенцы из северокавказских республик и Закавказья, возникла необходимость определиться с дальнейшей стратегией деятельности администрации и общин.

Первая мера – это создание постоянно действующей “пожарной команды” из экспертов и специалистов Администрации области, которая будет тушить очередной внезапно возникший пожар.

Вторая – создание системы раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Начальным шагом создания такой системы должен стать банк информации о местах расселения, демографическом составе вновь прибывших семей (старики, дети), об уровне трудовой квалификации, состоянии здоровья и т. д. Очевидно, что без представителей общин создание такого банка невозможно. Но сбор информации – не самоцель.

Главная цель – установление прямого контакта с вновь прибывающими в область переселенцами. Они должны почувствовать, что тут есть люди, их земляки, которые заинтересованы в том, чтобы помочь им обустроиться, вписаться в новую среду, новые условия. В то же время переселенцы должны понять, что они несут определенную ответственность за свое поведение на новом месте, за взаимоотношения с местным населением. Другими словами, они должны быть готовы принять и учитывать исторические традиции и особенности, имеющиеся в данном регионе России. С этой точки зрения особую обеспокоенность вызывают выходцы последней волны из Чеченской республики, которых с сентября 1999 г. на территорию области прибыло около 2000 человек. Основная часть бывших жителей Чечни расселилась у знакомых и родственников в восточных и других районах области.

Не следует закрывать глаза на то, что определенная часть переселенцев из Чечни и мигрантов из других регионов Северного Кавказа имеет своей целью заработать “быстрые” деньги или укрыться от закона. Эта категория временных жителей не имеет планов обустройства на постоянное место жительства в области, и собирается жить в соответствии с местными традициями и законами. Именно данная категория лиц представляет социальную базу для преступлений, прежде всего, в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия, взрывчатых веществ. Конечно, определяющего влияния на криминогенную обстановку в области преступления, совершенные мигрантами, не

оказывают, но необходимо отметить, что преступные посягательства с их стороны не могут не вызывать негативный общественный резонанс.

Этим “временным гостям” чужды и неинтересны обычаи, традиции, культура местного населения, часто они ведут себя как “хозяева жизни”, свысока и с презрением относясь к окружающим. Об этом говорили при встречах местные жители в Шолоховском, Ремонтненском, Дубовском районах.

Следовательно, еще одним механизмом раннего предупреждения конфликтов должна стать профилактическая работа, разъяснение потенциальным “зачинщикам” конфликтов и, в первую очередь, молодежи возможных последствий для остальных членов общины. Необходимо воспитывать понимание того, что неприязнь к себе почувствуют не только непосредственные нарушители порядка, но и все те, кто долгие годы мирно работал и уживался с коренным населением. Именно это уже произошло в конфликтных регионах.

Подобную работу власти могут выполнить только опираясь на усилия, авторитет и влияние этнических лидеров, руководителей диаспор. В ряду социально-психологических механизмов урегулирования напряженности и сохранения стабильности находится “снятие” эффекта переноса вины конкретных людей на этническую общность в целом, публичная демонстрация того факта, что не вся община и не все представители этой национальности оправдывают действия конкретных “provokatorov”.

Включение этого механизма особенно актуально и необходимо, поскольку после известной трагедии в Волгодонске в общественном мнении области исполнители теракта напрямую связывались с выходцами из региона боевых действий. Негативное отношение к представителям народов Северного Кавказа охватило жителей даже тех административных единиц, где ранее наблюдались нормальные межэтнические отношения.

Особую опасность вызывает то, что это явление коснулось даже ростовчан с традиционно высокой степенью межэтнической толерантности. Исторически большинство “торгового люда” в донской столице – те самые “лица кавказской национальности”, и это стало привычным. Казалось, что здесь не может быть оснований для беспокойства. Но социологический опрос¹, проведенный в Ростове-на-Дону, выявил весьма тревожные тенденции. Около 38% опрошенных горожан оценили состояние межнациональных отношений в области как “напряженное”, а 7% выбрали вариант “очень напряженное”. Соответственно, следует ожидать, что подобный опрос в районах области, где поселились мигранты, может дать гораздо более негативные результаты в оценках межэтнических отношений.

При всей значимости роли этнических общин нельзя закрывать глаза на необходимость новых подходов в работе властных структур, прежде всего, в работе всей правоохранительной системы. Проведенные встречи с населением, выезды в места конфликтов и совещания, анализ описанных выше процессов позволили выделить ряд проблем, заслуживающих внимания и требующих разрешения не только на уровне региональных, но и федеральных органов власти:

1. Необходимость усиления деятельности правоохранительных структур, в первую очередь, в регионах с полиэтничным населением, в состав которого входят представители чеченской диаспоры. Это обстоятельство диктуется ухудшением общей криминогенной ситуации в регионе, происходящей на фоне последствий терактов в Волгодонске и Волгограде, что служит дополнительным рычагом для осложнения межэтнических отношений.

2. Серьезными проблемами в сельских населенных пунктах по-прежнему остаются нерешенные вопросы, связанные с земельными отношениями и наймом на временную

работу лиц без определенного места жительства. Представляется необходимым принятие законодательного акта (возможно, на региональном уровне), регулирующего механизм пользования т. н. общественными пастбищами в районах с полиэтничным населением. Дело в том, что представители неславянского населения, располагающие большими финансовыми средствами и имеющие в своем распоряжении значительное поголовье скота, пользуются специально отведенными общественными пастбищами наравне с местными жителями, более стесненными в средствах. В условиях периферийных населенных пунктов, где общий уровень экономического благосостояния граждан значительно ниже, чем в других территориях, указанные обстоятельства могут служить дополнительными факторами, способными вызвать конфликты на межэтнической основе. Кроме того, использование представителями некоренного населения в качестве сезонных разнорабочих лиц без определенного места жительства не только способствует общему ухудшению криминогенной обстановки в сельских населенных пунктах (мелкие кражи, драки и т. п.), но и дополнительно демонстрирует разрыв в имущественном положении граждан различных национальностей и не выступает в качестве одной из легальных форм налогооблагаемого дохода.

3. В общей структуре совершенных преступлений увеличивается процент уголовно наказуемых деяний, связанных с употреблением и распространением наркотических средств. В массовом сознании (а иногда и в материалах статистики органов внутренних дел) эти процессы ассоциируются с выходцами из государств Средней Азии, Закавказья и республик Северного Кавказа. Таким образом, диктуется необходимость усиления мер правоохранительного порядка, направленных на борьбу с распространением и употреблением наркотических веществ не только в крупных городах, но и в небольших населенных пунктах с полиэтничным населением, где обвинения высказанные в адрес одной этнической группы могут служить толчком для возникновения конфликта на межэтнической основе.

Но и «силовики» не в состоянии разрешить всех проблем. Большинство переселенцев «новой волны», приехавших в область из Чеченской республики, испытывают серьезные проблемы с расселением (часто проживают с семьями у родственников на чабанских «точках») и трудоустройством. Плохо решаются и иные социальные вопросы. Практически во всех семьях переселенцев из Чечни есть дети, в том числе и школьного возраста. Всем им сегодня Министерством общего и профессионального образования области предоставляется возможность продолжить обучение. Министерство совместно с миграционной службой области участвуют в реализации федеральной программы «Дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев». Однако в этой сфере возникли определенные трудности – дополнительная нагрузка на школы, слабое знание русского языка у вновь прибывающих детей и отсутствие специализированных учебников для его изучения, необходимость диагностической и психокоррекционной работы с детьми-жертвами военных конфликтов и т. д. Определенная часть детей не училась в прошедшем учебном году из-за того, что родители не имеют средств и возможности для их ежедневной доставки в школу и домой, и зачастую родители из этих семей, объективно находясь в трудном положении, ориентируют детей на зарабатывание «куска хлеба» в ущерб обучению в школе. Но надо признать и то, что большинство школ-интернатов, где могли бы обучаться эти дети, в районах сегодня закрыто. Очевидно, что эту проблему надо решать совместными усилиями местных органов власти и национальных общин, поскольку отказ от получения образования – это создание условий для отчуждения этих детей в дальнейшей жизни не только от сверстников, но и от общества.

Еще одна проблема. Сегодня вынужденные переселенцы, имеющие статус, обеспечены необходимой медицинской помощью в соответствии с Федеральным законом «О вынужденных переселенцах» и областной «Территориальной программой государственной гарантии обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью на 2000 г.»,

утвержденной Постановлением Губернатора области В. Ф. Чуба № 95 от 21.03.2000 г. Однако такая категория, как временные переселенцы из Чеченской республики, у которых нет статуса, не имеют права на бесплатное получение помощи. Тем не менее, в случае их обращения к медработникам им оказывается помощь. Особое беспокойство вызывает то, что далеко не все прибывшие из неблагоприятных в санитарно-эпидемиологическом плане районов обращаются к работникам здравоохранения. Известен случай, когда у роженицы из числа переселенцев, поступившей в родильный дом, были диагностированы инфекционные заболевания. В результате ей были вынуждены выделить отдельную палату. Негативная реакция местных жителей не замедлила сказаться.

В целом анализ положения чеченской диаспоры в Ростовской области показал:

1. Несмотря на понимание чеченцами происходящих процессов, выражение недовольства действиями боевиков и ваххабитов, фиксируется обида на Россию в целом по поводу разрушений и гибели мирных жителей в Чеченской Республике.
2. Совершенные в различных городах России, в частности, в Волгодонске теракты сделали практически невозможными посещения этих населенных пунктов гражданами чеченской национальности для получения гуманитарной помощи. Поэтому представляется целесообразным передать эти полномочия в представительства “Красного Креста”, находящиеся в непосредственной близости от мест проживания чеченцев.
3. Предпринимаемые региональными властями и органами внутренних дел усилия по нормализации обстановки в местах временного проживания с использованием традиционной опоры на авторитет старших не всегда является достаточным инструментом для оказания влияния на диаспору, т. к. в условиях отдаленности от Чечни этот фактор “срабатывает” далеко не всегда.
4. Временное проживание на “традиционно русских территориях” снижает порог внутриэтнической регуляции, что приводит к фактам злоупотребления спиртными напитками и неуважительному отношению к русским женщинам. Подобные обстоятельства при определенных условиях провоцируют столкновения на бытовой почве, способные перерасти в конфликты на межэтнической основе.
5. Принципиальной остается проблема занятости не только чеченцев, временно проживающих на территории области, но и местного населения в условиях резкого сокращения аграрного сектора. В данной ситуации предоставление переселенцам рабочих мест “в ущерб” местному населению способно привести к межэтническим конфликтам. Нормализация обстановки в Чечне не является гарантией возвращения в республику подавляющего большинства чеченцев, временно расселенных на других территориях. Необходима разработка комплекса мер для обеспечения их возвращения в места постоянного проживания в масштабах всей страны. В противном случае нельзя исключать проявления недовольства местного населения тем, что жители Чечни даже в условиях послевоенного строительства не захотят возвращаться на родину.
6. Существующий порядок регистрации чеченцев в местах временного проживания не предусматривает сбора информации об образовании и специальности прибывших. Наличие соответствующего банка данных значительно упростит работу по подбору кадров, необходимых Чеченской Республике в перспективе.
7. Подготовка кадров для Чечни, формирование стабильных межэтнических отношений, постепенное размытие “образа врага” невозможно без повседневной работы педагогов в школах, где обучаются не только чеченские, но и дети других национальностей. Недостаточный уровень знаний, владения русским языком вновь прибывших подростков приводит к необходимости проведения дополнительных занятий с ними во внеурочное время. Возрастает нагрузка на педагогов. В условиях недостаточного

финансирования представляется необходимым предусмотреть возможность введения дополнительной оплаты труда учителей, работающих с детьми из Чеченской Республики.

8. Нестабильность межэтнических отношений в различных регионах Северного Кавказа выдвигает на первый план проблему организации методического обеспечения и обучения представителей административно-политической элиты, преподавателей средних школ и работников милиции, непосредственно участвующих в решении повседневных проблем прибывающих в населенные пункты чеченцев и граждан других национальностей. В связи с этим представляется целесообразным организовать выездные курсы с привлечением специалистов в области межэтнических и правовых отношений для указанных категорий служащих.

3. Выводы

Подробный анализ проблем переселенцев, порождаемых ими конфликтных ситуаций и механизмов урегулирования локальных конфликтов не исчерпывает всей межэтнической проблематики, которой уделяет внимание руководство Ростовской области. Свою основную задачу оно видит в создании благоприятной атмосферы для представителей различных этнических групп, постоянно проживающих в регионе, исходя из того, что национальная политика может стать консолидирующим фактором, если будет адекватно отражать многообразие интересов народов, проживающих в регионе.

Традиционный механизм укрепления дружественных межэтнических отношений – знакомство с культурой, традициями, обычаями народов, проведение совместных культурных праздников с участием самодеятельных артистов разных национальностей. Наиболее богатым опытом в этом отношении обладает Ростов-на-Дону, где нет недостатка в культурно-национальных мероприятиях. Например, в праздновании 250-летнего юбилея города активное участие приняли все этнические группы населения области. Подобные мероприятия состоялись в ряде районов (Ремонтненский, Мартыновский, Волгодонской, Морозовский, Зимовниковский, Егорлыкский) в День принятия Декларации о государственном суверенитете России. Свои праздники регулярно отмечает и казачество. В то же время, этнические меньшинства в небольших населенных пунктах, особенно в станицах и хуторах, как будто забыли о культурном наследии, носителями которого они являются. Очевидно, что их материальные возможности значительно ниже, чем у проживающих в донской столице, но им необходимо использовать даже малые возможности представления своих этнических особенностей, поскольку речь идет о повседневной работе по “вписыванию” мигрантов в многоэтническую донскую культуру. Планируется эти единичные примеры, несмотря на все материальные трудности, распространить и на другие районы с многонациональным составом населения.

Вступает в действие организационный механизм межэтнического согласия. Не только на областном уровне, но и, например, в Ремонтненском, Орловском, Мартыновском районах области созданы и успешно действуют Советы межнационального согласия. В Волгодонске недавно зарегистрировано объединение представителей народов Дагестана – “Ватан”. Его функции – координация жизнедеятельности всей дагестанской общины в восточных районах области. Именно представители “Ватана” прибыли в Дубовку для разрешения конфликта и играли там активную роль.

Сегодня можно сказать, что проблема демократического управления – это проблема согласия и консолидации полиэтничного сообщества. Она разрешается по мере достижения общности позиций органов власти всех уровней и институтов гражданского общества, которая основывается на конституционных принципах и взаимной ответственности за социальную ситуацию в регионе.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Рекомендации

Совещания по взаимодействию органов власти,
правоохранительных органов
в вопросах стабилизации межнациональных отношений
от 6.07.2000г.

I.

1. Органам местного самоуправления многонациональных городов и районов области:

- все вопросы хозяйственного, социального, культурного развития решать с учетом многонационального состава населения территорий;
- создать систему эффективного сотрудничества со старейшинами, авторитетными представителями национальных диаспор, их общественными национально-культурными организациями, представителями казачества;
- изучить имеющийся положительный опыт и рассмотреть целесообразность создания общественных Советов межнационального согласия, Советов старейшин и т. д.;
- совместно с представителями правоохранительных органов по фактам совершения правонарушений и преступлений со стороны представителей этнических диаспор, имеющих общественный резонанс, проводить рабочие встречи с приглашением руководителей и старейшин местных диаспор, для разрешения конфликтных ситуаций, предавать гласности результаты расследований и принимаемых мер;
- в соответствии с Постановлением Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области от 24.07.98 г. № 149 активизировать проведение разъяснительной и информационной работы по применению нормативно-правовых актов, связанных с вынужденной миграцией и использованием иностранной рабочей силы;
- строго контролировать процедуры приобретения в собственность объектов недвижимости и земельных участков на предмет их неукоснительного соответствия действующему законодательству РФ;
- рассмотреть вопрос выделения в штатном расписании администраций многонациональных районов и городов области ставок специалистов по межнациональным отношениям, работе с национальными диаспорами, общественными организациями, вынужденными переселенцами.

2. ГУВД области:

- совместно с органами местного самоуправления принять срочные меры по комплектованию личным составом службы участковых инспекторов в РОВД многонациональных районов области;
- улучшить материально-техническое снабжение указанных РОВД;

- в соответствии с действующим законодательством осуществлять меры по борьбе с незаконной внешней трудовой миграцией (иммиграцией и эмиграцией);
- органам внутренних дел регулярно проводить спецмероприятия по соблюдению гражданами правил проживания и пребывания на территории городов или районов области с привлечением казачьих дружин и представителей органов сельских администраций;
- в соответствии с действующим законодательством РФ принимать незамедлительные меры ко всем лицам, нарушающим правила проживания и пребывания на территории городов или районов области;
- не оставлять без внимания факты нарушения законодательства РФ (хулиганство, воровство, мошенничество, физическое насилие и т. д.), привлекать к ответственности виновных лиц, предавать гласности результаты расследований и принимаемых мер;
- для осуществления профилактической работы по предупреждению правонарушений создать систему сотрудничества с национальными диаспорами в городах и районах области;
- продолжить практику отчетов участковых инспекторов милиции на сходах граждан с приглашением на них представителей власти, руководителей ОВД, уделяя основное внимание состоянию межнациональных отношений;
- пресекать любые попытки разжигания межнациональной розни;
- руководителям органов внутренних дел области ежемесячно проводить анализ состояния межнациональных отношений, принимать меры по их стабилизации с информированием администраций городов и районов области.

3. Департаменту федеральной государственной службы занятости населения по Ростовской области:

- информировать миграционную службу Ростовской области о возможностях трудоустройства вынужденных переселенцев в сельских районах области, преимущественно с одновременным предоставлением жилья;
- уделять больше внимания вопросам трудоустройства вынужденных переселенцев, самозанятости, а также их переподготовке по специальностям, пользующимся спросом на рынке труда и участию в общественных работах.

4. Министерству общего и профессионального образования области:

- совместно с местными органами власти принять меры по предоставлению возможности получения образования всем детям граждан, временно покинувших Чеченскую республику после 1 августа 1999 года;
- включить в программы курсов повышения квалификации преподавателей школ и училищ многонациональных городов и районов области вопросы межнациональных отношений, культуры народов нашей области;
- при работе с детьми и учащейся молодежью способствовать распространению идей межнациональной терпимости, дружбы, добрососедства, взаимного уважения;
- изучить состояние школьного образовательного процесса в многонациональных районах области, составить план мероприятий по решению имеющихся в этой сфере проблем.

5. Министерству здравоохранения области:

- осуществлять контроль за санитарно-эпидемиологической ситуацией в районах области с наибольшим количеством переселенцев из республик Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии;
- разработать систему мероприятий по гарантированному предоставлению медицинской помощи (поликлинической и стационарной) временным переселенцам из Чеченской республики.

6. Миграционной службе области:

- на основании информации, полученной от Департамента федеральной государственной службы занятости населения, принимать более активные усилия по расселению беженцев и вынужденных переселенцев в районы области, нуждающиеся в трудовых ресурсах;
- продолжить в соответствии с Соглашением о сотрудничестве между миграционной службой области и Ростовским региональным отделением Российского общества Красного Креста от 16 декабря 1999 г. оказание гуманитарной, правовой и психологической помощи гражданам, вынужденно покинувшим Чеченскую республику после 1 августа 1999 г.;
- с участием заинтересованных министерств и ведомств, а также муниципальных образований разработать "Миграционную программу Ростовской области на 2001-2003 годы".

7. Министерству культуры области:

- инициировать и поддерживать создание фольклорных ансамблей, музыкальных, танцевальных и других национальных творческих коллективов в многонациональных районах и городах области;
- проводить смотры, конкурсы, фестивали национальных культур и искусств с участием представителей разных национальностей для ознакомления жителей области с культурой народов, населяющих донской край.

8. Военному комиссариату области:

- в соответствии с законодательством РФ принимать меры по обеспечению равного призыва на военную службу, независимо от национальности призывника.

9. Прокуратуре Ростовской области:

- усилить контроль за работой районных и городских прокуратур в сфере соблюдения исполнения законодательства РФ.

10. Комитету по делам казачества:

- совместно с ГУВД области, органами местного самоуправления активизировать деятельность казачьих дружин по охране общественного порядка;
- совместно с Комитетом по региональной политике, национальным отношениям и связям с общественностью и органами местного самоуправления обеспечить профилактику противостояния казачества и некоренного населения.

11. Комитету по молодежной политике области:

- совместно с работниками комитетов (отделов) по молодежной политике администраций Мартыновского, Шолоховского, Дубовского районов провести "круглые столы", встречи по вопросам стабилизации межнациональных отношений с участием лидеров молодежных национальных организаций этих районов.

12. Комитету по региональной политике, национальным отношениям и связям с общественностью Администрации области:

- осуществлять постоянный мониторинг состояния межнациональных отношений в области;
- для оценки ситуации и решения проблемных вопросов на местах осуществлять практику совместных с представителями ГУВД Ростовской области, этнических организаций выездов в районы компактного проживания переселенцев с Северного Кавказа. По итогам выездов проводить “круглые столы” с участием представителей правоохранительных органов, Администрации области, этнических общественных организаций для выработки мер по стабилизации межнациональных отношений на территории области;
- подготовить предложения по разработке Программы стабилизации межнациональных отношений и поддержки развития национальных культур народов Дона на 2001-2003 гг.;
- оказывать необходимую консультативную и организационную помощь органам местного самоуправления городов и районов области.

II.

Для организации и контроля исполнения Рекомендаций Совещания образовать рабочую группу из представителей ГУВД области, прокуратуры области, военного комиссариата области, Департамента федеральной ГСЗН, Представительства Миннаца России по Ростовской области, Миграционной службы области, Министерства общего и профессионального образования области, Министерства культуры области, Министерства здравоохранения, Комитета по делам казачества Администрации области, областного управления юстиции, Комитета по молодежной политике Ростовской области во главе с председателем Комитета по региональной политике, национальным отношениям и связям с общественностью Администрации области Шацким С. В.2

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Рекомендации

заседания Консультативного Совета представителей общественных организаций национальных групп области общественным

национально-культурным организациям в работе по стабилизации межнациональных отношений в Ростовской области

от 11.07.2000 г.

- региональным общественным национальным организациям развивать и укреплять связи с уже имеющимися местными национальными организациями своих диаспор в области;

- инициировать создание филиалов своих национальных организаций в местах компактного проживания членов своих диаспор;
- активно содействовать местным органам власти в решении экономических, социальных и культурных проблем муниципальных образований;
- развивать сотрудничество с правоохранительными органами в целях проведения профилактической работы по предупреждению правонарушений, совместному разрешению возникающих конфликтных ситуаций;
- в многонациональных районах области совместно с правоохранительными органами, муниципальными казачьими дружинами участвовать в поддержании общественного порядка;
- проводить разъяснительную, воспитательную работу с вновь прибывающими мигрантами по вопросам их оптимального обустройства в области;
- организовывать и проводить мероприятия, демонстрирующие культуру и искусство своих народов, направленные на укрепление дружбы с русским и другими народами;
- руководителям национально-культурных организаций при решении общесоциальных проблем членов своих диаспор (здравоохранение, образование и т. д.) использовать прямые контакты с руководителями и специалистами соответствующих областных ведомств.

ОРГАНЫ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СЕВЕРНОЙ ОСЕТИИ

Александр Дзадзиев, Руслан Дзидзоев

1. Общие сведения

Территория, тыс. кв. км	8,0
Численность населения, тыс. чел. (на 01.01.2000 г.)	668,0
Органов местного самоуправления	113
В них депутатов собраний представителей, чел.	977
Городское население, тыс. чел.	450,6 (67,5% чис-ти всего населения)
Столица – г. Владикавказ	322,3 (48%)
Моздок	38,1
Беслан	33,8
Алагир	23,0
Ардон	16,4
Дигора	12,1
Сельское население	217,4 (32,5%)
Основные по чис-ти этносы республики:	
Осетины	389,2 (58,3%)
Русские	169,4 (25,4%)
Ингуши	35,6 (5,3%)*
Армяне	14,6 (2,2%)
Грузины	11,7 (1,8%)
Кумыки	11,5 (1,7%)
Украинцы	8,5 (1,3%)
Чеченцы	3,0 (0,4%)
Конфессиональный состав:	
Христиане	78-80%
Мусульмане	18-20%
Представители других вероисповеданий	1-3%

* Включая численность ингушей-вынужденных переселенцев из Северной Осетии, находящихся в настоящее время в Ингушетии.

2. Территория и население

Республика Северная Осетия-Алания (в дальнейшем – Северная Осетия) – один из 13 субъектов Южного федерального округа Российской Федерации. Расположена в предгорьях и на северных склонах Большого Кавказа. Территория – около 8 тыс. кв. км (0,05% территории Российской Федерации), численность населения на 1 января 2000 г. – 668 тыс. чел. (0,5% численности населения РФ). Республика является одним из самых густонаселенных субъектов РФ: плотность населения – 83 чел. на 1 кв. км (в целом по Южному федеральному округу – 38 чел., в РФ – 8,6 чел.). Около 40% территории Северной Осетии занимают горы; в них сегодня постоянно проживает порядка 8-10 тыс. чел., или 1,5% населения республики. Реальная плотность населения в местах проживания основной части населения составляет более 140 чел. на 1 кв. км.

Северная Осетия является одним из самых урбанизированных субъектов Южного федерального округа. 67,5% населения республики проживает в городской местности – 6 городах и 10 поселках городского типа (3 из них входят в административное подчинение местного самоуправления столицы республики г. Владикавказа) остальные – в сельской местности 8 районов республики. Половина населения республики (48%) проживает в г. Владикавказе. Уровень урбанизации в целом по РФ составляет 73%, по Южному федеральному округу – 58%.

Титульное население Северной Осетии – осетины. Осетинский язык (иранская группа индоевропейских языков) имеет 2 диалекта – иронский и дигорский, на которых говорят соответственно порядка 70 и 30% осетинского населения республики. В Северной Осетии численность осетин на начало 2000 г. составляла около 390 тыс. чел., или 58,3% населения республики. (В постсоветском пространстве численность осетин в настоящее время составляет порядка 630-640 тыс. чел.). Другими основными по численности этносами, проживающими в Северной Осетии, являются русские – 25,4%, армяне – 2,2%, грузины – 1,8%, кумыки – 1,7%, украинцы – 1,3%, ингуши – порядка 5,3% (включая покинувших Северную Осетию в дни осетино-ингушского вооруженного конфликта октября-ноября 1992 г. и продолжающих оставаться за ее пределами, в частности, в Ингушетии, в качестве вынужденных переселенцев) и др.

Помимо постоянного населения, в Северной Осетии на 1 января 2000 г. зарегистрировано 38,3 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев. Основную часть из них составляют осетины – 33,7 тыс. чел. и русские – 3,4 тыс. чел. По соотношению численности беженцев и вынужденных переселенцев к числу постоянного населения Северная Осетия занимала на начало 2000 г. второе место в РФ: 575 чел. на 10 тыс. населения (в целом по РФ – 72 чел., в Ингушетии – 1,3 тыс. чел.).

Исходя из преобладающей численности тех или иных этносов районы Северной Осетии условно можно разделить на 3 типа:

– “осетинские” (6 районов). Удельный вес осетин варьирует в них от 80 до 98%, русских – от 0,5 до 15%, других национальностей – от 2,5 до 5%. В целом в “осетинских” районах удельный вес осетин составляет 87%, русских – 10%, других национальностей – 3%. Население 2-х из этих районов – Дигорского и Ирафского – составляют осетины, говорящие на дигорском диалекте осетинского языка;

– “смешанный” (Пригородный район). Это район с преобладающим по численности осетинским населением (порядка 75%). В нем живет значительная часть ингушского населения Северной Осетии. Ингуши составляют 13% численности населения района (удельный вес

приведен по численности реально проживающих в настоящее время), русские и представители других национальностей – соответственно 10 и 2%;

– “русский” (Моздокский район). Удельный вес русского населения составляет в нем 55%, осетин – 10%, кумыков – 15%. Остальное население района – армяне, кабардинцы, украинцы, чеченцы (по 3%) и др.

Говоря о русских, необходимо отметить, что более 85% их расселены в Моздокском районе и в столице республики г. Владикавказе – соответственно 25 и более 60%.

Столица республики г. Владикавказ – город многонациональный: 53% его населения составляют осетины, 32% – русские, 15% – представители других национальностей (в том числе армяне и грузины – по 3%, украинцы – 1,5%; численность других этнических групп варьирует от нескольких сот до 1,5 тыс. чел.

3. Конфессиональный состав населения Северной Осетии

Исходя из формального принципа причисления этносов к тому или иному вероисповеданию, население республики исповедует следующие религии:

1. Христианство. К его приверженцам можно причислить порядка 78-80% населения Северной Осетии. В основном это христиане православного толка: русские, грузины, украинцы, белорусы, греки, осетины (75-80% осетин считаются христианами) и представители других этносов республики. Значительное число в республике и представителей армяно-григорианского вероисповедания (армяне, но есть и русские, осетины, грузины), есть представители протестантских конфессий.

В Северной Осетии официально зарегистрированы и действуют 15 общин Русской Православной Церкви (во всех городах республики, за исключением г. Дигора, и “русских” селах республики). При содействии республиканских органов власти и местных органов самоуправления восстановлены ранее закрытые православные храмы, в г. Владикавказе возводится Кафедральный собор Святого Георгия Победоносца, в г. Моздоке идут проектные работы по восстановлению Успенского храма, разрушенного в годы Великой Отечественной войны.

При одном из храмов в г. Владикавказе успешно работает Православное молодежное братство имени Ионна Кронштадтского, которое проводит религиозно-просветительскую и благотворительную работу среди населения Северной Осетии, прежде всего среди молодежи. Это братство имеет свой печатный орган – ежемесячную газету “Православный Владикавказ” (редактор отец Георгий (Богуш), тираж 2000 экз.), фактически являющую собой печатный орган Благочиния православных церквей Северной Осетии.

Почти 160 лет действует в г. Владикавказе Армянская Апостольская Церковь Григория Просветителя. При Армянской церкви, 5-ти православных храмах и 4-х молитвенных домах действуют воскресные школы, в которых дети от 5 до 16 лет изучают Закон Божий, церковное песнопение, основы живописи и иконописи.

Кроме указанных христианских общин, в Северной Осетии имеются Община немецкой евангельско-христианской церкви, Община римско-католической церкви, более 70-ти общин христианско-протестантского толка и другие. Без официальной регистрации действуют небольшие группы пятидесятников и община Евангельских христиан-баптистов.

2. Мусульманство (ислам). Его исповедует порядка 18-20% населения республики. По данным муфтия-председателя Духовного управления мусульман Северной Осетии Дзанхота-Хаджи Хекилаева, в республике 140 тыс. мусульман (21% населения). Основная их часть является приверженцами суннизма. Это – ингуши, представители народов Дагестана, чеченцы, татары, кабардинцы, осетины (20-25% их численности) и другие. Азербайджанское население республики исповедует ислам шиитского толка.

С начала 90-х гг. в “мусульманских” селах республики, гг. Владикавказе и Беслане были созданы и сегодня успешно функционируют около 20 мусульманских общин. Восстановлены и построены мечети в “мусульманских” селах. В 1993 г. было создано Духовное управление мусульман Северной Осетии и открыт Исламский духовный центр республики. В 1994 и 1998 гг. в г. Владикавказе состоялись I-ый и II-й съезды мусульман Северной Осетии. В г. Владикавказе верующим возвращено здание Суннитской мечети, закрытой как культовое учреждение в первые годы Советской власти (построено в начале XX в.). В настоящее время решается вопрос о передаче верующим и здания Шиитской мечети, также закрытой в начале 20 гг. (построено в начале 70-х гг. XIX в. Персидским консульством в г. Владикавказе).

Духовное управление мусульман Северной Осетии и Исламский культурный центр ведут сегодня большую работу по приобщению мусульманского населения республики к их религиозным истокам. Они занимаются организацией поездок в Мекку желающих совершить хадж к святым местам ислама, строительством мечетей и обеспечением их квалифицированными кадрами. В исламских институтах Северного Кавказа, Казани, Центральной Азии и государств Ближнего Востока сегодня учится более 20 человек из Северной Осетии – осетины, татары и кумыки.

3. Другие конфессии – 1-3%. В их числе иудаизм, который исповедуют около 1 тыс. евреев, проживающих сегодня в республике. Для них в середине октября 2000 г. в г. Владикавказе открыта синагога. Имеются в республике и сторонники различных нетрадиционных религий.

Все религиозные общины, зарегистрированные на территории Северной Осетии (их сегодня в республике около 65-ти), в своей деятельности и во взаимоотношениях с республиканскими властями и местными органами самоуправления руководствуются Федеральным законом “О свободе совести и религиозных объединениях” (от 26 сентября 1997 г.) и республиканским Законом “О свободе совести и религиозных объединениях в Республике Северная Осетия-Алания” (от 10 февраля 1998 г.).

Говоря о современных религиозных воззрениях осетин, необходимо отметить, что их только условно можно причислять к сторонникам христианства или ислама. Для осетин характерен религиозный синкретизм – смешение дореволюционных (языческих) и христианских или исламских воззрений. Преобладающими же остались языческие воззрения. У большей части осетин-“христиан” и в прошлом и сегодня весьма поверхностные представления о христианстве; несколько глубже в сознание части осетин-язычников проник ислам.

Сегодня в Северной Осетии по инициативе осетинских национальных общественных движений и при активной поддержке со стороны республиканских властей и органов местного самоуправления районов и населенных пунктов идет “ренессанс” “традиционной” религии осетин. Повсеместно “возрождаются” языческие святилища, избираются жрецы. В структуре самого многочисленного общественно-политического движения осетинского народа “Аланты Ныхас” существует даже Совет служителей святилищ. С 1994 г. на государственном (республиканском) уровне отмечаются самые значительные народные праздники осетин – День святого Хетага и праздник Джеоргуыба. Святой Хетаг – один из наиболее почитаемых

божеств осетинского языческого пантеона. Место пребывания святого Хетага – “священная роща Хетага” с подачи определенной части осетинской интеллигенции приобрела в последние годы в массовом сознании осетин значение общенационального символа, символа консолидации нации.

Другой, более “традиционный” праздник осетин – Праздник Джеоргуыба. Это праздник в честь Уастырджи (святого Георгия). Уастырджи – особо чтимое осетинами божество, главный персонаж в пантеоне осетинских языческих божеств. Обращение к Уастырджи с просьбой “дать своей благодати” включено даже в Государственный гимн Северной Осетии.

IV-й съезд осетинского народа (г. Владикавказ, 28-29 октября 1999 г.) предпринял попытку сделать “религиозное возрождение” осетин объектом государственных (республиканских) интересов. В Постановлении съезда говорится, в частности, следующее: “Съезд настоятельно просит парламенты Северной и Южной Осетии принять Закон об охране и обслуживании святыниц”. Добавим к сказанному, что некоторая радикально настроенная часть осетинской интеллигенции ставит вопрос о придании осетинскому язычеству статуса “государственной национальной религии осетин”.

Особо подчеркнем, что открытие многочисленных святыниц, а также многолюдные “ритуальные” трапезы в них в дни частых языческих праздников происходят всегда при весьма активной поддержке и участии руководителей республиканских, городских и районных уровней власти. Эта активность – значительные политические дивиденды на будущее, так как “свидетельствует” о приверженности руководителей республики курсу возрождения традиционной культуры и близости к народу.

4. Государственное строительство

Как национально-территориальное образование Северная Осетия существует с 7 июля 1924 г., когда была образована Северо-Осетинская автономная область в составе РСФСР. Следующим шагом в развитии государственности Северной Осетии стало повышение ее статуса до автономной республики. “Сталинской” Конституцией СССР 1936 г. (ст. 22) Северо-Осетинская автономная область была преобразована в Северо-Осетинскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР. 6 июля 1937 г. была принята первая Конституция Северной Осетии. 26 июня 1938 г. прошли первые выборы в законодательный орган республики – Верховный Совет. В него было избрано 79 депутатов, в том числе 53 осетина (67%), 18 русских (23%), 8 человек (10%) других национальностей. Депутатами первого Верховного Совета Северной Осетии стали 18 женщин (23%).

20 июля 1990 г. Северная Осетия одной из первых республик РСФСР приняла Декларацию о государственном суверенитете. 26 декабря 1990 г. решением Верховного Совета республики она переименована в “Северо-Осетинскую Советскую Социалистическую Республику”. 9 ноября 1993 г. происходит очередное переименование республики, она получает название “Республика Северная Осетия”.

16 января 1994 г. в Северной Осетии состоялись выборы первого президента республики. Им стал Ахсарбек Галазов (1929 г. р., осетин, Председатель Верховного Совета республики в 1990-1994 гг.; в прошлом – первый секретарь Северо-Осетинского республиканского комитета КПСС (1990-1991 гг.), ректор Северо-Осетинского государственного университета (1976-1990 гг.).

Очередные президентские выборы в Северной Осетии состоялись 18 января 1998 г. Убедительную победу над кандидатом в лице действующего президента республики

Ахсарбека Галазова одержал Александр Дзасохов (1934 г.р., осетин, депутат Верховного Совета РСФСР и Государственной думы РФ от Северной Осетии (1992-1998 гг.), доктор политических наук; в прошлом – член Политбюро, секретарь ЦК КПСС по идеологической работе (1990-1991 гг.), первый секретарь Северо-Осетинского областного комитета КПСС (1988-1990 гг.), Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР в Сирии (1996-1998 гг.).

12 ноября 1994 г. была принята новая Конституция Северной Осетии, закрепившая за ней новое название – “Республика Северная Осетия-Алания” (аланы – древние и средневековые предки осетин). Прогнозируя развитие этнополитической ситуации в республике на ближайшую перспективу, можно ожидать, что и это официальное название Северной Осетии не последнее. Предполагается, что окончательным названием республики будет “Республика Алания”.

“Республика Северная Осетия-Алания, – говорится в ст. 1 Конституции республики, – есть демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы ее многонационального народа” (выделено нами. – А. Д., Р. Д.). В ст. 15 Конституции Северной Осетии говорится: “1. Государственными языками Республики Северная Осетия-Алания являются осетинский и русский. 2. Осетинский язык (иронский и дигорский диалекты) является основой национального самосознания осетинского народа. Сохранение и развитие осетинского языка являются важнейшими задачами органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. 3. В Республике Северная Осетия-Алания народам, проживающим на ее территории, гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения” .

Ст. 61 Конституции Северной Осетии в редакции 1994 г. гласила: “Республика Северная Осетия-Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации”. Однако, забегая вперед, укажем, что, в связи с требованием федерального центра привести все законы субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, 22 июня 2000 г. Парламент Северной Осетии принял Конституционный Закон Республики Северная Осетия-Алания “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Северная Осетия-Алания”. 19 июля указанный Закон был подписан президентом республики А. Дзасоховым. Среди почти 60 изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Северной Осетии, и исключение из ст. 61 слова “суверенное” . Принятие указанной поправки вызвало большое недовольство осетинских национал-радикалов, усмотревших в ней посягательство федерального центра на государственность республики. Отметим также, что определением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. все положения Конституции Северной Осетии (и ряда других республик РФ), связанные с понятием “суверенитет”, были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации .

В принятой 20 июля 1990 г. Декларации “О государственном суверенитете Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики” говорилось:

“2. Суверенитет Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики – естественное и необходимое условие существования советской национальной государственности осетинского народа, всего многонационального народа Северной Осетии.

3. Носителем суверенитета и источником государственной власти в Северо-Осетинской АССР является ее многонациональный народ (выделено нами. – А. Д., Р. Д.)” .

24 ноября 1994 г. Верховный Совет Северной Осетии принял законы о государственной символике – государственных флаге, гербе и гимне Республики Северная Осетия-Алания. Особо подчеркнем: не Осетинской (Аланской) Республики, а Республики Северная Осетия-

Алания. Принимая законы о государственной символике, законодатели республики совершенно “забыли” о наличии ст. 1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания и п. 3 Декларации “О государственном суверенитете Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики”. Вся государственная символика Северной Осетии отражает политические интересы и этническую специфику только титульного населения республики – государственной власти в Северной Осетии”. Аналогичная ситуация с осетин, но никак не “многонационального народа – носителя суверенитета и источника государственной символикой и во многих других республиках РФ.

Государственный флаг Республики Северная Осетия-Алания представляет собой полотнище из трех расположенных в последовательности сверху вниз полос белого, красного и желтого цветов. В идеологическую/политическую основу создания государственного флага Северной Осетии положено представление осетин о “социальной структуре” мифического нартского (нартского) общества (нарты – мифические предки осетин). Именно через нартский эпос реконструируют осетинские ученые социальную структуру древнеосетинского общества: жрецы, воины и рядовые общинники – скотоводы и земледельцы. Указанные цвета символизируют духовность, святость, чистоту (жрецы – белый цвет), отвагу, мужество, благородство (воины – красный, пурпурный цвета) и богатство, изобилие (скотоводы и земледельцы – желтый, золотой цвета).

Государственный герб Республики Северная Осетия-Алания представляет собой классический круглый геральдический щит: в червленом (красном) поле идущий по золотой земле золотой с черными пятнами барс, позади которого семь серебряных гор. В основе Государственного герба Северной Осетии лежит профессионально выполненный современным художником вариант герба средневековой Осетии, воспроизведенный в рукописи царевича Вахушти Багратиони “Картлис Цховреба” (“География Грузии”), хранящейся в Институте рукописей Академии Наук Грузии.

И в тексте, и в музыке Государственного гимна Республики Северная Осетия-Алания, как и в рассмотренных выше других атрибутах государственности Северной Осетии, присутствуют только осетинские мотивы. Текст государственного гимна Северной Осетии написан на обоих государственных языках республики – осетинском и русском.

Одним из важных атрибутов государственности Северной Осетии является ее наградная система. Кроме общепринятых в республиках РФ почетных званий и грамот, существует медаль “Во славу Осетии”, утвержденная Верховным Советом республики в мае 1994 г. На сегодняшний день Северная Осетия – одна из немногих республик РФ, имеющая “собственную” медаль.

Официальный календарь Северной Осетии отражает государственные праздники РФ, один республиканский и два народных календарных праздника осетин. Массовость и активность участия в народных календарных праздниках населения и властных структур республики позволяют предположить, что в ближайшее время многие из этих праздников могут стать государственными. Всеосетинское общественно-политическое движение “Аланты Ныхас” проводит в этом направлении большую работу.

5. Этнический состав органов власти

В марте-июне 1995 г. в состоялись выборы в первый парламент Северной Осетии. В него было избрано 73 депутата (“штатный” состав – 75 депутатов), в том числе 63 осетина (86%), 7 русских (10%), 3 человека (4%) других национальностей. В состав первого Парламента республики была

выбрана только одна женщина (осетинка). Укажем, что в составе 150 депутатов Верховного Совета Северной Осетии, избранного в марте 1990 г., осетины составляли 70%, русские – 24%, представители других национальностей – 6%. В указанном созыве Верховного Совета республики было 68 женщин (45%).

Практически однонациональный состав депутатов парламента Северной Осетии, избранного в 1995 г., обусловил результаты “выборов” его председателя. Чтобы компенсировать низкий уровень представительства русского населения в республиканском парламенте, его председателем, по предложению президента республики, был избран русский депутат В. Паринов (глава администрации “русского” – Моздокского района республики). Первым заместителем и заместителем председателя парламента республики были избраны осетины – иронец В. Бзыков и дигорец Е. Дзансолов.

25 апреля 1999 г. состоялись очередные выборы депутатов парламента Северной Осетии. Согласно поправкам, внесенным в октябре 1998 г. в Закон о выборах в республиканский парламента, у некоторых партий и общественных движений появился реальный шанс стать действительной политической силой – им отдавалось 5 депутатских мандатов. На 75 депутатских мандатов (70 – в одномандатных округах, 5 – в многомандатном округе) претендовало 429 человек, в том числе 361 осетин (84%), 52 русских (12%), 16 человек других национальностей (4%). На 5 депутатских мест в многомандатном избирательном округе претендовали 14 партий и общественных движений Северной Осетии. В числе кандидатов в депутаты парламента республики было 35 женщин (8% от числа зарегистрированных кандидатов).

Учитывая этнополитическую ситуацию в Северной Осетии, а также результаты предыдущих выборов депутатов парламента республики, можно было с уверенностью говорить, что и новый состав парламента будет практически мононациональным и однополым. Опасаясь именно таких результатов, президент А. Дзасохов взял под жесткий контроль избирательную кампанию в республике. “Наша общая цель, – отметил он в одном из своих интервью “Независимой газете”, – сформировать такой парламента, который будет соответствовать уровню задач, стоящих перед Северной Осетией, и отражать ее многонациональный характер”

Однако все усилия властных структур не принесли ожидаемых результатов. В новый состав парламента республики было избрано 66 осетин (88%), 7 русских (9%), 2 представителя других национальностей (3%). Напомним, что этнический состав населения республики на 1 января 1999 г. был следующим: осетины – 58%, русские – 26%, другие вместе взятые национальности – 16%. Депутаты русской национальности были избраны в “русском” Моздокском районе (4 чел.), в казачьей станице Пригородного района (1 чел.) и в г. Владикавказе (1 чел.). Русская была избрана по многомандатному избирательному округу от ОПД “ Женщины России”. В Моздокском районе избраны депутатами парламента Северной Осетии и представители других нетитульных национальностей – армянин (г. Моздок) и кумык (кумыкское селение Кизляр).

Свидетельством “межэтнического согласия в Северной Осетии” явились результаты выборов по одномандатным избирательным округам в столице республики г. Владикавказе, где русские и вместе взятые представители других национальностей (кроме осетин) составляют почти половину населения. Из 35 одномандатных избирательных округов г. Владикавказа кандидаты русской национальности (29 чел.) были зарегистрированы только в 14 округах, осетины (234 чел.) – во всех 35 округах, кандидаты других национальностей (4 чел.) – в 4 округах. Из 35

депутатов, избранных в одномандатных избирательных округах столицы республики, 34 – осетины и только один русский (глава администрации местного самоуправления г. Владикавказа М. Шаталов).

“Несколько лучше” представлено русское население в представительном органе местного самоуправления столицы республики. Среди избранных 25 апреля 1999 г. 31 депутата представительного органа местного самоуправления г. Владикавказа – Городской думы – 28 осетин (90,3%) и 3 русских (9,7%). Национальный состав кандидатов в представительный орган местного самоуправления г. Владикавказа был следующим: 86 осетин (83%), 14 русских (13%), 4 представителя других национальностей (4%).

Обладателями депутатского мандата стали две женщины. Одна из них, как уже было сказано, прошла в парламент республики по многомандатному избирательному округу (выдвинута избирательным объединением Северо-Осетинского отделения ОПД “Женщины России”). Удельный вес женщин в численности депутатов Парламента Северной Осетии составляет всего 2,7%. В среднем по РФ в 1997 г. в республиканских, краевых и областных законодательных органах власти женщины составляли 9% .

Председателем парламента вновь был избран В. Паринов, его первым заместителем стала женщина – представитель иронской части осетинского населения (Л. Хабицова, на момент выборов – директор Северо-Кавказского филиала Акционерного коммерческого банка “Иронбанк”), заместителем – представитель дигорской части осетин (С. Кесаев, на момент выборов – советник президента Северной Осетии).

Говоря о закономерных для этнополитической ситуации в Северной Осетии итогах выборов в республиканский парламент 1995 и 1999 гг., отметим следующее. Происходившие в начале 90-х гг. этнополитические процессы – “суверенизация” республики и этнизация ее органов власти, гипертрофированный рост национального самосознания определенной части титульного населения, “коммерциализация” выборов и другие факторы значительно ограничивали и без того слабую возможность представителей нетитульных национальностей быть избранными в парламент республики. Налицо был процесс монополизации власти представителями титульного этноса. Необходимость же создания демократической системы управления многонациональной республикой требовала очень серьезной работы в области республиканского законодательства в целом и в сфере межэтнических отношений в частности. Учитывая это, некоторые участники обсуждения проекта Конституции Северной Осетии, в том числе и один из авторов этих строк, предлагали избирать двухпалатный парламент: Законодательное собрание и Палату национальностей. Последняя должна была обеспечить представительство основных по численности этносов (пропорционально их доле в населении республики) и избирательных объединений малочисленных этносов. Предполагалось, что двухпалатный парламент будет способен учитывать в сложных этнополитических и социально-экономических условиях интересы всех этносов, проживающих в республике. Сложившаяся же к этому времени республиканская политическая элита (практически мононациональная) усмотрела в двухпалатном парламенте угрозу своим интересам и неизбежность обострения борьбы за каждый депутатский мандат, а потому приложила все усилия, чтобы не допустить его создания.

Не были приняты Верховным Советом Северной Осетии и предложения, поступившие в ходе обсуждения проекта Закона “О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания”, – отдать 10-15 депутатских мандатов представителям общественно-политических движений, партий и национально-культурных обществ. Принятие этого предложения таило в себе

опасность не только обострения борьбы осетинской политической элиты за сократившееся количество депутатских мандатов, но и возможность появления новых лиц в уже строго очерченном круге политической элиты Северной Осетии.

Результаты выборов 25 апреля 1999 г. в парламент Северной Осетии и в представительные органы местного самоуправления г. Владикавказа, районов и городов республики, а также этнический состав республиканских органов исполнительной власти свидетельствуют, что нетитульное население и женщины фактически отстранены от власти как законодательной, так и исполнительной. Исключение составляет русское население “русского” Моздокского района республики. Указанный уровень представительства нетитульных этносов во властных структурах Северной Осетии свидетельствует об отсутствии действительно демократических принципов управления многоэтнической республикой, вызывает скрытое недовольство и тревогу населения нетитульных национальностей.

В табл. 1 приведены индексы представленности (ИП) отдельных национальностей в представительных и исполнительных органах власти республиканского, районного и городского уровней. ИП вычисляется путем деления удельного веса представителей указанных национальностей в тех или иных структурах власти на удельный вес этих национальностей в численности населения соответственно республики, района и г. Владикавказа. Оптимальный показатель ИП – 0,90-1,10, другие показатели свидетельствуют о существенных этнических диспропорциях во властных структурах.

Таблица 1. Индексы представленности отдельных национальностей в составе депутатов Парламента, собраний представителей районов и городов Северной Осетии (избраны 25 апреля 1999 г.)

	Осетины	Русские	Др. нац-ти	
Парламент республики		1,52	0,35	0,19
Собрание представителей:				
А) районов	1,36	0,60	0,12	
Б) городов:	1,48	0,56	0,14	
г. Владикавказа	1,70	0,33	-	
малых городов	1,28	0,72	0,30	
Министерства и комитеты	1,38	0,66	0,18	
Администрации местного самоуправления:				
А) районов республики		1,26	0,60	0,40
Б) г. Владикавказа	1,26	1,10	0,40	

ИП представителей указанных национальностей в составе исполнительных и представительных органов власти Северной Осетии свидетельствуют о серьезных негативных процессах в сфере межнациональных отношений в республике. Одним из следствий “демократических” процессов периода “суверенизации” Северной Осетии и обострившихся в ней межэтнических отношений стало “естественное” вытеснение нетитульных этносов, прежде всего русских, из престижных и доходных (“хлебных”) сфер занятости. Вполне закономерно, что русское население Северной Осетии, как и других республик РФ, в отличие от титульного населения, очень слабо “вписалось” в рыночные отношения.

В силу ряда причин, в том числе и экономического характера, резко сократился прием представителей нетитульных национальностей в высшие и средние учебные заведения республики, особенно на престижные специальности. Учитывая этот далеко не маловажный для межнационального согласия факт, Совет межнационального движения “Наша Осетия” (о движении “Наша Осетия” будет сказано ниже) обратился с соответствующей просьбой к ректорам ВУЗов республики. В течение 1997-1998 гг. по направлениям национально-культурных центров ВУЗы Северной Осетии приняли по упрощенной схеме приема на очную и заочную формы обучения около 200 чел. – представителей нетитульных национальностей. Однако в 1999 г. в силу ряда причин это нужное для республики начинание было прекращено.

Таблица 2. Индекс представленности отдельных национальностей в численности студентов, принятых в ВУЗы Северной Осетии в 1998-1999 учебном году

	Осетины	Русские	Др. нац-ти		
Северо-Осетинский университет			1,34	0,60	0,44
Северо-Осетинская медицинская академия			1,40	0,50	0,38
Горский аграрный университет			1,52	0,30	0,26
Северо-Кавказский технологический университет			0,86	1,67	0,42

* ИП – в данном случае являет собой частное от деления удельного веса представителей указанных национальностей в составе студентов на удельный вес этих национальностей в численности населения республики.

Указанные и другие причины обусловили отток русских и представителей других этносов из Северной Осетии. В последние 10 лет минусовое сальдо миграции было характерно для всех этносов, проживающих в республике (исключение составили только осетины и армяне). Общее сальдо миграции из Северной Осетии составило в эти годы минус (-) 17,3 тыс. чел., в том числе русских (-) 10,8 тыс. чел. Одной из причин оттока нетитульного населения явился и значительный приток в республику осетинского населения. За этот же период сальдо миграции осетин в Северную Осетию составило 35,9 тыс. чел. (в эту численность не входят осетины-беженцы и вынужденные переселенцы). В табл. 3 приведена динамика численности отдельных этносов республики за последние 10-летние периоды.

Таблица 3. Динамика численности населения Северной Осетии и ее отдельных национальностей (1970-2000 гг.), тыс. чел.

	1970*	1979	1989	2000
Все население	552,6	592,0	632,4	668,0
Осетины	269,3 (48,7%)	299,0 (50,5%)	334,9 (53,0%)	389,2 (58,3%)
Русские	202,4 (36,6)	200,7 (33,9)	189,2 (29,9)	169,4 (25,4)
Ингуши	18,4 (3,3)	23,7 (4,0)	32,8 (5,2)	35,6 (5,3)**
Армяне	13,4 (2,4)	12,9 (2,2)	13,6 (2,2)	14,6 (2,2)
Грузины	10,3 (1,9)	11,3 (1,9)	12,3 (1,9)	11,7 (1,8)
Украинцы	9,3 (1,7)	10,6 (1,8)	10,1 (1,6)	8,5 (1,3)
Кумыки	6,4 (1,2)	7,6 (1,3)	9,5 (1,5)	11,5 (1,7)
Чеченцы	1,4 (0,3)	1,8 (0,3)	2,6 (0,4)	3,0 (0,4)

* 1970, 1979 и 1989 гг. – данные Всесоюзной переписи населения; 2000 г. (1.01) – расчетные данные.

** Расчетная численность. Включает ингушей-граждан Северной Осетии, проживающих как в Северной Осетии, так и в Ингушетии в качестве вынужденных переселенцев. Реальная численность ингушского населения в Северной Осетии на начало 2000 г. составляла порядка 17 тыс. чел.

Отток нетитульного населения из Северной Осетии свидетельствуют о гораздо более негативных, чем это представляется многим, процессах в сфере межнациональных отношений в республике, а через них – об уровне демократических реформ в Северной Осетии. Руководство Северной Осетии, постоянно подчеркивая интернационализм осетинского народа, старается не видеть негативных процессов в сфере межэтнических отношений в республике, а имеющий место отток нетитульного населения объясняет “исключительно экономическими причинами” .

В октябре-ноябре 1992 г. на территории Северной Осетии произошел вооруженный осетино-ингушский конфликт . В дни конфликта Северную Осетию покинули более 40 тыс. ингушей. Несмотря на начавшийся в августе 1994 г. процесс возвращения ингушей в места своего прежнего проживания, интеграция ингушского населения в социально-экономическую жизнь республики проходит очень сложно. Одной из основных причин этого является сохраняющаяся сложная этнополитическая ситуация в зоне ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта. В ряде населенных пунктов Северной Осетии, куда возвращаются ингуши, морально-психологическая обстановка не позволяет пока вести совместное обучение осетинских и ингушских детей. В населенных пунктах смешанного проживания осетинского и ингушского населения совместное обучение ведется только в 5-ти школах из 9-ти. Ингуши в настоящее время не представлены во властных структурах Северной Осетии; практически не

представлены они и в органах местного самоуправления, что противоречит, в частности, ст. 32 Конституции РФ и Конституции Северной Осетии.

6. Конституция Северной Осетии и законодательная

основа местного самоуправления

Реформирование законодательной базы, государственной власти и местного самоуправления в Северной Осетии началось с принятия Верховным Советом Северной Осетии 20 июля 1990 г. Декларации “О государственном суверенитете Северо-Осетинской Автономной Советской Социалистической Республики”. На этой же сессии Верховного Совета республики было принято Постановление об образовании Комиссии по подготовке проекта новой Конституции Северо-Осетинской АССР”. Через несколько недель была создана Республиканская комиссия по вопросам реформы органов государственной власти и местного самоуправления.

19 ноября 1993 г. Верховный Совет Северной Осетии “в целях обеспечения дальнейшего развития в республике осуществляемых в Российской Федерации реформ государственной власти, улучшения взаимодействия высших и местных органов власти” принял законы “Об учреждении поста Президента Республики Северная Осетия” и “О выборах Президента Республики Северная Осетия”.

16 января 1994 г. состоялись выборы первого президента республики, 18 января 1998 г. – очередные президентские выборы. В марте-июне 1995 г. прошли выборы в первый парламент Северной Осетии и органы местного самоуправления. 25 апреля 1999 г. состоялись очередные выборы депутатов парламента и местного самоуправления. 12 ноября 1994 г. Верховный Совет Северной Осетии принимает новую Конституцию республики – “демократического правового государства, выражающего волю и интересы ее многонационального народа” (ст. 1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания), “суверенного государства, добровольно входящего в состав Российской Федерации” (ст. 61).

Характеризуя политический режим в Северной Осетии, можно сказать, что нынешняя правящая элита республики во главе с президентом А. Дзасоховым стоит в целом на позициях, близких к социал-демократическим. Однако в последнее время в действиях президента просматривается тенденция к установлению в республике авторитарного режима, характерного сегодня для многих республик Федерации, в том числе и Северного Кавказа. Не исключено, что это и произойдет в случае победы А. Дзасохова на очередных президентских выборах в начале 2002 г. Прежняя республиканская коммунистическая власть, провозгласив новые идеологические ценности, продолжает и сегодня оставаться прежней административно-командной властью. Эта власть по сей день в основе своей формируется из бывшей партийно-комсомольской номенклатуры и исповедует прежние методы управления.

В отличие от процесса обсуждения проекта Конституции Северной Осетии, разработка основных направлений реформы местного самоуправления республики шла очень тяжело и долго. Она была начата еще в 1994 г., когда на одном из последних заседаний Верховного Совета республики (на 26 марта 1995 г. были намечены выборы в парламент и органы местного самоуправления Северной Осетии) было принято постановление “О введении в действие “Временного положения об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания”.

В 1996 г. парламент Северной Осетии, опираясь на Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г., начал

разработку аналогичного республиканского законопроекта. Но только в мае 1998 г. законопроект “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания”, который практически являл собой копию названного федерального закона, был принят в первом чтении. В предложенном на обсуждение варианте законопроекта предполагалось, что глава муниципального образования будет избираться населением, проживающим на территории муниципального образования (п. 2 ст. 18) (выделено нами. – А. Д., Р. Д.). Президенту Северной Осетии А. Дзасохову под предлогом укрепления вертикали власти удалось в ходе обсуждения законопроекта внести очень существенную для республиканской власти поправку в эту статью, сформулировав ее следующим образом: “Глава муниципального образования города Владикавказа, районов Республики Северная Осетия-Алания назначается Президентом Республики Северная Осетия-Алания из числа депутатов Собрания представителей города Владикавказа, района или депутатов Парламента республики, избранных на данной территории (выделено нами. – А. Д., Р. Д.). Президент Республики Северная Осетия-Алания вправе освободить от занимаемой должности Главу муниципального образования города Владикавказа, района Республики Северная Осетия-Алания”. В такой редакции п. 2 ст. 18 и был принят 22 октября 1998 г. Закон “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” .

В части п. 2 ст. 18 Закон “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” противоречил Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Указанный Федеральный закон в п. 2 ст. 16 предусматривает, что “глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации”. Федеральный закон не допускает “образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами” (п. 3 ст. 17). Согласно ст. 72 (п. “н” ч. 1) Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. В Конституции РФ прямо указано, что законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 5 ст. 76).

Необходимо особо отметить, что к моменту принятия Закона Северной Осетии “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” уже состоялись решения Конституционного Суда РФ о проверке конституционности законов Удмуртской Республики и Республики Коми “О местном самоуправлении”. Эти решения признали не соответствующими федеральному законодательству положений указанных республиканских законов о том, что глава администрации района, города назначается и смещается органами государственной власти. Эти постановления Конституционного Суда РФ и сформулированные в них правовые позиции распространялись на организацию местного самоуправления во всех субъектах Федерации, о чем не могли не знать законодатели Северной Осетии.

Принятие парламентом республики Закона “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” (подписан президентом республики 16 ноября 1998 г.) в указанной редакции п. 2 ст. 18 сразу же вызвало крайне негативную реакцию как со стороны политизированной части общественности республики, так и законодательных структур республиканского и федерального уровней. Однако все попытки федеральных и

республиканских законодательных структур – протест Прокурора Северной Осетии Парламенту республики (февраль 1999 г.), Заключение Комитета Конституционного надзора Северной Осетии (май 1999 г.), Экспертное заключение Министерства юстиции Российской Федерации (май 1999 г.) и Определение Конституционного Суда РФ (октябрь 1999 г.) – привести п. 2 ст. 18 Закона “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” в соответствие с законодательством РФ оказались безуспешными. Руководство парламента и президент Северной Осетии никак не реагировали на указанные протест, заключения и определение.

В то время, пока “законопослушное” большинство депутатов парламента Северной Осетии никак не реагировало на вышеуказанные правовые документы президент республики А. Дзасохов назначил глав районных и городской (г. Владикавказ) администраций. Шесть районных глав были назначены из числа депутатов парламента республики, двое – из депутатов Собрания представителей районов. При этом все они свои выборные должности сохранили. Глава администрации местного самоуправления г. Владикавказ Михаил Шаталов вообще пребывает в 3-х “ипостасях” – мэра столицы Северной Осетии, депутата парламента республики и председателя Собрания представителей г. Владикавказ (Городской думы).

Главным аргументом президента был довод, что назначение им глав муниципальных образований не противоречит выборности органов местного самоуправления, поскольку эти главы назначаются из числа депутатов собрания представителей районов и г. Владикавказ или же из числа депутатов парламента республики, избранных в соответствующих муниципальных образованиях. Следствием указанного назначения глав районных администраций и администрации г. Владикавказ явилось совмещение муниципальной и государственной должностей, слияние двух властей – государственной и муниципальной. Конституция РФ этого принципиально не допускает.

По требованию ряда депутатов и в связи с продолжавшимися поступать в федеральные и республиканские органы власти заявлениями отдельных граждан республики о необходимости приведения законов Северной Осетии в соответствие с федеральным законодательством 16 сентября 1999 г. парламента республики принимает Постановление “Об информации о результатах рассмотрения заключения Министерства юстиции Российской Федерации, протеста Прокурора Республики Северная Осетия-Алания, заключения Комитета конституционного надзора на Закон Республики Северная Осетия-Алания “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания”, в котором все замечания, высказанные в адрес республиканских законодателей, были признаны необоснованными и необъективными. Позднее, в январе 2000 г. на одной из пресс-конференций президент А. Дзасохов, говоря о проблемах республики, заявил: “Среди проблем действительно злободневных есть и созданные искусственно, не определяющие суть текущего момента. К примеру, продолжающиеся дебаты вокруг республиканского Закона “О местном самоуправлении”.

В связи с требованием федерального центра привести все законы субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством летом-осенью 2000 г. республиканский парламента вынужден был вновь вернуться к Закону “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания”. Приведение законодательства Северной Осетии, в том числе актов, касающихся местного самоуправления, в соответствие с федеральным прошло в два этапа:

I этап. Приведение ст. 8 Конституции Северной Осетии в соответствие со ст. 12 Конституции РФ.

22 июня 2000 г. парламент рассмотрел и принял проект Конституционного закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Северная Осетия-Алания”. 19 июля указанный закон был подписан президентом, а с 1 августа – дня его опубликования республиканскими СМИ – вступил в силу. Среди огромного количества изменений и дополнений, внесенных в Основной закон республики, и существенное дополнение к интересующей нас статье 8 о местном самоуправлении. Новая ее редакция (в статью внесены слова: “Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”) полностью соответствует ст. 12 Конституции РФ.

II этап. Приведение Закона “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” в соответствие с федеральным Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

28 сентября 2000 г. парламент рассмотрел законопроект “О внесении изменений и дополнений в Закон РСО-А “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” – законодательную инициативу президента РСО-А А. Дзасохова, ставшую ответом на требование Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Напомним, что на необходимость внесения в Закон “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” изменений, предложенных в законодательной инициативе президента республики, отдельные граждане Северной Осетии настаивали еще с момента обсуждения соответствующего законопроекта. Однако в течение почти 2-х лет никакой реакции ни со стороны законодателей, ни со стороны президента Северной Осетии не было.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что “необходимость внесения изменений в ст. 18 Закона РСО-Алания “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” обусловлена несоответствием положений данной статьи нормам федерального законодательства. В “рамочном” федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусмотрено два способа избрания главы администрации местного самоуправления. Положения представленного законопроекта об избрании главы местной администрации представительным органом местного самоуправления основаны на нормах ст. 16 указанного федерального закона. Тем самым представленный законопроект устанавливает такой способ формирования местной администрации, который предусматривает как достаточную степень самостоятельности местного самоуправления, так и его тесное взаимодействие с органами государственной власти”. В представленном А. Дзасоховым законопроекте п. 2 ст. 18 Закона “О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания” дается в следующей редакции: “Глава муниципального образования – города Владикавказа, района Республики Северная Осетия-Алания – избирается на должность представительным органом местного самоуправления из своего состава по представлению Президента Республики Северная Осетия-Алания (выделено нами. – А. Д., Р. Д.). Глава муниципального образования – города Владикавказа, района Республики Северная Осетия-Алания – освобождается от должности представительным органом местного самоуправления по представлению Президента Республики Северная Осетия-Алания” .

Таким образом, как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, внесенные президентом республики поправки “в полной мере соответствуют тенденциям изменения законодательства о местном самоуправлении, явно обозначенным на федеральном уровне. Прежде всего, можно указать на твердо заявленную позицию Президента РФ Владимира Путина о необходимости добиться укрепления вертикали власти, тесной взаимосвязи и

взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также ответственности глав местных администраций перед органами государственной власти субъектов” .

7. Национальные общественные движения

и национально-культурные центры

Конец 80-х – начало 90-х гг. в Северной Осетии, как и в стране в целом, характеризовались не только экономическими реформами, но определенной демократизацией общества. Наиболее активная часть интеллигенции республики, особенно осетинской, активно включилась в этот период в процесс создания региональных (республиканских) отделений различных общероссийских партий и движений. Одновременно создавалось значительное число различных национальных общественных движений и национально-культурных центров. В настоящее время Северная Осетия занимает первое место в Северо-Кавказском регионе по числу зарегистрированных общественных объединений – более 630. Министерством юстиции республики зарегистрированы 41 политическая партия (включая региональные отделения различных российских партий), 40 общественных и общественно-политических движений, 52 религиозных объединения, более 30 национально-культурных общества и центров, пионерская организация, значительное количество всевозможных фондов и т. п.

Деятельность национальных общественных объединений Северной Осетии и их взаимоотношения с государственными органами власти и местными органами самоуправления основываются на Федеральном законе “Об общественных объединениях” (1995 г.) и одноименном республиканском Законе (1990 г.). Работу национально-культурных объединений республики координирует отдел межнациональных отношений Министерства по делам национальностей и внешних связей Северной Осетии.

7.1. Общественно-политическое движение Осетии “Аланты Ныхас”

Одним из первых национальных движений Северной Осетии было общественно-политическое движение “Адамон Цадис” (“Народный союз”), созданное в сентябре 1989 г. Основная цель движения – консолидация осетинского народа, повышение его политической активности, становление государственного суверенитета Северной Осетии. Самораспустилось в 1993 г.

В мае 1993 г. было создано Всеосетинское национальное движение “Стыр Ныхас” (“Большой Совет”). В октябре 1999 г. оно было преобразовано в общественно-политическое движение Осетии “Аланты Ныхас” (“Аланский Совет”; председатель – Михаил Гиоев, до начала 90-х гг. заведующий кафедрой истории КПСС Северо-Осетинского государственного университета). В настоящее время “Аланты Ныхас” является самой многочисленной общественной организацией, объединяющей в своих рядах осетинское население Северной и Южной Осетии; издает газету “Аланты Ныхас”. Основные цели деятельности движения – объединение политическими средствами Северной Осетии и Южной Осетии в единую республику в составе РФ и возрождение традиционной культуры осетинского народа.

Общественно-политическое движение “Аланты Ныхас” координирует деятельность районов, городских и сельских “Ныхасов”, которые, в свою очередь, работают в тесном контакте с местными администрациями. Кроме “Аланты Ныхас”, общественно-политические и этнокультурные интересы осетинского народа представляют в Северной Осетии еще около 10 национальных движений и обществ.

7.2. Общественное объединение славян “Русь”

Объединение создано в декабре 1991 г. по инициативе и при поддержке тогдашнего руководства Северной Осетии и г. Владикавказа. С первых дней создания общественного объединения “Русь” председателем Совета объединения является Юрий Бессонов. Главным направлением своей деятельности Совет считает работу, направленную на сохранение мира, достижение общественного и межэтнического согласия в республике, возрождение духовности и культуры русского населения. Совет общественного объединения славян “Русь” является единственной в Северной Осетии организацией, представляющей и защищающей в силу своих возможностей интересы русского населения республики (на 1 января 2000 г. в Северной Осетии проживало 169,4 тыс. русских). Отделения общественного объединения “Русь” имеются в гг. Моздоке, Ардоне и Беслане.

Все члены Совета, включая председателя, работают на общественных началах. Совет не располагает материальной базой и не имеет финансовых средств. Необходимые средства выделяются правительством Северной Осетии на проведение конкретных мероприятий, таких как, например, ежегодно отмечаемый с 1992 г. День славянской письменности и культуры, 600-летие со дня кончины Великого Русского Святого Сергия Радонежского (1991 г.), празднование 125-летия Русского драматического театра в г. Владикавказе (1996 г.) и другие.

Объединение “Русь” имеет тесные контакты с партиями, движениями и национально-культурными центрами Северной Осетии. Активно сотрудничал Совет объединения “Русь” и с Терским казачьим войском. Однако с 1998 г. в связи с противоречиями внутри войска, сепаратизмом некоторых казачьих атаманов это сотрудничество практически прекратилось. Определенные связи объединение “Русь” имеет с общественными организациями русского населения в других республиках Северного Кавказа.

По инициативе Совета объединения в 1995 г. учрежден общественный фонд строительства собора Святого Георгия в г. Владикавказе. С целью религиозного просвещения христианского населения с 1994 г. общественное объединение “Русь” совместно с Благодичием РПЦ в Северной Осетии и при поддержке администрации местного самоуправления г. Владикавказа издает газету “Православный Владикавказ”.

Совет объединения “Русь”, считая своей главной задачей повышение социальной, политической, экономической и культурной активности русского населения Республики Северная Осетия-Алания, сотрудничает в этих целях с президентом, правительством, парламентом, министерствами и ведомствами республики. Совместно с социологами и политологами республики Совет объединения “Русь” внимательно отслеживает процессы и тенденции, прямо или косвенно затрагивающие интересы русских, предлагает руководству Северной Осетии возможные меры по разрешению возникающих проблем.

В последние годы усилилось взаимодействие общественного объединения “Русь” с Всеосетинским общественно-политическим движением “Аланты Ныхас”. По их совместной инициативе в 1999 г. образован Совет общественных организаций Северной Осетии.

7.3. Армянское национально-культурное общество “Эребуни”

В 1989 г. в г. Владикавказе было создано первое в Северной Осетии армянское национальное общество – армянский клуб “Наири” (председатель Григорий Симонян). В апреле 1991 г. клуб был преобразован в Армянское национально-культурное общество “Наири”, позднее переименованное в “Эребуни”. Первым председателем армянского национально-культурного общества был Сергей Айвазов, в последующие годы – Альберт Багдасарян и Владимир Захарян, в настоящее время – Вардан Карапетянц. В ноябре 1993 г. в г. Моздоке, где проживает около 2

тыс. армян, была создана армянская интернациональная община “Арагат” (председатель общины – Рафик Вартанов). Основная цель общества “Эребуни” и общины “Арагат” – объединение армянского населения республики (на 1 января 2000 г. – 14,6 тыс. чел.), изучение родного языка, литературы, истории и традиционной культуры своего народа, оказание благотворительной помощи. Имеет тесную связь с исторической родиной, с армянскими обществами и центрами Северного Кавказа. При активной помощи руководства Северной Осетии и Министерства иностранных дел Армении армянское национально-культурное общество “Эребуни” создало библиотеку армянской литературы, на базе одной из школ г. Владикавказа открыло Воскресную школу. В 3-х начальных классах этой же школы армянские дети изучают армянский язык. Общество “Эребуни” работает в тесном контакте с армянской церковью г. Владикавказа. Это сотрудничество способствует не только сохранению этнического самосознания армян и сплочению армянской диаспоры, но и служит делу укрепления межнационального единства и согласия народов республики. Так, проведенное армянскими обществами совместно с другими национально-культурными объединениями Северной Осетии празднование 150-летия армянской церкви в г. Владикавказе (1993 г.) вылилось в мероприятие общереспубликанского масштаба.

7.4. Грузинское землячество “Эртоба”

Создано в г. Владикавказе в сентябре 1991 г. Первым его председателем был Алексей Бучукури, в настоящее время Роберт Цинделиани. Деятельность землячества “Эртоба”, объединяющего сегодня 11,7 тыс. грузин, направлена на повышение этнического самосознания грузинского населения республики и укрепление дружбы с другими народами. В решении своих задач грузинское землячество “Эртоба” работает в тесном контакте с межнациональным движением “Наша Осетия” и грузинской школой г. Владикавказа. Отметим, что грузинская школа существует в г. Владикавказе уже 112 лет; обучение в школе ведется на грузинском языке. В настоящее время здесь учатся и осетинские дети из семей беженцев из внутренних районов Грузии. Школа работает по учебным программам Министерства образования Республики Грузия, руководство Грузии оказывает ей определенную материальную помощь. Частым гостем школы бывает представитель Республики Грузия в Северной Осетии С. Марсагишвили.

В настоящее время по инициативе Святейшего патриарха Грузии Илии II, уроженца г. Владикавказа, рассматривается вопрос восстановлении на территории грузинской школы церкви и об открытии при ней Воскресной духовной школы.

7.5. Еврейское культурно-просветительское общество “Шолом”

В марте 1989 г. в г. Владикавказе по инициативе учителя истории Ефима Эйдельмана усилиями еврейской общественности города было создано еврейское культурно-просветительское общество “Шолом”. С первых дней создания общества его бессменным председателем является Марк Петрушанский. Основная деятельность общества “Шолом” связана с изучением языка, культуры и истории своего народа, организацией коллективных форм проведения свободного времени еврейского населения (в настоящее время в Северной Осетии проживает около 1 тыс. евреев). При обществе работает Воскресная школа, где дети и взрослые изучают иврит, историю и традиции еврейского народа, работает женский клуб “Эстер”. Еврейское культурно-просветительское общество “Шолом” имеет тесные связи с еврейскими общинами городов Северного Кавказа, Тбилиси, Москвы, международными еврейскими организациями.

7.6. Межнациональное движение “Наша Осетия”

Кроме вышеназванных национально-культурных обществ в Северной Осетии к настоящему времени создано и более или менее активно действуют еще около 30 национально-культурных объединений. В числе этих объединений азербайджанский национально-культурный центр “Азери”, ассирийское культурно-благотворительное общество “Ниневия”, греческое объединение “Прометей”, ингушский национальный центр “Даймохк”, национально-культурный центр народов Дагестана, немецкая культурная автономия, татарское общество имени Габдулы Тукая и другие. Основными целями национальных объединений является приобщение к этнической культуре, укрепление межэтнического согласия и дружбы между народами Северной Осетии в частности и России в целом.

Говоря об общественных объединениях нетитульного населения Северной Осетии, необходимо отметить, что они имеются только в столице республики г. Владикавказе и в Моздокском районе. Некоторое исключение составляют гг. Ардон и Беслан, где имеются отделения общественного объединения “Русь”. Моздокский район, условно названный нами выше “русским” районом (удельный вес русских составляет в нем 55%, осетин – 10%), отличается от остальных районов республики своим многонациональным составом. В нем проживает основная часть кумыков, кабардинцев, немцев, чеченцев и корейцев, проживающих в Северной Осетии; значительное число армян и украинцев – более чем по 2 тыс. чел. каждый, ингушей – порядка 1,5 тыс. чел., турок-месхетинцев – около 1 тыс. чел. Столь пестрый этнический состав населения Моздокского района в значительной степени объясняется его историей. Он был образован на базе части районов, ранее входивших в состав Ставропольского края и Кабардино-Балкарии, но в 1944 г. переданных под юрисдикцию Северной Осетии. Административная граница Северной Осетии с Чечней приходится на Моздокский район.

В Моздокском районе с конца 80-х гг. созданы и успешно работают 15 национально-культурных обществ. Наиболее многочисленными из них являются Моздокское отделение общественного объединения “Русь”, Моздокский округ Терского казачьего войска, национально-культурное общество осетин “Фарн”, армянская община “Арапат”, Ассоциация корейцев Северной Осетии “Самчерни”, кумыкская общественная организация “Намыс”, национально-культурное общество кабардинцев “Мэздэгү Адыгэ хасэ”, чеченское национально-культурное общество “Барт”, общество турок-месхетинцев “Ватан”, немецкий национально-культурный центр “Видерафлебен”. В последние годы в г. Моздоке созданы азербайджанское общество “Бирлик”, общество моздокских евреев “Надежда”, греческое национально-культурное общество “Аполлон”.

Координационным и методическим центром национально-культурных объединений Моздокского района является Дом Дружбы, созданный еще в конце 80-х гг. партийными и советскими органами района. Большую помощь национально-культурным объединениям Моздокского района оказывают глава местного самоуправления района Вячеслав Паринов (в 1995-2000 гг. – Виктор Ищенко) и глава местного самоуправления г. Моздока Георгий Адамов.

Национально-культурные объединения республики объединены в Республиканское межнациональное движение “Наша Осетия”, которое в ноябре 2000 г. будет отмечать свое 10-летие. Это движение было создано по инициативе председателя Верховного Совета Северной Осетии, секретаря Северо-Осетинского республиканского комитета КПСС А. Галазова. С первых дней создания межнационального движения “Наша Осетия” его руководителем является Вячеслав Лагкуев. И сегодня межнациональное движение “Наша Осетия” работает под непосредственным руководством республиканских органов власти. “Наша Осетия” является региональным (Северо-Осетинским) отделением Миротворческой миссии на Северном

Кавказе (Миротворческая миссия генерала Александра Лебеда) и Общероссийской общественной организации “Ассамблея народов России” (председатель Рамазан Абдулатипов).

8. Общественная палата при Парламенте Северной Осетии

С целью расширения основ демократического управления республикой при Парламенте Северной Осетии 3 августа 2000 г. была создана Общественная палата. “Общественная палата при Парламенте Республики Северная Осетия-Алания, – говорится в Положении о ее создании, – является совещательно-консультативным органом, действующим на общественных началах... Общественная палата создается с целью обеспечения гражданского мира и стабильности в республике, установления конструктивного диалога и взаимодействия высшего законодательного и представительного органа власти с общественностью в процессе принятия республиканских законов, программ социально-экономического и культурного развития, а также формирования общественного мнения по различным вопросам жизни Республики Северная Осетия-Алания” .

Основные функции Общественной палаты при парламенте Северной Осетии, по замыслу ее создателей, сводятся к следующему:

- осуществлению необходимых политических консультаций по широкому кругу общественно значимых вопросов;
- обеспечению взаимодействия между парламентом республики и общественными объединениями на основе поиска взаимоприемлемых решений и их своевременного согласования;
- участию в подготовке решений республиканского парламента по основным вопросам жизни республики;
- созданию механизма обратной связи между парламентом и общественными объединениями республики и т. п.

В состав Общественной палаты вошли руководители партий, общественных движений и национально-культурных обществ (всего 42 человека); председателем палаты, согласно положению о ее создании, является председатель парламента (с октября 2000 г. – Таймураз Мамсуров).

Необходимость создания указанного гражданского института очевидна. Однако, хорошо зная республиканскую административную систему и забегаая несколько вперед, можно с большой долей уверенности говорить о том, что создание Общественной палаты – не более чем декларативное действие. Общественная палата при парламенте Северной Осетии будет такой же структурой, имитирующей демократические процессы в республике, как и подобные ей общественные структуры прежних и нынешних лет. В лучшем случае указанная Общественная палата будет привлекаться к различного уровня выборам. Некоторые аналитики не исключают, что она и создана именно для этих целей.

9. Общие выводы

Говоря о многочисленных национальных общественных объединениях нетитульного населения Северной Осетии, необходимо отметить, что ни одно из них не в состоянии решить каких-либо серьезных проблем своих этносов. Созданные, как правило, по инициативе республиканских властных структур, они являют собой скорее демонстрацию федеральному центру

межнационального согласия в республике, чем реально действующие в рамках своих уставов и положений национальные объединения.

Приведенный выше материал свидетельствует о том, что социальные и политико-правовые проблемы национальных меньшинств Северной Осетии, в числе которых, бесспорно, находятся сегодня и русские, не являются предметом должного внимания со республиканских властных структур. Взаимодействие республиканской власти с национально-культурными общественными объединениями нетитульных национальностей Северной Осетии сводится, как правило, только к координационным действиям и финансированию отдельных мероприятий. Непосредственные координационные функции осуществляет, как уже было отмечено выше, Министерство по делам национальностей и внешних связей через межнациональное движение “Наша Осетия”. Не исключено, что определенные функции по координации деятельности национально-культурных общественных объединений республики будут возложены и на недавно созданную Общественную палату при парламенте Северной Осетии.

Реальной же работы с национальными меньшинствами в настоящее время в Северной Осетии не проводится. Не анализируются причины значительного оттока из республики населения нетитульных национальностей, не прогнозируются негативные последствия этого оттока как в экономическом, так и еще более в геополитическом аспектах. Не изучаются этнические аспекты социально-экономического и политико-правового состояния населения Северной Осетии. Не ставится задача вовлечения представителей национальных меньшинств в республиканские и местные органы власти. Не делается и многое другое, что могло бы способствовать снятию чувства морально-психологического дискомфорта у значительной части нетитульного населения Северной Осетии и улучшению межэтнических отношений в республике.

10. Рекомендации

а) Руководству Северной Осетии:

1. Разработать и принять Концепцию республиканской национальной политики, работающую на многонациональный народ Северной Осетии.
2. Создать двухпалатный парламент (Законодательное собрание и Палата национальностей) или образовать национальные избирательные округа, которые обеспечивали бы пропорциональную представленность основных этнических групп населения Северной Осетии в законодательном и представительных органах власти.
3. Шире привлекать представителей национальных меньшинств к работе в республиканских органах власти и органах местного самоуправления городского и районного уровней, а также к работе в правоохранительных органах республики.
4. Предусмотреть квоты для представителей национальных меньшинств-жителей республики в высших и средних специальных учебных заведениях Северной Осетии, в том числе и на престижные специальности.

б) Федеральному центру:

1. Разработать и принять Закон “О населении нетитульных национальностей республик Российской Федерации” или “Концепцию государственной политики в отношении населения нетитульных национальностей республик Российской Федерации”. Этот Закон/Концепция

должны предусматривать предоставление нетитульному населению республик РФ равных с титульным населением возможностей для реализации своих этнокультурных и конституционных прав.

2. Исходя из того, что Департамент этнических проблем русского народа Министерства по делам Федерации, национальностей и миграционной политике РФ практически не занимается проблемами русского населения республик РФ, создать для реализации Закона “О населении нетитульных национальностей республик РФ”/“Концепции государственной политики в отношении нетитульного населения республик РФ” Правительственную комиссию по делам нетитульного населения республик РФ.

Можно поступить и наоборот: создать Правительственную комиссию по делам нетитульного населения республик РФ и поручить ей разработку, принятие и реализацию “Концепции государственной политики в отношении нетитульного населения республик РФ”.

3. Для реализации Закона “О населении нетитульных национальностей республик РФ”/“Концепции государственной политики в отношении нетитульного населения республик РФ” создать на местах республиканские комиссии по делам нетитульного населения.

4. Принять на федеральном уровне соответствующее постановление о предоставлении квот для представителей национальных меньшинств-жителей субъектов федерации в высших и средних специальных учебных заведениях Северной Осетии, в том числе и на престижные специальности.

5. В Представительстве полномочного представителя президента РФ в Южном федеральном округе создать структуру, занимающуюся проблемами национальных меньшинств в субъектах округа.

ДЗАДЗИЕВ Александр Борисович, с.н.с Центра социальных исследований Владикавказского института управления, кандидат исторических наук.

ДЗИДЗОЕВ Руслан Мухарбекович, профессор Северо-Осетинского университета, доктор юридических наук.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Рафик Абдрахманов

1. Историко-этнографическое введение

Республика Татарстан (Татарстан) расположена в центрально-европейской части Российской Федерации и занимает площадь 6783,7 тыс. га. На западе она граничит с Республикой Чувашия, на северо-западе – с Республикой Марий Эл, на севере – с Кировской областью, на северо-востоке – с Удмуртской республикой, на востоке – с Республикой Башкортостан, на юго-востоке – с Оренбургской областью, на юге – с Самарской и Ульяновской областями.

Свое название республика получила от этнонима “татары”. Татары (численность по переписи, проведенной в СССР в 1989 г., – 6 млн. 648,7 тыс. чел.) – второй по численности после русских народ в Российской Федерации (5 млн. 522,1 тыс. чел.). По языковой классификации относятся к кыпчакской группе тюркских языков, куда входят и такие языки, как казахский, башкирский, каракалпакский, ногайский, кумыкский, крымскотатарский, карачаевский, балкарский, караимский, а также кыпчакские диалекты узбекского. В языковом и этнокультурном отношении они наиболее близки к башкирам. Татары делятся на три основные этнотерриториальные группы: волго-уральские, сибирские и астраханские татары. Самые многочисленные волго-уральские татары включают в свой состав субэтноты казанских, касимовских татар и мишарей, а также конфессиональную общность крещеных татар (кряшен). Численность сибирских и астраханских татар относительно невелика (соответственно около 180 тыс. и 25 тыс. чел.). Основной регион проживания татар в России – Волго-Уральский (3414 тыс. в 1959 г. и 4010,7 тыс. в 1989 г., т.е. 83,8% и 81,2% татарского населения России соответственно). В Волго-Уральском регионе основная масса татар сосредоточена в Татарстане (1765,4 тыс.) и в Башкирии (1120,7 тыс. чел.).

Татары – один из дисперсно расселенных этносов. Они живут в большинстве регионов России. В странах СНГ, по данным за 1989 г., крупные татарские диаспоры были в Узбекистане (более 600 тыс. чел.), Казахстане (ок. 300 тыс. чел.), на Украине (133,6 тыс. чел.), в Киргизстане (ок. 70 тыс. чел.), в Таджикистане и Туркмении; в Средней Азии сосредоточена самая крупная по численности группа татар ближнего зарубежья (около 1 млн. чел.). В последние годы часть татар из этого региона выехала в Россию. Мигранты осели в разных районах РФ, но особенно в Республике Татарстан и в Башкирии. В дальнем зарубежье численность татар относительно невелика – по разным подсчетам, около 100 тыс. чел. (в Румынии – 35 тыс., в Турции – до 20 тыс., в Польше – 5,5 тыс., в Болгарии – 5 тыс., Китае – 4,2 тыс., США – около 1 тыс., Финляндии – менее 1 тыс., Австралии – 0,5 тыс.).

По данным переписи 1989 г., на территории Татарстана проживали 3641742 чел. Перепись зарегистрировала представителей 107 этносов. Из них татары – 1765404 чел. (48,5%), русские – 1575361 чел. (43,3%), чуваша – 134221 чел. (3,7%), украинцы – 32,8 тыс. чел., мордва – 28,9 тыс. чел., удмурты – 24,8 тыс. чел., марийцы – 19,4 тыс. чел., башкиры – 19,1 тыс. чел., белорусы – 8,0 тыс. чел., евреи – 7,3 тыс. чел., азербайджанцы – 3,9 тыс. чел., немцы – 2,8 тыс. чел., узбеки – 2,7 тыс. чел., казахи – 2,1 тыс. чел., армяне – 1,8 тыс. чел., грузины – 1,3 тыс. чел., молдаване – 1,0 тыс. чел., представители других народов – 10,8 тыс. чел.

В 1990-е гг. после распада СССР усилились миграционные процессы. Большую часть прибывающих в республику составляли татары. Например, в 1994 г. татары дали 85% миграционного прироста, а русские – 6,5%. Кроме того, у татар рождаемость в 1,4 раза выше, чем у русских (на селе – в 1,3 раза, в городе – в 1,5 раза), а смертность – ниже, чем у русских

(в 1,13 раза); поэтому естественный прирост первых выше, чем у вторых. В итоге в 1995 г. доля татар в республике превысила 50%.

Городское население республики в основном сосредоточено в двух крупных промышленных центрах (Казань – 1,1 млн. чел. и Набережные Челны – 0,5 млн. чел.) и четырех средних городах (Нижнекамск – 192,5 тыс., Альметьевск – 130 тыс., Зеленодольск – 95 тыс., Бугульма – 90 тыс. чел.). Около 42,6% населения республики живет в крупных городах. Основную массу сельского населения составляют татары (65,9%), на втором месте – русские (22,9%). В городском населении русские преобладают над татарами (доля первых – 50,9%, вторых – 42,1%). Такое соотношение связано с меньшей урбанизированностью татар (63,4%) по сравнению с русскими (85,7%). Подавляющее большинство городских жителей республики – горожане в первом-втором поколениях.

В составе РТ насчитывается 43 административных района, 19 городов, в том числе 11 – республиканского (РТ) подчинения, и 22 поселка городского типа. К числу городов республиканского подчинения относятся наиболее крупные города, главное отличие которых от городов районного подчинения состоит в том, что они не входят в состав каких-либо административных районов и управляются непосредственно республиканскими властями. Города районного подчинения входят в состав соответствующих административных районов и управляются районными органами власти. Поселки городского типа находятся в составе административных районов. Столица республики Татарстан – город Казань.

Система органов государственной власти и управления, а также органов местного самоуправления Республики Татарстан была в основном создана в течение 1990-2000 гг. на основе Конституции РТ.

Согласно ст. 89 Конституции высшим представительным, законодательным и контрольным органом государственной власти является Государственный Совет (парламент) республики, в котором работают 130 депутатов. Половина из них избирается от территориальных округов; для этого вся территория республики разделена на территориальные округа с примерно равным количеством избирателей. Остальные депутаты являются представителями административно-территориальных округов, границы которых совпадают с административно-территориальным делением республики. Разница в количестве избирателей по административно-территориальным округам может быть очень большой: например, по одному депутату в Госсовет РТ от административно-территориальных округов избирают и 7700 жителей Елабуги, и более 400000 жителей г. Набережные Челны. Для рассмотрения наиболее важных вопросов созываются пленарные сессии парламента: весенняя – с 12 января по 30 июня и осенняя – с 1 сентября по 25 декабря. Как правило, около 25% депутатского корпуса парламента работает на профессиональной основе; в настоящее время постоянно действующий парламента состоит из 28 народных депутатов. В ведении Государственного Совета РТ находятся следующие вопросы: принятие Конституции РТ и внесение в нее изменений; принятие законов РТ и внесение в них изменений; толкование законов РТ; законодательное регулирование отношений собственности, организация управления народным хозяйством и др. Срок полномочий представительных органов государственной власти – 5 лет. Последние выборы в Государственный Совет состоялись 19 декабря 1999 г.

Исполнительную власть в республике осуществляют Президент РТ и Кабинет Министров (Правительство) РТ. Согласно ст.106 Конституции РТ Президент как глава государства наделен широкими полномочиями в системе органов государственной власти, в том числе: возглавляет систему органов государственного управления РТ и обеспечивает их взаимодействие с

Государственным Советом РТ; направляет деятельность местных администраций, назначает по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов и освобождает от должности глав администраций районов; представляет Государственному Совету ежегодно проект консолидированного бюджета РТ; представляет РТ в международных отношениях; подписывает законы РТ, вправе не позднее, чем в двухнедельный срок со дня предоставления принятого закона на подпись, возвратить документ в Государственный Совет РТ для повторного обсуждения и голосования. На основании ст.115 Конституции РТ, Президент может быть освобожден от должности за нарушение республиканской конституции решением Государственного Совета, принятым с учетом заключения Конституционного суда РТ. Предложение о возбуждении обвинения против президента вносится не менее чем 1/3, а решение об освобождении его от должности принимается не менее чем 2/3 голосов от установленного состава Государственного Совета РТ путем открытого голосования. 12 июня 1991 г. состоялись выборы первого президента Татарстана. Им стал Минтимер Шаймиев. 24 марта 1996 г. он был избран повторно, а 25 марта 2001 г. стал президентом РТ в третий раз.

В соответствии со ст. 116 Конституции РТ Кабинет Министров является исполнительным и распорядительным органом власти РТ и подчиняется Президенту РТ. Подчиненность Президенту Татарстана выражается в том, что, во-первых, глава правительства (премьер-министр) по представлению президента утверждается или освобождается Государственным Советом РТ, во-вторых, президент формирует по своему усмотрению состав министров и вправе отменить правительственные нормативные акты в случае их противоречия конституции и президентским указам. Министерства, государственные комитеты, другие органы государственного управления подчиняются не только правительству республики, но и Президенту РТ. Вместе с тем, в конституции Татарстана умалчивается, имеет ли право президент непосредственно участвовать в работе Кабинета Министров. Не вполне ясны и полномочия премьер-министра. Полномочия Президента Татарстана, данные ему республиканской конституцией таковы, что принципы взаимодействия законодательной и исполнительной власти больше соответствуют смешанной президентско-парламентской форме правления.

Судебная власть в Татарстане осуществляется Конституционным судом РТ, судами общей компетенции и арбитражным судом. Конституционный суд рассматривает дела о конституционности: законов РТ и нормативных постановлений Государственного Совета РТ; нормативных актов Президента, Кабинета Министров; международных договоров РТ. Кроме того, Конституционный суд рассматривает споры о компетенции между высшими государственными органами РТ, а также между органами власти районов, городов республиканского подчинения. Конституционный суд РТ по жалобам граждан и их объединений на нарушение прав и свобод граждан, по запросам судов проверяет конституционность законов РТ или отдельных их положений, нормативных постановлений Госсовета РТ, указов Президента РТ и постановлений Кабинета Министров РТ. Акты, либо их части, признанные Конституционным судом не конституционными, в случаях, предусмотренных республиканским законом, утрачивают силу со дня опубликования решения.

В соответствии с законом РТ "Об уполномоченном по правам человека в РТ" (от 3 марта 2000 г.), Уполномоченный по правам человека избирается Государственным Советом РТ сроком на 5 лет. Он осуществляет сбор и анализ информации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, ежегодно готовит доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, принимает участие в разработке законопроектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

В связи с начавшейся в 2000 г. унификацией правового пространства РФ в парламенте Татарстана идет подготовительная работа по внесению изменений в Конституцию РТ, в законы о принципах организации системы государственной власти и управления, местного самоуправления в РТ.

2. Становление и проблемы местного самоуправления

в Республике Татарстан

Принципы функционирования местного самоуправления в РТ определяются Конституцией РФ (1993 г.), федеральными законами “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (1995 г.), “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”, “Об основах муниципальной службы в РФ” и “Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, а также Конституцией РТ (1992 г.) и республиканскими законами “О местном самоуправлении” (1994 г.), “О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления в РТ” (2000 г.), “О государственной собственности и собственности местного самоуправления” (1999 г.). В связи с начавшимся процессом согласования и приведения в соответствие региональных законов с федеральным законодательством приостановлена работа над рядом других важных республиканских законов, касающихся местного самоуправления – например, “О местном референдуме”, “О финансовых основах местного самоуправления”.

Чтобы в полной мере понять специфику татарстанской модели местного самоуправления, необходимо принять во внимание следующее: после проведения республиканского референдума о конституционно-правовом статусе Татарстана (21 марта 1992 г.), принятия Конституции РТ (1992 г.) и в особенности после подписания Договора РФ и РТ о разграничении предметов ведения и полномочий (1994 г.) республиканская власть получила право проводить более самостоятельную политику в вопросах республиканской жизни, в том числе и при осуществлении политических реформ. Если же говорить непосредственно о предмете данной статьи – о развитии местного самоуправления в Татарстане, то в отличие от общероссийского, татарстанский подход к реформе системы власти и управления в интересующем нас аспекте состоял в том, что в республике на начальном этапе демократических реформ сохранили основные звенья вертикали органов государственной власти – точнее, не стали трансформировать все уровни местных органов государственной власти и управления в соответствующие органы местного самоуправления. Наиболее наглядно это выразилось в сохранении (до сего дня) среднего уровня прежних органов государственной власти и управления – местных Советов народных депутатов и их исполнительных органов (администрации) в административных районах, городах республиканского подчинения и в районных единицах этих городов. А местное самоуправление начали развивать снизу, с уровня сел, поселков и городов районного подчинения.

Положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 3; ст. 12), являющиеся правовой основой местного самоуправления Российской Федерации, могут быть представлены в виде четырех постулатов: 1) народ осуществляет свою власть и через органы местного самоуправления; 2) в РФ признается и гарантируется местное самоуправление; 3) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; 4) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 72 ч. 1 п. “н” Конституции РФ гласит: “В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся: ... установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления”; а Глава 8 “Местное самоуправление” Конституции РФ устанавливает эти основные принципы организации и

правового регулирования местного самоуправления. В рамках данной статьи особенно важно обратить внимание на самый общий характер положений главы “Местное самоуправление” и обусловленную этим потенциальную возможность вариативности решения конкретных проблем на их основе: в частности, в ст. 131 Конституции РФ сказано, что “местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций”, но без каких-либо четко установленных пространственных пределов и без учета исторически сложившейся иерархичности административно-территориального устройства в субъектах федерации.

В разделе “Основы государственного и общественного строя РТ” Конституции РТ (1992) говорится, что “народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти и местного самоуправления ...” (ст. 2). А раздел “У. Местное самоуправление” Конституции РТ провозглашает, что “местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, на других территориях и обеспечивает в соответствии с законом самостоятельное решение населением вопросов местного значения с учетом местных особенностей и традиций” (ст. 131); в этой же статье сказано, что “органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и управления”.

Закон РТ о местном самоуправлении отличается от аналогичного федерального. Статья 12 “Территории местного самоуправления” федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” устанавливает: “Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на иных территориях. ... Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления” (выделено мной – Р. А.). Таким образом, данная статья федерального закона, так же, как Конституция РФ, не устанавливает территориальных пределов при образовании муниципальных образований, но содержит формулу о недопустимости ограничения на образование муниципального образования независимо от его численности. Тем самым этот закон дает, на мой взгляд, достаточно четкий критерий для решения вопроса о том, имеет ли право тот или иной населенный пункт, административная единица учредить органы местного самоуправления или нет. Вопрос же о том, есть ли у субъектов федерации (например, у Татарстана) право не следовать требованию данной статьи федерального закона, переносится в другую плоскость: в чьей юрисдикции находится установление принципов организации местного самоуправления на территории субъектов федерации?

На сегодня однозначного ответа на данный вопрос федеральный законодатель не дает: Конституция РФ относит его к совместному ведению центра и субъектов (ст. 72), а соответствующий федеральный закон о местном самоуправлении, как мы увидим ниже, решает этот вопрос однозначно в пользу федеральных органов госвласти. Но вначале посмотрим, как решил вопрос о местном самоуправлении республиканский законодатель. В отличие от соответствующего федерального закона, статья 5 “Территория местного самоуправления” закона “О местном самоуправлении” Республики Татарстан гласит: “Местное самоуправление осуществляется населением в границах городских и сельских поселений районного подчинения. В городах республиканского подчинения местное самоуправление осуществляется в границах жилых комплексов” (выделено мной – Р. А.). Таким образом, республиканский закон заметно сокращает зону осуществления местного самоуправления: последнее не распространяется на города республиканского подчинения (таковых 11) и административные районы (их 43); на этих территориях власть осуществляется местными органами государственной власти и управления. Соответственно, выборы представительных

органов государственной власти в этих территориально-административных единицах регулируются законом Республики Татарстан “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РТ” (1994 г.), а руководители исполнительных органов – главы администраций – назначаются Президентом РТ (ст. 130 Конституции РТ). Но самое интересное состоит в том, что образование представительных и исполнительных органов государственной власти в районах и городах постановлением Конституционного Суда РФ N 1-П от 24.01.1997 г. “По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” признано не противоречащим Конституции РФ. Таким образом, данное решение Конституционного Суда РФ легитимизировало исключение из сферы местного самоуправления самых крупных территориальных образований в субъектах федерации. Статья 2 “Система органов государственной власти субъекта РФ” федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” (от 6 октября 1999 г.) также не запрещает существование местных (например, на уровне городов и административных районов) органов государственной власти на территории субъектов федерации. В частности, устанавливается, что “систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ”.

С другой стороны, как уже отмечалось, в федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” (ст. 12 ч. 1 п. 3) сказано: “население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления”. Более того, статья 7 ч. 3 этого закона гласит, что “федеральные законы, законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и настоящему Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления”. С учетом данного положения, некоторые правоведы, например, доктор юридических наук В. Кронский, полагают, что “толкование этого закона позволяет сделать вывод об обладании федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” повышенной юридической силой по сравнению с другими федеральными законами и, несомненно, с законами субъектов РФ”. По мнению этого автора, “судебная практика решения споров о праве органов местного самоуправления решать самостоятельно вопросы местного значения во многих случаях опирается именно на правовой приоритет данного закона перед законами субъектов РФ” (выступление В. Кронского в г. Казани на международной конференции “Федерализм: российское и швейцарское измерения”. 22-23 июня 2001 г.).

Справедливости ради необходимо признать, что не только отмеченные выше, но и многие другие до сих пор сохраняющиеся в федеральном и региональном законодательствах расхождения были обусловлены самим процессом законотворчества в РФ в начале 1990-х гг., когда часто субъекты федерации были вынуждены принимать те или иные законы и другие нормативно-правовые акты раньше – из-за запаздывания федерального центра. В значительной степени сказанное относится и к правовым основам, а также практике местного самоуправления в Татарстане – в части расхождения с соответствующим федеральным законом и организацией местного самоуправления в большинстве субъектов РФ.

Первые органы местного самоуправления в республике избирались в 1995 г. В апреле-мае 2000 г. в городских и сельских поселениях республики на основании временного Устава каждого

Совета местного самоуправления и закона РТ “О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления в РТ” во второй раз прошли выборы в органы местного самоуправления республики. Было избрано 7096 депутатов, избраны председатели Советов местного самоуправления. В настоящее время в РТ действуют 959 органов местного самоуправления, в том числе 908 – сельские, 21 – поселковый, 7 – городские и 23 в жилых комплексах г. Казани. Несколько условно можно говорить, что в республике на сегодня сложилась двухуровневая система ОМСУ:

1. На базе городов районного подчинения, поселков и сельских округов. Они возникли на основе соответствующих исторически сложившихся уровней территориальной организации населения – вместо прежних сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов.
2. Внутригородские ОМСУ в границах жилых комплексов, микрорайонов в городах республиканского подчинения.

В республике сделаны определенные шаги для обеспечения экономической самостоятельности и развития ОМСУ. Начиная с 1999 г. ежегодно в бюджете РТ отдельной статьей записываются положения о передаче ОМСУ части налогов. Так, закон РТ “О бюджетной системе РТ на 2001 г.” рекомендует местным Советам народных депутатов передать в бюджеты местных самоуправлений часть налога с продаж, часть налога на имущество физических лиц, часть налога на доходы физических лиц, часть земельного налога и арендной платы, подлежащих зачислению в бюджеты районов и городов, в размерах, достаточных для покрытия предусмотренных ОМСУ расходов. Если сумма средств, поступающих от вышеуказанных источников, ниже минимальных социальных стандартов и норм, местным советам народных депутатов рекомендовано в своих бюджетах предусмотреть дотации и субвенции ОМСУ. Словом, улучшение есть. Например, в 2000 г. общая сумма средств бюджетов местного самоуправления в сравнении с 1999 г. была больше на 58%. Тем не менее, как утверждают специалисты, реальной финансовой и экономической базы местного самоуправления в большинстве районов нет. Средняя бюджетная обеспеченность территорий местного самоуправления по минимальным нормативам в 2000 г. составила лишь 73% от необходимого объема, причем, в целом по республике доходная часть бюджетов местного самоуправления выполнялась в основном за счет дотаций, которые составили 84,5% по плану и 78,3% по факту.

Нередко администрации районов – местные органы госвласти – идут по пути централизации всех налогов и средств. Тогда в советах местного самоуправления остается единственная расходная статья – на заработную плату. Подобное положение дел наблюдается там, где имеющиеся средства направляются в первую очередь на решение задач районного уровня, а органы местного самоуправления финансируются по остаточному принципу. Так, районный Совет народных депутатов Нурлатского района не выполнил требования ст. 23 Закона “О бюджетной системе РТ на 2000 г.” о передаче в бюджеты местного самоуправления части налогов, собираемых на их территории. В этом районе не передано ни одного налога ни одному Совету из 26. Конечно, совсем без денег ОМСУ в этом районе не остались – были дотации из районного бюджета; однако этот путь финансирования, на самом деле, является очень удобным инструментом “приручения” руководителей местного самоуправления. Вот почему, пишут специалисты, необходимо четко определить структуру доходов бюджетов органов самоуправления и размеры минимальных долей налогов, закрепляемых за ними местными Советами народных депутатов. На местах очень многое зависит от отношения к Советам местного самоуправления местных Советов народных депутатов, в особенности – от руководителей их исполнительных органов, т. е. глав администраций.

Пока большинство ОМСУ ведут себя как прежние беспомощные и зависимые сельсоветы при председателях колхозов: с той лишь разницей, что сейчас их в таком положении держат главы местных администраций, не желающие выпускать из рук власть, а значит, как водится и в целом в России, сопутствующие власти собственности и другие блага. Как отмечают аналитики, местные органы госвласти передают ОМСУ лишь то, что не отдать уже нельзя – например, средства на зарплату штатным работникам Советов ОМСУ. В основном же передают столько, сколько могут, вернее – сколько хотят главы администраций, в зависимости от их доброй воли и характера личных отношений, сложившихся с представителями ОМСУ. По данным Министерства финансов РТ, даже в случае передачи ОМСУ не части, а 100% означенных в бюджетном законе налогов, бюджеты далеко не всех ОМСУ будут самодостаточны: слишком отличаются налогооблагаемые базы на различных территориях. Приводятся такие цифры: в 2000 г. в одном из административных районов республики (Бугульминском) 100% налога на имущество составили всего 10 тыс. рублей, тогда как в другом (Пестречинском) лишь 16% этого налога составили 410 тыс. рублей. При подготовке закона “О финансовых основах местного самоуправления”, призванного снять нерешенные вопросы механизма финансирования ОМСУ, возник целый ряд проблем. Например, как учесть реально существующую дифференциацию территорий не только по экономическим, но и по демографическим, этническим, природным особенностям для справедливого финансирования всех ОМСУ: чтобы врач, учитель на территории одного ОМСУ не довольствовался прожиточным минимумом, в то время, когда соседний ОМСУ на своей территории обеспечивает работникам такой же квалификации вполне благополучный уровень жизни? Здесь явно напрашивается более тонкий, дифференцированный подход в распределении финансов, нежели просто равные отчисления от соответствующих налогов на территории всех ОМСУ.

Еще одна проблема – недостаток подготовленных для работы в этой сфере специалистов: сегодня из 1742 председателей и заместителей председателей советов, работающих на освобожденной основе, 33,5% имеют высшее и незаконченное высшее образование, 48,3% – специальное и среднее специальное образование; крайне мало в руководящем звене экономистов и юристов, специалистов муниципального управления. Между тем ясно, что реализация на практике прав и полномочий института местного самоуправления возможна лишь при условии, если ее проводниками на местах будут юридически грамотные управленцы. В Татарстане, похоже, понимают это: обладая достаточной материальной и научно-педагогической базой в лице высших учебных заведений, республика немало сделала для организации подготовки и переподготовки работников местного самоуправления. Организовано обучение председателей и заместителей председателей советов местного самоуправления на Республиканских курсах повышения квалификации работников представительных органов власти при Государственном Совете РТ и на факультете повышения квалификации Института государственной службы при Президенте РТ. Начат прием абитуриентов из числа председателей и заместителей председателей советов местного самоуправления на обучение в Казанский государственный технологический университет, Казанский финансово-экономический институт, Казанский государственный университет, Татарско-Американский региональный институт и Альметьевский муниципальный университет на заочное обучение.

Словом, работа идет. В частности, Комиссия по вопросам государственного строительства и местного самоуправления Госсовета РТ работает над пакетом законов, которые должны наделить ОМСУ реальными властными полномочиями. Среди них – проект закона о наделении ОМСУ отдельными государственными полномочиями, предусматривающего, в частности, передачу в их ведение нотариальных процедур и регистрации актов гражданского

состояния. Кроме того, предлагается законодательно закрепить за ними и немало других обеспеченных финансами полномочий: содержание объектов здравоохранения и образования, а также исполнение таких хозяйственных функций как газификация, благоустройство; и даже право вводить свои сборы, заниматься коммерческой деятельностью для получения прибыли, направляемой на нужды деятельности ОМСУ.

В 1999 г. в целях обеспечения взаимодействия местных органов государственной власти и управления с ОМСУ в Татарстане создан Республиканский Совет по местному самоуправлению, в состав которого вошли руководители ряда отделов и аппарата Кабинета министров, депутаты и руководители постоянных комиссий Госсовета, а председателем этого органа стал сам спикер парламента. В 2000 г. завершен процесс образования районных Координационных советов по местному самоуправлению. Их задачи – выработка правовой и финансово-экономической стратегии взаимодействия между госструктурами и ОМСУ, представительство интересов последних в органах законодательной и исполнительной власти, накопление опыта местного самоуправления. В плане работы на 2001 г., в частности, предусмотрены следующие неотложные меры по развитию местного самоуправления:

- решить вопрос о создании департамента (управления, комитета) по поддержке местного самоуправления при Кабинете министров и создании фонда поддержки местного самоуправления в республике (разговор об этом идет уже на протяжении нескольких лет);
- внести предложения о разработке и принятии “Государственной комплексной программы поддержки местного самоуправления в РТ”, а также законов, направленных на реализацию местного самоуправления в республике: “О сходах (собраниях) граждан”, “Об отзыве депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления”, “О финансовых основах местного самоуправления в РТ”.

По некоторым источникам информации, в Республиканском совете местного самоуправления обсуждается возможность передать ОМСУ сборы за дачное и иное пользование землей, недрами и дорогами на территории их юрисдикции, а также налоги с охотников и рыболовов. Специалисты утверждают, что в этом случае налоги будут собираться полнее. Об этом говорит, в частности, опыт передачи ОМСУ земельного налога: например, в 1999 г. после его передачи ОМСУ он был собран не на 50-60%, как это бывало в предыдущие годы, а на 204%. Наконец, высказывается мнение, что необходимо более грамотно пользоваться правом Советов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы на основе принципов, определенных законодательством. Правда, и собрав причитающиеся им налоги, как отмечают наблюдатели, руководство ОМСУ вынуждено чуть ли не выпрашивать “свои” деньги у районных чиновников, читай – у тех же глав администраций. Поэтому следующим этапом развития местного самоуправления должно быть, убеждены большинство специалистов в этой области, превращение ОМСУ в субъект межбюджетных отношений, бюджет которых будет формироваться на основе социальных стандартов и нормативов. А в перспективе предлагается прямое, а не опосредованное – через администрацию районов – перечисление налогов на их самостоятельные банковские счета.

Все сказанное выше – лишь небольшая часть проблем, которые выявились в ходе становления ОМСУ в сельских поселениях, городах районного подчинения и микрорайонах городов республиканского подчинения. После того, как год назад Президент РФ Владимир Путин начал настойчиво и жестко осуществлять политику унификации правового пространства России, к обозначенным проблемам развития местного самоуправления в Татарстане прибавились новые – связанные с необходимостью реформирования местных органов государственной

власти и управления, перспективой расширения территории местного самоуправления до уровня административных районов и городов республиканского подчинения.

3. Перспективы развития местного самоуправления в Татарстане

Как уже упоминалось, в соответствии со ст. 131 Конституции РФ и соответствующим федеральным законом власть на уровне городов и районов в субъектах федерации относится к системе органов местного самоуправления и должна быть выборной. Глава 3 “Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления” упомянутого федерального закона устанавливает, что “наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным”. В качестве таковых называются, в частности, представительный орган местного самоуправления, состоящий из избираемых депутатов, и глава муниципального образования – выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Что касается сельских поселений, поселков городского типа и городов районного подчинения, то и в них согласно ст. 6 Закона РТ “О местном самоуправлении” “местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы и должностных лиц местного самоуправления, органы общественного самоуправления населения, а также непосредственно путем проведения местных референдумов, сходов граждан и в других формах”. В соответствии со ст. 21 данного закона “представительные полномочия местного самоуправления могут осуществляться только выборными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления”; “исполнительные полномочия местного самоуправления осуществляются органами и должностными лицами местного самоуправления”.

Но совсем иначе обстоит дело с организацией власти на уровне районов и городов республиканского подчинения. В Конституции РТ в разделе III “Государственное устройство РТ” им посвящена специальная 13-я глава, которая так и называется – “Местные органы государственной власти и управления”. Там, в частности, сказано: “представительными органами государственной власти в районах, городах республиканского подчинения, районах в городах являются соответствующие Советы народных депутатов” (ст. 124); “функции управления в районе, городе, районе города выполняет местная администрация...” (ст. 128); “местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам” (ст. 129). Выборы этих представительных органов государственной власти регулируются законом РТ “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РТ” (1994 г.) и ничего примечательного не представляют. Чего не скажешь об исполнительных органах местных Советов народных депутатов – главах местной администрации.

Данное звено в республиканской системе власти заслуживает того, чтобы остановиться на нем подробнее. Итак, статья 130 Конституции РТ устанавливает следующий порядок организации исполнительной власти местных Советов народных депутатов: “деятельностью местной администрации руководит глава администрации. Глава администрации района, города республиканского подчинения назначается Президентом РТ с согласия соответствующего Совета народных депутатов или избирается гражданами по предложению Президента РТ, если он не является депутатом от данной территории”. (Выделено мной. – Р.А.) Напомним, что вся территория Татарстана разделена на 54 самостоятельные административные единицы – 43 административных района и 11 городов республиканского подчинения; на этих территориях и являются главными должностными лицами назначенные Президентом РТ главы

администраций. Эти же административно-территориальные единицы в период выборов в Госсовет РТ превращаются в избирательные округа, от которых избираются по одному депутату в парламент республики (около половины депутатов – 63, с учетом районов в городах республиканского подчинения; вторая половина парламента – 67 депутатов – избираются от обычных территориальных округов, образованных в результате деления всей территории республики на примерно равные по численности населения округа).

При этом Конституция РТ (Глава 8 “Избирательная система”, ст. 72) и республиканский закон “О выборах народных депутатов РТ” не запрещают главам администраций быть депутатами соответствующих местных Советов, а также Государственного совета РТ. Вполне объяснимо поэтому, что, во-первых, будучи креатурами Президента РТ, во-вторых, обладая такими мощными административными рычагами воздействия на электорат, как аппарат администрации территориальных органов госвласти с их финансовыми, техническими, кадровыми ресурсами, все главы администраций на выборах выигрывают у своих оппонентов и становятся одновременно председателями соответствующих Советов народных депутатов и депутатами Государственного совета РТ от административно-территориальных округов. Кроме того, учитывая современный уровень политической культуры населения, особенно в небольших городах районного подчинения и сельской местности, а также практически полную финансовую зависимость зарождающихся ОМСУ от тех же местных Советов и их администраций, не приходится сомневаться в том, что и руководителями органов местного самоуправления становятся, в основном, лояльные главам администраций кадры. Таким образом, замкнув на своих назначенцах – главах администраций – местное самоуправление, местную представительную и исполнительную власть, а также половину Госсовета (парламента), президент, будучи главой исполнительной власти в республике и поэтому непосредственно формируя еще и Правительство РТ, сосредоточил в своих руках поистине колоссальную по объему власть. Учитывая же его влияние на Госсовет РТ и анализируя практику законотворчества республиканского парламента за предыдущее десятилетие, можно сказать, что воля Президента РТ, конечно, подчиняется закону, но и сам закон, будучи продуктом Госсовета РТ, вырабатывается во многом с учетом воли Президента РТ. Приходится признать поэтому, что власть Президента РТ ограничена исключительно волеизъявлением населения Татарстана, а посему не постоянно, а так сказать, точечно – раз в пять лет в день голосования на очередных президентских выборах. Правда, с 2001 г. начал полноценно работать Конституционный суд РТ (закон “О Конституционном суде РТ” принят в 1992 г.), который, по замыслу, должен стать постоянным контролером соответствия указов Президента РТ, законов Госсовета и деятельности чиновников всех уровней Конституции РТ; однако вряд ли в ближайшее время он будет исключением из правил правовой практики РФ и РТ – действительно свободным от влияния исполнительной ветви власти. А пока в республике очень сильная государственная власть сосредоточена в руках одного человека. Можно даже сказать, что так же, как ни один волос не упадет с головы правоверного без воли на то Аллаха, так же ни одно сколько-нибудь значимое решение в экономической и политической жизни республики не будет принято без воли на то президента М. Шаймиева.

В марте 2001 г. М. Шаймиев в третий раз избран Президентом Татарстана. Причем ход и итоги выборов, на которых в качестве наблюдателей присутствовали представители самых разных политических сил, в том числе и иностранные наблюдатели, камня на камне не оставляют от рассуждений оппонентов об административном ресурсе и массовых фальсификациях как главном факторе его переизбрания: цифры говорят о сохраняющемся доверии к М. Шаймиеву основной массы татарстанцев. Из общего числа избирателей, включенных 25 марта 2001 г. в список, на избирательные участки пришли 79,4%; явка избирателей в Казани – 69%, в среднем

по районам республики – 94%. В результате подсчета голосов выявились следующие итоги: кандидат от республиканского оппозиционного избирательного блока “Равноправие и законность” депутат Госдумы РФ И. Грачев 5,5% голосов, за секретаря республиканской компартии Р. Садыкова проголосовали 4,43%; депутат Госдумы РФ С. Шашурин 5,78%; М. Шаймиева предпочли 79,5%. Против всех голосовали 2,8%. М. Шаймиев набрал большинство голосов на всех без исключения участках и территориях. В целом по районам за него отдали голоса 89,9% избирателей. В городах, как и ожидалось, был большой разброс мнений. Тем не менее, даже в традиционно оппозиционной Казани за него проголосовали 68,5%, в Набережных Челнах – 74,4%, в Альметьевске – 77,3%.

Возвращаясь к местным органам госвласти, следует признать, что именно они, а точнее, руководители их исполнительных органов – главы администраций (это “ноу-хау” властей в политической системе республики) – составили основу знаменитой “вертикали власти” М. Шаймиева, которая позволила в тяжелейший переходный период начала экономических и политических реформ в России сохранить управляемость республикой. И эта “вертикаль власти”, на мой взгляд, сыграла скорее положительную, чем отрицательную роль в 1990-е гг., не допустив социально-экономического хаоса в ходе трансформации экономической системы и политических институтов посттоталитарного российского общества: повальной распродажи по символическим ценам госсобственности республики, обвального падения объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, катастрофического обнищания населения в связи с неуправляемым ростом цен на основные продукты питания и т. п. Но в настоящее время эта “вертикаль власти” начинает играть не на “осторожное” осуществление реформ в республике, а все больше – на стагнацию сложившихся к настоящему времени переходных форм экономической и политической систем Татарстана, в том числе, и в сфере развития местного самоуправления. Похоже, эта “вертикаль власти” становится все более не подвластной даже воле ее создателя – М. Шаймиева; и в первую очередь, речь идет о его опоре – главах администраций, которые обрели за эти годы экономический интерес, толкающий их к политической активности в желании сохранить свой статус-кво местных “царьков”.

Впервые и открыто о своем желании вести самостоятельную политическую игру главы администраций заявили в мае 1998 г., когда в Госсовете РТ решался вопрос об избрании нового спикера, на пост которого М. Шаймиев предложил премьер-министра Ф. Мухаметшина. Тогда группа депутатов впервые решилась выдвинуть альтернативную кандидатуру – мэра г. Набережные Челны Р. Алтынбаева, за которого проголосовали 50 депутатов, чего не хватило для избрания. В принципе, нет ничего удивительного в том, что главы администраций заявили о себе как самостоятельные политические акторы: имея в рамках района необъятную власть, соответствующие организационно-финансовые ресурсы, они, в то же время, полностью зависят от воли Президента РТ, который в любой момент может лишить их всех этих благ. Президенту, назначившему их на столь же ответственную, сколь и “хлебную” должность, они нужны именно в качестве “членов команды”, которые повинуются решениям “капитана”, и ни в коем случае – в качестве самостоятельных игроков в политическом пространстве Татарстана. В силу различий их объективных интересов, обусловленных их социальным и политическим статусом, союз М. Шаймиева и глав администраций в их современном статусе обречен на распад.

Президент Татарстана, конечно же, не из тех руководителей, которые могут отказаться пусть и от архаичной, но справляющейся со своими функциями “вертикали власти” без создания адекватной замены. Следует признать, что местные органы государственной власти и управления в городах республиканского подчинения и административных районах – местные

Советы народных депутатов и главы администраций – в нынешнем виде напоминают симбиоз прежних районных комитетов КПСС с районными исполнительными комитетами и Советами народных депутатов времен СССР. Эта конструкция, по-своему эффективная в условиях командно-административных отношений и даже в переходный период от тоталитаризма и командной экономики, вряд ли может быть глубоко модернизирована для работы в совершенно иной среде – системе рыночных отношений и демократических институтов. Поэтому самое правильное решение в таких случаях, как учит современная наука об управлении, – создать иную параллельную управленческую структуру и передать ей основные функции прежней. И, похоже, М. Шаймиев уже сделал первые шаги к созданию более современной (в сравнении с нынешней) “вертикали власти”. Я имею в виду намеченное реформирование местных органов государственной власти и управления в республике. О несоответствии стиля работы, уровня профессионализма многих управленческих структур республики потребностям настоящего исторического момента Президент РТ достаточно ясно высказался в своем ежегодном Послании Госсовету РТ (февраль 2001 г.). К тому же есть и дополнительный аргумент в пользу реформирования госуправления: надо приводить в соответствие с федеральным республиканское законодательство о местном самоуправлении, т. е. ввести местное самоуправление на уровне административных районов и городов республиканского подчинения. А эта новация может в корне изменить статус глав администраций: эта должность будет доставаться ее соискателям в процессе выборов местным населением. Конечно, здесь мы становимся на почву прогнозов, поскольку некоторые события в политической жизни республики можно трактовать как подтверждение, а иные – как опровержение этих предположений. Остановимся на некоторых из них.

11 июля 2001 г. председатель Госсовета РТ Ф. Мухаметшин встретился с полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе С. Кириенко. Как сообщила пресс-служба Госсовета РТ, во время встречи обсуждались вопросы, связанные с приведением законодательства Республики Татарстан в соответствие с федеральным. Особое внимание было обращено на республиканские законы, регулирующие работу местных органов власти и самоуправления. Спикер парламента республики выразил такое мнение: поскольку на федеральном уровне до сих пор нет четкой концепции развития местного самоуправления, неразумно что-либо менять в законодательстве Татарстана – тем более что за последние годы в республике сформировалась цельная система органов власти, ближе всего стоящих к людям. Спикер напомнил также, что эту позицию республики ранее поддержали эксперты Приволжского федерального округа, работающие в согласительной комиссии по приведению в соответствие регионального и федерального законодательств. Итогом беседы Ф. Мухаметшина и С. Кириенко стала договоренность о том, что Госсовет Татарстана выходит на федеральный уровень с согласованной инициативой-предложением: предоставить республике возможность продолжить работу в этом направлении в режиме эксперимента. В тот же вечер в Москве председатель Госсовета РТ встречался с руководителем Администрации Президента РФ А. Волошиным. Разговор шел в основном о тех же вопросах.

На первый взгляд, подобные встречи свидетельствуют о том, что власти Татарстана пытаются как можно дольше сохранить своеобразие республиканской политической системы, в данном случае – в части местного самоуправления и местных органов государственной власти и управления. Тем более что некоторые события в ряде регионов РФ даже в глазах федеральной власти оправдывают осторожность властей Татарстана в вопросах развития местного самоуправления: речь идет о конфликтах, связанных с дележом власти и бюджета между мэрами крупных городов и губернаторами – в Удмуртии, а особенно наглядно – в Приморье, где пострадавшим оказалось население, ради улучшения жизни которого и задумано местное

самоуправление. Все эти события, казалось бы, не предвещают скорых радикальных изменений в татарстанской устоявшейся “вертикали власти”, во всяком случае – в части местных органов государственной власти и местного самоуправления. Казалось бы ...

Но вот 16 июля 2001 г. президент РТ издает Указ “О мерах по совершенствованию деятельности органов государственного управления РТ”. Суть данного указа – свести органы исполнительной ветви власти республики в единую систему. Дело в том, что до настоящего времени многие республиканские министерства вообще не имели своих подразделений на этом территориальном уровне, а существовавшие структуры обладали лишь статусом методических или консультативных учреждений. До сего дня в каждой районной, городской администрации существуют отраслевые отделы (управления): образования, здравоохранения, социальной защиты, сельского хозяйства, по вопросам промышленного развития и т. д. Например, отдел (управление) образования местной администрации осуществляет непосредственное руководство школами и иными учебными заведениями на территории соответствующего района; аналогичная ситуация и в других сферах управления. При этом отделы и управления администраций должны координировать свою деятельность с республиканскими министерствами и ведомствами. На самом же деле ими руководит глава администрации, назначаемый президентом РТ и достаточно независимый от министерств; поэтому эти структуры существуют практически автономно от соответствующих республиканских министерств и ведомств. Именно главы администраций через подразделения своего аппарата осуществляли управление всеми отраслями жизнедеятельности района или города. Если принять во внимание, что главы администраций одновременно являются (избираются) и председателями местных представительных органов государственной власти – Советов народных депутатов – соответствующих административных районов, то становится ясно, кто до настоящего времени был главным действующим лицом при распределении и перераспределении районных бюджетных средств.

Согласно указу, отраслевые отделы и управления местных администраций должны трансформироваться в территориальные органы республиканских министерств. Например, управление образования администрации района (города) теперь будет территориальным органом Министерства образования. Этот орган будет финансироваться из республиканского бюджета, а школы и другие учреждения образования – из местного бюджета. Сейчас уже идет процесс формирования территориальных органов республиканских министерств, основной костяк которых будут составлять специалисты соответствующих отраслевых отделов местных администраций, уже поработавшие в своих отраслях и знающие все проблемы изнутри. Чтобы исключить дублирование функций соответствующих подразделений местных администраций, в структуру последних вносятся изменения.

Есть в этом указе, на мой взгляд, непоследовательность, которая ослабит его действенность. Речь идет о том, что территориальные органы республиканских министерств сохранили и подчиненность “по горизонтали”, то есть остались подконтрольны главам местных администраций, входят в схему управления районов и городов. Кроме того, руководители территориальных органов государственного управления будут назначаться на должность по представлению глав администраций. Такое “двойное подчинение” должно послужить, по замыслу, повышению ответственности данных органов за результаты своей работы: вышестоящее министерство будет контролировать выполнение специфических функций (развитие экономики, образования, здравоохранения), а главы администраций – обеспечивать органическое вхождение этих органов со всеми выполняемыми ими функциями в единую систему жизнеобеспечения района, города. Однако с подобными доводами трудно

согласиться: в данном случае “двойное подчинение” ничего кроме безответственности и неразберихи породить не может; поэтому, полагаю, в ближайшее время эти территориальные органы управления будут подчиняться только соответствующим министерствам.

В целом же этот указ, на мой взгляд, должен содействовать решению сразу нескольких неотложных задач в сфере деятельности республиканских органов государственной власти и управления, а также органов местного самоуправления. Фактически переподчиня отраслевые органы управления при аппарате глав административных районов (сельских районов и городов республиканского подчинения) и передавая их финансирование соответствующим министерствам, он лишает первых значительной доли финансовых и организационных рычагов власти на местах, да и просто – возможности злоупотреблений при исполнении районных бюджетов. Не секрет, что нецелевое использование бюджетных денег – хроническая “болезнь” глав администраций.

Результаты последней проверки Комитета парламентского контроля только по трем районам республики (за 1998-2000 гг.) красноречиво свидетельствуют об этом. При исполнении расходной части бюджета выявлены значительные отклонения фактических расходов от утвержденных. Одни статьи значительно недофинансированы, другие перефинансированы (последнее особенно характерно для раздела “Государственное управление”). Намного больше запланированного направлялось на оплату транспортных услуг, связи, хозяйственные и текущие расходы, на приобретение оборудования и капитальное строительство: в Арском районе перефинансирование составило 40 млн. 531 тыс. руб., Кайбицком – 10 млн. 42 тыс. руб., Муслюмовском – 14 млн. 502 тыс. руб. В районах выделялись средства организациям и на мероприятия, не финансируемые из районных бюджетов. Руководством районов допущено нецелевое использование средств, выделенных из республиканского бюджета (на поддержку племенного дела, дотации на животноводческую продукцию, на возмещение разницы в цене на минеральные удобрения). Только по проверенным районам отвлечение средств на цели, не предусмотренные республиканским, районными бюджетами, составило: в Арском районе – 72 млн. 352 тыс. руб., в Кайбицком – 12 млн. 785 тыс. руб., Муслюмовском – 1 млн. 135 тыс. руб. В то же время руководством предприятий и администрациями районов не принималось достаточных мер для решения острой проблемы – своевременной выплаты заработной платы. Общая сумма задолженности по выплате заработной платы по Арскому району составила 21 млн. 771 тыс. руб., по Кайбицкому – 5 млн. 789 тыс. руб., Муслюмовскому – 11 млн. 414 тыс. руб. Несмотря на наличие значительной задолженности в бюджет и внебюджетные фонды администрациями районов принимались решения об освобождении ряда предприятий и организаций от уплаты налогов и сборов.

Переподчинение отраслевых органов управления при главах районных (городских) администраций соответствующим отраслевым министерствам, наряду с переходом республики к казначейской системе финансирования бюджетов административных районов и городов, позволит, на мой взгляд, более жестко контролировать их исполнение.

Многие политики и ученые в республике высказывают мнение, что и развитие фермерства сдерживается в немалой степени по вине глав сельских районных администраций: поскольку последние имеют гораздо больше ресурсов в своем распоряжении при сохранении командно-распределительных методов хозяйствования, а не в условиях развитых рыночных отношений и широкого распространения экономически и политически самостоятельных фермерских хозяйств. Вот некоторые данные из доклада “О состоянии и развитии крестьянских (фермерских) хозяйств в Республике Татарстан”, с которым выступил зам. начальника Контрольного управления Президента РТ в Госсовете РТ на совместном заседании с Комитетом

парламентского контроля . По состоянию на 1 апреля 2001 г. 1603 фермерских хозяйства республики владели лишь 2,7% сельскохозяйственных угодий республики, из которых половина находилась в их собственности. В производстве сельскохозяйственной продукции на долю фермерских хозяйств приходится около 1%.

Было отмечено, что в целом реформирование сельского хозяйства в республике идет медленно: в некоторых районах фермерские хозяйства составляют единицы, а есть и такие, где их вообще нет. Дело в том, что в Татарстане предоставление земельных участков для создания фермерских хозяйств относится к компетенции районной (городской) администрации. Административные комиссии при главах администраций районов и районные комиссии по реформированию села не всегда объективно подходят к выделению земли начинающим фермерам. Анкетирование 26 глав фермерских хозяйств показало, что 58% фермеров не получили свои имущественные паи при выделении из коллективных хозяйств. Администрации многих районов республики не нашли возможность выделить фермерам технику из лизингового фонда 2000 г.; фермерские хозяйства, вопреки существующему порядку, не включаются в районные планы по строительству подъездных дорог и линий электропередачи. Более 60% опрошенных фермеров отмечают, что эффективной деятельности их хозяйств препятствуют проблемы с получением долгосрочных кредитов; подавляющее большинство анкетированных не удовлетворены взаимоотношениями с администрациями районов.

Примерно те же самые обвинения высказываются и в адрес глав администраций городов республиканского подчинения: чиновничьи поборы и произвол при аренде и приватизации городской собственности, административное сдерживание свободной конкуренции, нецелевое использование бюджетных средств и т. д.

Передавая полномочия и соответствующие ресурсы правительству и республиканским министерствам – конструируя “вертикаль власти” с опорой на традиционные институты исполнительной власти (министерства) – президент РТ, похоже, уверен, что последние способны лучше обеспечить организационно-финансовые условия для развития рыночных отношений в городах республиканского подчинения и в сельском хозяйстве. Во всяком случае, если дело не улучшится, то не только президент, но и Госсовет смогут спросить за неудачи с правительства и премьер-министра, которых гораздо легче контролировать, чем 54 удаленных от Казани самостоятельных администрации (по существу, мини-правительства в административно-территориальных единицах, назначаемые президентом и ответственные исключительно перед ним). Пока же вся полнота власти на местах – в руках глав администраций, назначенцев президента РТ. И он наравне с ними несет ответственность как за все успехи республики, коих немало (в особенности в сравнении со средними показателями по РФ – например, в 2001 г. собран рекордный урожай: около 5 млн. тонн зерна), так и за все неудачи, коих тоже немало (имеется в виду, в частности, уровень развития рыночных отношений в сельском хозяйстве и степень демократизации политических процессов на местах). И это справедливо при сохранении нынешней “вертикали власти” с опорой на глав администраций. Хотя последние уже давно научились, открыто не проявляя перед президентом политической строптивости, молча “гнуть” свою линию: саботировать развитие фермерства, осуществление открытой конкурсной приватизации госсобственности, создание условий свободной конкуренции и многое другое; а также нецелевым образом расходовать бюджетные средства: строить себе роскошные особняки и покупать самые дорогие марки иностранных автомобилей и другой техники.

Наконец, возможно, что это реформирование исполнительной власти является подготовкой к приведению республиканского закона о местном самоуправлении в соответствие с

федеральным. Лишив глав районных администраций и городов республиканского подчинения основной части их организационных и финансово-экономических ресурсов и передав последние территориальным органам соответствующих отраслевых министерств, президент Татарстана может со спокойным сердцем санкционировать расширение сферы местного самоуправления до уровня административных районов и городов республиканского подчинения и осуществить переход от назначения глав администраций к их избранию, как того требует федеральный закон о местном самоуправлении. При этом он уже может не опасаться снижения эффективности управления социально-экономическими процессами на период осуществления неотложных рыночных реформ в республике, поскольку рычаги управления к этому времени должны быть в надежных руках правительства РТ, продемонстрировавшего высокий уровень профессионализма в этом деле. Одновременно будет снята опасность политической дестабилизации в республике – из-за возможных противоречий с уже избранными, и потому достаточно независимыми от президента РТ главами администраций (например, по сценарию Приморья). В то же время, сам процесс выборов глав администраций и неизбежная политическая борьба при этом – без опасения получить в лице избранных глав полномочных “царьков” на местах – сослужили бы неоценимую роль в деле демократизации всех сфер жизнедеятельности в республике повсеместно, в структуризации политического пространства и развитии рыночных отношений в особенности.

Если М. Шаймиев действительно задумал реализовать в той или иной версии прогнозируемый выше сценарий реформирования местных органов государственной власти и управления, то это будет, на мой взгляд, шаг вперед в придании всем сферам жизнедеятельности республики большего динамизма, особенно важного в период проведения давно назревших рыночных реформ в республике. Но эти изменения можно назвать “шагом вперед” только в сравнении с нынешней организацией исполнительной власти на уровне администрации районов и городов республиканского подчинения. А в перспективе, после принятия на федеральном уровне концепции разграничения полномочий между органами власти федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления, над которой сейчас работает специально созданная В. Путиным комиссия под руководством заместителя главы администрации президента РФ Д. Козака, все равно необходимо осуществить разграничение полномочий между республиканскими и местными органами власти. Последние, независимо от того, как они будут называться, – органами местного самоуправления, муниципальной властью или местными органами государственной власти, – должны быть, безусловно, выборными и в пределах своих полномочий независимыми от республиканской власти – так же, как последние в рамках своих полномочий независимы от федеральной власти.

В настоящее время, на наш взгляд, ни в РФ, ни в РТ, нет не только сложившейся и реально действующей эффективной системы органов местного самоуправления, но даже завершенной концепции местного самоуправления, в которой четко определялись бы его полномочия и ответственность, финансовая база и принципы взаимоотношений с другими органами власти и управления. Скорее всего, таковая появится лишь после принятия на федеральном уровне уже упоминавшейся выше концепции разграничения полномочий между органами власти федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления.

Власти Татарстана считают, что в вопросах развития местного самоуправления необходимо проявлять осторожность, учитывая и уровень политической культуры населения, и проблемы обеспечения финансовой самостоятельности вновь создаваемых органов. Только обеспечив самый низовой уровень местного самоуправления законодательными актами, подготовив кадры, определив налоговую базу и пр., можно распространять местное самоуправление на

более крупные территориальные сообщества – города и районы. Главное – помнить, что этот важнейший уровень организации местной власти находится на начальном этапе своего развития, в стадии поиска оптимальных форм функционирования.

Политическое руководство Татарстана полагает также, что вопросы местного самоуправления должны оставаться в компетенции субъектов федерации, поскольку на местах можно правильнее, с учетом региональной специфики, установить тот оптимальный уровень территориального сообщества, начиная с которого местное самоуправление будет более эффективно решать проблемы местного населения.

Этот подход нашел отражение в концепции разграничения полномочий между центром и субъектами федерации, разработанной комиссией Госсовета РФ под председательством М. Шаймиева, которая, однако, не была даже заслушана, как планировалось ранее, на заседании данного совещательного органа при президенте России. Тем не менее, при отсутствии ясной стратегии развития местного самоуправления на федеральном уровне, центр пока достаточно благосклонно относится к экспериментированию республиканских властей в этой сфере. И то, что Татарстан в вопросах местного самоуправления до сих пор живет по республиканским законам, отличающимся от федеральных, может свидетельствовать о том, что команда президента РФ пока еще не выработала окончательного решения об основных принципах местного самоуправления – хотя федеральный закон принят еще в 1995 г., правда, в несколько другой политико-правовой ситуации, когда многие законы принимались в угоду политической конъюнктуры как внутри РФ, так и на международной арене (стремление вступить в Совет Европы). Вполне возможно и другое объяснение: изменения в принципы организации местного самоуправления республики будут внесены вместе с изменениями в Конституции Татарстана – т. е., скорее всего, до конца 2001 г.

УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ МНОГОЭТНИЧНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ В КАЗАХСТАНЕ

Игорь Савин

1. Введение

Республика Казахстан расположена на стыке Европы и Азии. Казахстан – самый близкий среднеазиатский сосед России. Протяженность его границы с Россией – 6023 км. На юго-востоке страна граничит с Республикой Узбекистан (2153 км) и Туркменистаном (345 км), на юге – с Киргизской Республикой (1053 км). На востоке имеет границу с Китайской Народной Республикой протяженностью около 1700 км. Всего же пограничные рубежи страны составляют 11304 км. Две области Казахстана омываются Каспийским морем. Территория Казахстана – 2 717 300 кв. км. Население – 14 953 млн. человек (казахи – 53,4%; русские – 30,0%, украинцы – 3,7%, узбеки – 2,5%, немцы – 2,4%, татары – 1,7%, уйгуры 1,4%). Городское население – 8 377 млн. человек, сельское – 6 576 млн. человек. Столица – г. Астана (322 тыс. человек). В Казахстане 14 областей. Наиболее крупный социально-экономический потенциал имеют Акмолинская, Актюбинская, Алма-Атинская, Павлодарская, Кустанайская, Западно-Казахстанская, Восточно-Казахстанская. Государственным языком является казахский. В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык.

В республике действует Конституция, принятая 30 августа 1995 г. Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 г. в Конституцию внесены изменения и дополнения. В декабре 1991 г. Республика Казахстан вошла в СНГ. Казахстан имеет дипломатические отношения со 111 странами. Республика является членом более 70 международных организаций, в том числе ООН, имеет свою миссию при НАТО.

Республика Казахстан – унитарное государство с президентской формой правления. Президент Республики Казахстан – глава государства – избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайны голосованием сроком на семь лет. Действующий президент Казахстана – Нурсултан Назарбаев (впервые всенародно избран в 1991 г.; вновь избран в январе 1999 г.). Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. Правительство осуществляет исполнительную власть в Республике Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Премьер-министр назначается на должность президентом Республики с согласия парламента. Премьер-министр – К. Токаев .

2. Законодательная основа местного управления в Казахстане

Деятельность местной власти регулируется в настоящее время Законом Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. “О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан” (с многочисленными изменениями, внесенными указами президента РК в разные годы) .

Согласно этому закону, местные исполнительные органы власти подотчетны местным представительным органам, хотя и зависят напрямую от президента и правительства. В частности, ст. 4 утверждает, что “Взаимоотношения Маслихата – Собрания депутатов и местной администрации строятся на основе принципа разделения их функций и самостоятельного

осуществления ими собственных полномочий, подконтрольности местной администрации Маслихату – Собранию депутатов по вопросам, установленным настоящим Законом”. В развитие этого положения ст. 27. устанавливает, что “Число заместителей главы администрации, система отделов, управлений, других подразделений определяются в соответствии со схемой управления областью, районом, городом, утверждаемой соответствующим Маслихатом – Собранием депутатов по представлению главы местной администрации”. Кроме того, в соответствии с этой же статьей “Глава администрации и его заместители, а также руководители отделов, управлений, других служб администрации не могут быть депутатами Маслихата – Собрания депутатов любого уровня”. Разработан механизм реализации ответственности местной администрации перед местными представительными органами. В соответствии со ст. 30. “Областное, районное, городское Маслихат – Собрание депутатов вправе тайным голосованием большинством в две третьих от общего числа депутатов выразить недоверие руководителю органа местной администрации и поставить вопрос о его освобождении от должности перед главой администрации, который принимает по данному вопросу мотивированное решение и извещает о нем соответствующее Маслихат – Собрание депутатов”.

Примерно такая же схема взаимодействия исполнительной и представительной властей разработана и на уровне сельских сообществ – поселков, аулов и сельских округов. Согласно ст. 50. “Глава администрации (поселка – И. С.) в своей деятельности подотчетен главе районной (городской) администрации и собранию (представителей поселка – И. С.), перед которым отчитывается не реже одного раза в год”.

В ст. 53 устанавливается порядок созыва собрания. Оно проводится “для рассмотрения наиболее важных вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории” и состоит из “...представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, достигших 18-летнего возраста”. К компетенции собрания согласно ст. 54 относится “...заслушивание отчетов главы поселковой, сельской администрации о его деятельности и выражение в необходимых случаях ему недоверия голосами более половины участников собрания”.

При этом согласно ст. 48 глава сельской администрации назначается главой районной (городской) администрации. И так на всех уровнях: главы администраций назначаются вышестоящими главами администраций, а те, в свою очередь, президентом республики. Таким образом, создана система, при которой местные администрации подотчетны местным представительным органам, но назначаются вышестоящими исполнительными органами и подчиняются им. Механизмы этой подотчетности прописаны в законе. Но все реальные рычаги управления (финансовые и административные) сосредоточены в руках местного представителя исполнительной власти.

Во время последних выборов в местные представительные органы власти (октябрь 1999 г.) это проявилось в полной мере. Действующая власть использовала все средства для того, чтобы провести в местные маслихаты нужных ей людей. Многочисленные нарушения, в том числе факты прямого давления на избирателей со стороны местных властей были отмечены на всех уровнях, в том числе и наблюдателями ОБСЕ, которые отказались признать результаты этих выборов легитимными.

Во всем тексте закона нет никаких ссылок на то, что казахстанское общество многоэтнично. Единственным упоминанием об этом служит ст. 46, в которой говорится, что “...областная, районная, городская администрация содействует пропаганде и развитию исторических и

культурных традиций и обычаев народов, проживающих на территории области, района, города”. Однако заметно, что авторы закона постарались учесть культурные традиции только одного народа – казахов. Это видно из постепенного проникновения в текст терминов, пришедших из казахского языка. Например, “маслихат”, который был введен в первоначальный текст 1993 г. путем принятия одной из поправок и который употребляется наравне в терминном “собрание депутатов”.

В настоящее время (с 12 сентября 2000 г.) парламент страны обсуждает сразу два законопроекта, призванных прийти на смену Закону от 1993 г. Это “Проект закона Республики Казахстан о местном государственном управлении в Республике Казахстан” и “Проект закона Республики Казахстан о местном самоуправлении в Республике Казахстан”. В первом из них закладываются законодательные основы функционирования местной исполнительной и законодательной власти на уровне областей. Сохранились прежние тенденции сохранения единоначалия в деятельности местных администраций, но есть и некоторые новшества.

Прежде всего заметно использование этнически окрашенной терминологии.

Представительные органы именуются маслихатами без добавления перевода – “собрание депутатов”. За местными администрациями закрепляется наименование акимат, а за и их главами – акимы. Впрочем, на практике такие термины употребляются уже несколько лет. Вполне привычна и схема жесткой вертикали президент – аким областного уровня – аким районного уровня – местный аким. Так согласно ст. 27. аким области (города республиканского значения, столицы) назначается на должность президентом республики по представлению премьер-министра. Однако в порядке назначения на должность акимов более низкого уровня есть существенные перемены. Согласно ст. 31 акимы района (города областного значения) и ст. 35 Акимы района в городе республиканского значения (столице), города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа “назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом президентом Республики Казахстан”. Несмотря на неопределенность формулировки, это все же значительный шаг на пути к выборности исполнительной власти. Понятно, что действующая администрация подходит к этому вопросу с осторожностью. Ведь даже в случае принятия данного закона президент может определить такой “порядок”, который отстрочит выборность акимов на много лет. Тем не менее, предпосылки для такого перехода заложены.

Также более подробно разработаны процедуры взаимодействия исполнительной и законодательной власти. Согласно ст. 6 “К компетенции маслихатов относятся:

- 1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение сметы расходов на содержание района в городе республиканского значения (столице), поселка, аула (села), аульного (сельского) округа;
- 2) утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей;
- 3) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства и определение границ местного самоуправления;
- 4) утверждение по представлению акима персонального состава соответствующего акимата”.

Предусмотрены механизмы решения возможных коллизий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Так согласно ст. 22 полномочия маслихата прекращаются

досрочно сенатом парламента Республики Казахстан по представлению Генерального прокурора Республики Казахстан “в случае непреодолимых разногласий с акиматом, выразившихся в двукратном не утверждении местного бюджета, планов, экономических и социальных программ развития территории, а также схемы управления административно-территориальной единицей”.

В свою очередь ст. 23 предусматривает Полномочие маслихата выразить недоверие акиму: “Маслихат двумя третями голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед президентом республики либо вышестоящим акимом.

Основаниями для рассмотрения маслихатом вопроса о выражении недоверия акиму является двукратное не утверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета”. В то же время, согласно ст. 32 “Аким района (города областного значения) по вопросам своей компетенции и по вопросам, отнесенным к компетенции районного (города областного значения) акимата, несет ответственность перед президентом, правительством Республики Казахстан и акимом области. В свою очередь, согласно ст. 34 “ Аким района в городе республиканского значения (столице), города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в соответствии с законодательством:

- является должностным лицом соответствующего районного (городского) акимата на территории соответствующей административно-территориальной единицы и без доверенности выступает от его имени во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами”.

Следует отметить, что акимам всех уровней предписывается взаимодействовать с органами местного самоуправления. На самом низком уровне это выглядит следующим образом. Аким сельского округа, назначенный акимом района, работает совместно с местными сообществами, которые по ст. 2 нового “Проекта закона Республики Казахстан о местном самоуправлении в Республике Казахстан” “...являются юридическими лицами и подлежат государственной регистрации в органах юстиции”. Акиматы и маслихаты всех уровней юридическими лицами не являются.

Далее об организации местных сообществ в новом законопроекте говорится, что “ ...устав местного сообщества разрабатывается инициативной группой граждан и принимается населением местного сообщества непосредственно путем голосования. ...Устав местного сообщества подлежит государственной регистрации в органах юстиции. ... Типовой Устав местного сообщества утверждается Правительством” (ст. 4).

Более четко декларирована самостоятельность органов местного самоуправления: “...гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных настоящим Законом. Государственные органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и иным законодательством” (ст. 5).

Сами же органы определяются законопроектом в следующем виде:

“Органами местного самоуправления являются:

1) кенес местного сообщества – представительный орган местного самоуправления, состоящий из его членов, избираемых населением соответствующего населенного пункта, численность которого составляет 1000 и более человек.

Численность членов кенеса не может превышать десяти человек.

В населенных пунктах, численность которых составляет менее 1000 человек, функции кенеса осуществляются сходом граждан соответствующего населенного пункта;

2) жамият местного сообщества – исполнительный орган местного самоуправления, возглавляемый жетекши.

Порядок организации и деятельности жамията определяется Уставом местного сообщества в соответствии с требованиями настоящего Закона и иных законодательных актов Республики Казахстан;

3) жетекши – глава исполнительного органа местного самоуправления, жетекши избирается населением соответствующего населенного пункта. Прекращение полномочий жетекши влечет прекращение полномочий жамията” (ст. 6).

Предлагаемые органы должны оформить уже сложившуюся практику организации местного самоуправления. Сегодня глав исполнительных органов в местных сообществах называют то микроакимами, то улечкомами, то старостами. В районах компактного проживания узбеков используется традиционная среднеазиатская терминология “махалля” и т. д. наравне с уже упомянутыми терминами. Законопроект очевидно призван устранить разногласия названий и прописать четкую и простую систему взаимоотношений. Вызывает удивление то, что, с одной стороны, местным сообществам предлагается быть независимыми юридическими лицами, а с другой – их деятельность регламентируется государством. Впрочем, возможно, так и должны выглядеть органы местного самоуправления переходного периода. Во всяком случае, в данном законопроекте заложены пусть робкие, но все же осязаемые предпосылки становления институтов гражданского общества. В каком виде он будет принят и когда, сегодня сказать трудно. Поэтому нам придется исходить из действующего законодательства и сложившейся практики.

Надо сказать, что обсуждению данных законопроектов уделяется огромное внимание в обществе. Свое мнение о них высказывают и представители органов власти, и неправительственного сектора, и международных организаций. В частности, 3 ноября 2000 г. в Алма-Ате прошел круглый стол, посвященный обсуждению перспектив местного самоуправления в свете обсуждаемых законопроектов. В его работе приняли участие представители многих политических партий и движений, а также депутаты парламента и ученые. Присутствие на круглом столе Министра юстиции Казахстана Игоря Рогова и Министра Информации и социального развития Алтынбека Сарсенбаева, свидетельствовало о том значении, которое придает этому вопросу действующая власть.

3. Управление многоэтничным обществом в Казахстане

Прежде чем перейти к анализу практического состояния органов местного самоуправления и их деятельности в многоэтничном обществе, стоит обратить внимание на тот факт, что ни в одном из предложенных законопроектов не сказано ни слова об удовлетворении этнокультурных потребностей населения.

Возможно, это связано с тем, что в Казахстане создана и уже 5 лет действует система учреждений, специально призванных удовлетворять специфические запросы многоэтнического народа Казахстана. Имеется в виду Ассамблея Народов Казахстана, созданная Указом президента 1 марта 1995 г. Ассамблея является консультативным органом, возглавляемым президентом Казахстана, и не раз использовалась им как инструмент реализации удобных Назарбаеву важных общественных инициатив.

Ассамблея была призвана стать институтом, способствующим укреплению общественного согласия в многоэтническом обществе и вырабатывающим механизмы согласования интересов различных этнических сообществ. Насколько она стала воплощением этих надежд, судить трудно. Ассамблея имеет статус общественной организации, но на сто процентов финансируется из бюджета. Небольшой исполком, состоящей из бывшей номенклатуры, осуществляет текущую деятельность. В среднем раз в месяц собирается президиум, в который, помимо государственных чиновников, входят председатели республиканских национально-культурных центров. Раз в год собирается расширенная сессия Ассамблеи из нескольких сот депутатов от всех областей. В каждой области существует Малая Ассамблея народов Казахстана, куда входят председатели областных национально-культурных центров. В каждой областной администрации существует ставка ответственного за Малую ассамблею. В каждой области существует также Дом дружбы народов, имеющий небольшой штат, который содержится из областного бюджета. В каждой городской или районной администрации существует чиновник, ответственный за связь с национально-культурными центрами. В каждом районе, поселке и сельском округе существуют национально-культурные центры тех этнических групп, которые там компактно проживают. Нужно заметить, что наряду с национально-культурными центрами так называемых меньшинств, т. е. нетитульного населения, существуют и казахские национально-культурные центры как дополнительные рычаги распространения в обществе казахского языка и культуры.

В Южно Казахстанской области, например, весь штат исполнительных органов Малой ассамблеи и Дома дружбы народов составляют казахи. В центральном аппарате в Алма-Ате представлены и русские. Круг вопросов, обсуждаемый чаще всего на сессиях ассамблей разного уровня, включает прежде всего “национальное” (на языке меньшинств) образование, фольклорные фестивали, организацию теле- и радиовещания на языках меньшинств, предоставление помещений для национально-культурных центров и т. д. Государство поддерживает национально-культурные центры и помещениями (как правило в здании Дома дружбы народов), и деньгами (в основном целевым назначением на проведение дней культуры тех или иных народов).

Кроме того, трибуна ассамблеи является форумом, где представители различных этнических групп высказывают свои тревоги и заботы, иногда в нелюбезной форме. В общем, институт Ассамблеи народов Казахстана на всех уровнях является скорее представительным органом, демонстрирующим внимание государства к проблемам межэтнических отношений. Тем не менее, с ее помощью представителям национально-культурных центров удается добиваться решения некоторых проблем своих этнических сообществ, как правило, в культурно-образовательной сфере. Кроме того, под эгидой Ассамблеи часто проводятся научно-практические конференции с участием Верховного Комиссара ОБСЕ по делам этнических меньшинств Макса ван дер Стула и его представителей, которые позволяют обмениваться мнениями представителям этнических сообществ, государственным чиновникам и экспертам. Возможно, такие встречи влияют на мероприятия в области языковой политики.

Однако нельзя сказать, чтобы Ассамблея, в силу своего статуса консультативной организации и подконтрольности властям, была эффективным механизмом управления многоэтническим обществом и согласования интересов разных этнических сообществ в политической сфере. Она остается элементом системы управления, построенной на абсолютном доминировании “титупьной нации” во всех значимых областях общественной деятельности. В рамках этой системы ей уготована роль органа, ответственного за сохранение культурного своеобразия народов в фольклорно-фестивальном варианте.

О том, что этого недостаточно для эффективного управления многоэтническим обществом, свидетельствуют результаты экспертного опроса, проведенного в рамках программы исследования “Состояние и перспективы развития национальных меньшинств в Республике Казахстан” Казахстанским институтом стратегических исследований при президенте Республики Казахстан в 1997 г. Были опрошены 67 человек, из них 36 казахов, или 53,7%, т. е. та же доля, что и в составе населения республики в целом. Среди опрошенных: работники соответствующих министерств и ведомств, алма-атинского акимата, исполнительного комитета Ассамблеи народов Казахстана, руководители национально-культурных центров, преподаватели вузов, лидеры ряда политических партий и общественных движений, а также историки, политологи и философы, занимающиеся проблемой межэтнических отношений в Казахстане. Отвечая на вопрос “С каким из субъектов общественной жизни Вы связываете надежды на решение проблем межнациональных отношений в республике?”, абсолютное большинство экспертов назвали президента (94,0%), за ним следуют парламент (40,2%), правительство (34,3%), местные власти (28,3%) и на последнем месте – Ассамблея народов Казахстана и ее местные органы (26,8%). То есть даже люди, непосредственно связанные с деятельностью Ассамблеи, не воспринимают ее как действенное средство управления этническими отношениями. Интересен анализ распределения ответов на этот вопрос в зависимости от национальности респондентов. Ассамблее народов Казахстана и ее местным органам более всего доверяют представители национальных меньшинств (43,7%), более низок рейтинг Ассамблеи у казахов (27,7%) и русских (13,3%). Данные этого опроса свидетельствуют, что Ассамблея в лучшем случае может служить удовлетворению культурных запросов этнических меньшинств, но никак не урегулированию межэтнических отношений. А о том, что последние не исчерпываются первыми, свидетельствует тот факт, что в рамках того же опроса 40,3% респондентов заявили, что необходимо принять закон “О национальных меньшинствах”. По их мнению, такой закон будет способствовать улучшению социального самочувствия национальных меньшинств и их самореализации на переходном этапе развития Казахстана как правового гражданского общества. Противники принятия такого закона (59,4% респондентов) считают, что Конституция и законодательство республики обеспечивают реализацию прав и свобод казахстанцев независимо от национальной принадлежности, и принятие закона противоречило бы идее создаваемого в Казахстане правового гражданского общества.

4. Инициативы в сфере управления этническими сообществами

О том, что этот вопрос остается актуальным свидетельствует инициатива Ассоциации общественных объединений немцев республики Казахстан, разработавшей весной 1999 г. Проект Закона “О правах национальных и этнических меньшинств”. Проект был разработан при содействии исполнительного секретариата Ассамблеи народов РК на основе соответствующих законов, действующих в Венгрии и Польше. Исполком Ассамблеи не только содействовал появлению этого законопроекта, но и обеспечил экспертизу его среди юристов и обществоведов. Сам по себе этот факт говорит о том, что Ассамблея несет в себе потенциал

социального института, способного содействовать появлению инициатив этнических меньшинств в области оптимизации государственного управления. Правда, ограниченный статус Ассамблеи не позволяет добиваться реализации подобных инициатив или хотя бы привлечения к ним внимания общественности. Так случилось и на это раз. Законопроект получил большинство отрицательных отзывов и так не был вынесен на широкое обсуждение.

Сам же законопроект отражает непростой современный этап развития общественного сознания в Республике Казахстан и может рассматриваться в двух аспектах.

1. Как свидетельство определенного уровня развития понимания проблем становления многокультурного гражданского общества в Республике Казахстан.
2. Как проект оптимизации системы управления в многоэтничном обществе.

В тексте закона причудливым образом переплелись:

– с одной стороны, беспокойство о сохранении этнокультурной самобытности народов (особенно немногочисленных) Республики Казахстан и озабоченность возможностью реализации своих гражданских прав представителями нетитульного населения;

– с другой стороны, утверждение тех самых принципов (первенство этнокультурной идентичности над всеми другими), которые и обусловили угрозу этнокультурной самобытности некоренного населения и влияние этнического происхождения гражданина на возможность реализации им своих прав.

Это не единственное противоречие в законопроекте, отражающее не только зыбкость концептуальных аргументов авторов, но и общую неразработанность законодательства, связанного с практическим внедрением механизмов защиты прав этнических меньшинств. В тексте соседствуют не только противоположные, но и явно противонаправленные по смыслу сентенции, такие как: “гармоничное сосуществование национальных и этнических меньшинств с казахским и русским национальным большинством” и тут же через строчку: “источником (прав меньшинств) является не численность национальных и этнических меньшинств, а основывающееся на уважении личных свобод и гражданского мира право на индивидуальность”. Но если численность не является источником особых прав меньшинств, то зачем вообще ставить в зависимость от нее “права на индивидуальность” и “личных свобод”, которые в гражданском обществе реализуются независимо от численности группы, к которой человек принадлежит непосредственно. Очевидно, что это дань популярным в последние десятилетия во всем мире общественным дискуссиям по поводу прав меньшинств

Однако наибольший интерес вызывают сентенции, посвященные обоснованию особых прав этнических меньшинств. Так, заявлено, что “право на национальную и этническую самоидентификацию <есть> – неотъемлемая часть основных прав человека”. То есть признается главенство основных (индивидуальных) прав человека, где право на этническую самоидентификацию является частным случаем, среди спектра других идентификаций (например, половой, возрастной или профессиональной). Более того, в главе второй (§ 7, пп. 1 и 2) специально подчеркнуто, что “Решение вопроса о своей принадлежности к любой национальной и этнической группе или меньшинству, равно как и заявление об этом, является исключительным и неотъемлемым правом личности. Никто не обязан заявлять о своей принадлежности к меньшинству” и “Право на национальную и этническую самоидентификацию и заявленная принадлежность к какому-либо меньшинству не исключают признания связи с другой или другими национальными группами”.

Казалось бы, вот перед нами прекрасный образец документа в духе гражданского общества и культурного плюрализма: этническая принадлежность является сугубо личным делом и не исключает множественной культурной (этнической) идентичности.

Однако здесь же, в тексте второй главы (§ 1), говорится, что “право на национальную и этническую самоидентификацию является таким основополагающим правом человека, которое распространяется как на отдельные личности, так и на их сообщества”. Здесь уже прослеживаются предпосылки выведения коллективных политических прав из общих для группы людей культурных особенностей. И, наконец, в преамбуле содержится пассаж, который безусловно подтверждает опасения, возникшие в ходе чтения текста проекта: “парламент Республики Казахстан в данном законе предоставляет представителям национальных и этнических меньшинств как гражданам Республики Казахстан не только основные права человека, но и такие политические права, которые необходимы для их национальной и этнической самоидентификации”.

Отсюда недвусмысленно следует, что, во-первых, индивидуальные (основные) права, предоставленные всем гражданам Казахстана независимо от их культурной принадлежности Конституцией РК недостаточны, и требуется, чтобы данный проект даровал представителям этнических меньшинств какие-то особые условия для осуществления основных прав. Во-вторых, в проекте утверждается, что этнические меньшинства, то есть группы носителей сходных культурно-специфических признаков, могут претендовать на специальные политические права, то есть имеют какие-то специфические интересы, не совпадающие с потребностями всех других людей, имеющих отличные от данных культурные черты. В тексте, правда оговаривается, что эти политические права нужны “для национальной и этнической самоидентификации”. Возникает вопрос, что это за “национальная или этническая” идентификация (иначе – отождествление себя с членами какой-либо группы), которая требует особых политических прав, то есть признания того факта, что социальные потребности людей настолько различны, что для их удовлетворения нужно использование специальных государственных институтов, помимо существующих.

В поисках ответа на него вновь обратимся к тексту самого закона. Там же, в преамбуле определено, что понимается авторами под термином “этническое меньшинство”. Это определение в общем совпадает с используемыми в мировой практике формулировками. Согласно ему, одну этническую общность от другой отделяют “национальные языки, материальная и духовная культура, исторические традиции, а также иные особенности их жизни”. Таким образом, в основе “этнических” отличий лежат культурные особенности, рожденные различными специфическими условиями, в которых на протяжении веков жили предыдущие поколения существующих ныне людей.

Но разве сегодня, в рамках складывающихся в Казахстане, как и в большей, части современных государств, глобальной экономической системы и универсальной социальной среды, культурная принадлежность, особенности психологического склада и т. д. смогут обеспечить успешную социализацию и адаптацию к вызовам современного типа организации производственной сферы и базирующейся на ней инфраструктуры? Культурное наследие играет, безусловно, ключевую роль в формировании неповторимого облика каждого человека, но оно неспособно заменить технологические навыки и умения, соответствующие запросам сегодняшнего дня. Если только не сделать условием доступа к механизмам распределения общественных ресурсов (материальных, политических, социальных) культурную (этническую) принадлежность части населения в противовес всем прочим. Такая модель реализуется в ходе построения так называемого национального государства, когда часть населения, выделяемая

на основании общности культурных черт, провозглашается коренной, титульной и т. д. Обосновывается это, как правило, спецификой “этнополитоге­неза”, наличием специфических этнических интересов и т. д. То есть налицо попытка навязать широкой публике представление, согласно которому люди, обладающие несомненными отличиями в антропологическом облике, специфическими чертами “традиционного” (т. е. несуществующего уже) уклада жизни и т. д. имеют настолько глубоко противоречащие социальные потребности и политические интересы, что нуждаются в “своих” собственных национальных государствах. Причем, на наш взгляд, вовсе не очевидно, что люди с различным цветом кожи или разрезом глаз имеют разные способности к современному образованию или обучению новым технологиям и не в состоянии поэтому реализовать себя без помощи “своего” государства и предоставляемых им “естественных преференций” “коренной нации”.

Более того, высказанные вслух сентенции, подобные вышеприведенным, в отношении отдельного человека вполне справедливо могут и должны быть определены, как расизм и преследоваться по закону. Но стыдливо упрятанные в метафоры типа “специфические потребности этноса”, они составляют основу идеологии государственного национализма (национального государства).

На наших глазах происходит незаметная, но очень важная перверсия (замена одного смысла другим). Выделив культурную (не видим смысла употреблять слово этнический или национальный, так как в данном случае они все равно сводятся к перечислению культурных признаков) идентичность как составляющую личности, те же культурные признаки объявляют основанием для того, чтобы утвердить группу людей, обладающих этими признаками, в качестве носителей особых социальных интересов, а затем и политических прав. Таким образом, индивидуальная культурная самоидентификация как часть основного права человека на самоотождествление вообще превращается в гарант существования особых коллективных прав, базирующихся на существовании специфических социальных интересов, общих для носителей сходных культурных признаков. В то же время, обособление граждан по этнокультурным признакам осуждается и общественной моралью, и законодательно.

Такой парадокс объясняется, на наш взгляд, особой магией слов “этнический” и “национальный”, которую они обрели в ходе борьбы за суверенитет. Частое употребление этих прилагательных в патетических речах борцов за национальную свободу и этническую самобытность привело к тому, что за ними стали ощущать некий особый смысл. Хотя если разобраться, то весь круг явлений, к которому приложимы определения “этнический” и “национальный” прекрасно описывается без особого пафоса выражением культурно-специфический. Поэтому, если исключить излишнюю экспрессию и эмоциональность из анализа, можно убедиться, что этническая общность на самом деле – это группа людей, объединенная осознанием того факта, что общие для всех них культурные признаки означают общие для всех них социальные потребности. Это значит, что у этой общности уже существует идеология, то есть целенаправленно формируемые массовые представления.

Нация в данном контексте обозначает всю ту же группу людей с общими культурными особенностями, которая обладает уже не только представлениями об общих социальных интересах, но и сформулированными политическими амбициями, например, стремлением обособиться в собственном национальном государстве. Но это в нашем постсоветском понимании, где вполне употребительны выражения вроде “казахская нация”, “русская нация” и т. д. Весь же мир за небольшими исключениями типа бывшей Югославии и бывшей ЮАР понимает нацию в смысле согражданства, то есть общности на основе единой государственной

принадлежности и политической лояльности независимо от культурного происхождения отдельных граждан.

У нас, однако, десятилетия господства теории этноса и ее производных привели к тому, что уловленными этой риторикой оказались не только апологеты государственного национализма, но и активисты национально-культурных центров, которые выступили авторами обсуждаемого проекта. Поэтому в проекте звучит одновременно и неудовлетворение существующей системой, которая основана на реализации принципа национального государства (т. е. исходит из права культурной группы выступать носителем политических прав), и предложение использовать тот же самый принцип, только теперь от имени не “коренной нации”, но “этнических меньшинств”.

Допуская существование каких-либо этнических общностей в качестве субъектов политических прав, мы неизбежно получим взаимное обособление, так как для того, чтобы объяснить себе, почему нужно существование специальных институтов для “этнических меньшинств”, люди должны будут допускать, что представители различных культур настолько различны, что их интересы не могут быть реализованы в рамках единой политической системы. А это – верный путь к разобщению.

Другое дело, что озабоченность авторов проекта нынешней ситуацией, которая не вполне способствует максимально свободной самореализации (в том числе и этнокультурной) каждого человека, вполне объяснима. Но, может быть, стоит попытаться найти альтернативные пути реализации культурной самобытности, не подвергая при этом сомнению политическую лояльность государству? Это возможно, нужно лишь разделить культурную и политическую идентичность человека. Другими словами, признать неотъемлемое право человека на культурную самобытность, но не на основанную на ней политическую правосубъектность. В условиях же Казахстана отождествление культурной (этнической) идентичности и особого политического статуса возможно, но только для представителей титульной нации. Об этом свидетельствует и риторика основных законодательных актов, и характер кадровой и культурно-языковой политики.

Все остальное нетитульное население имеет право лишь на удовлетворение специфических культурных потребностей в рамках предложенной государством системы ассамблей и национально-культурных центров, без возможности апелляции к особым политическим правам. Это право мнополизировано “титульной, государствообразующей нацией” – казахами. Отвергнутый законопроект мог быть рассмотрен действующей властью как попытка покуситься на эту монополию. Поэтому его лишили общественного обсуждения и похоронили в кабинетах правительственных экспертов.

Остается лишь добавить, что в рамках предлагавшегося законопроекта не нашлось возможности определить статус русского народа. В тексте он назван “большинством”, на которое действие предлагаемого закона не распространяется. В то же время, он не является “государствообразующей нацией”, и русский язык не является вторым государственным языком. На это двойственное, унижительное для русских положение обращал внимание руководитель “Русской общины” Казахстана Ю. Бунаков во время одного из заседаний президиума ассамблеи народов Казахстана. Но его выступление не встретило понимания ни со стороны “этнических меньшинств”, ни со стороны “титульной нации”. С сожалением приходится констатировать отступление от принципов гражданского общества равных возможностей в угоду политически мотивированным задачам лоббирования интересов отдельных групп от имени “своих народов”.

Переходя к анализу данного законопроекта в аспекте практических предложений, направленных на организацию самоуправления в этнически смешанной среде, можно заметить, что они несут на себе отпечаток как концептуальных положений, прокомментированных выше, так и уже существующей системы национально-культурных организаций.

С одной стороны, если допускается существование особых прав у меньшинств, то предлагается и создание специального механизма реализации этих прав. Так, согласно Главе III, озаглавленной “Коллективные права меньшинств”, неотъемлемым их коллективным правом является сохранение, поддержание, укрепление и наследование национальной и этнической самоидентификации (§ 14). Кроме того, правом национальных и этнических меньшинств является сохранение и развитие своих традиций и языка, сохранение и приумножение материальных и культурных (духовных) ценностей (§ 15). Очевидно, для решения этих задач национальные и этнические меньшинства имеют право создавать общественные организации, местные и республиканские органы самоуправления (§ 16).

В приведенных абзацах наглядно прослеживается постепенный переход от культурных прав к политическим. Более того, чуть ниже в тексте заявляется о праве на политическое представительство меньшинств: “национальные и этнические меньшинства имеют право быть представленными в парламенте Республики Казахстан” (§ 19.1). “Парламент Республики Казахстан избирает уполномоченного по правам национальных и этнических меньшинств. Круг задач и функций уполномоченного определяется отдельным законом” (§ 19.2).

Следующая глава “Органы самоуправления меньшинств” развивает эти положения, определяя принципы формирования органов самоуправления меньшинств: “Отдельные национальные и этнические меньшинства могут избирать на основании положений настоящего закона в поселках, районах и городах непосредственно или косвенным путем свои местные органы самоуправления, а также общереспубликанские органы самоуправления меньшинств” (§ 20.1); “Объявить себя органом самоуправления меньшинства может тот территориальный орган самоуправления, не менее половины депутатов которого составляют представители данных меньшинств” (§ 21.1), “Если как минимум 30% депутатов местного органа самоуправления избраны как представители одного из меньшинств, они могут создать состоящий не менее чем из 3 человек местный орган самоуправления меньшинства (в дальнейшем – орган самоуправления меньшинства, созданный непрямым путем)” (§ 21.1); “В тех случаях, когда у национального или этнического меньшинства нет собственного органа самоуправления, его интересы в местном самоуправлении может представлять специальный уполномоченный” (§ 22.7); “Орган самоуправления национального или этнического меньшинства является юридическим лицом. Задачи и полномочия территориальных органов самоуправления меньшинств, помимо законодательно закрепленных для территориальных органов самоуправления, определяются настоящим законом” (§ 24.1); “При решении местных задач территориальные органы самоуправления меньшинств в соответствии с п. 1 должны обеспечивать реализацию прав и интересов проживающих на данной территории в численном меньшинстве лиц казахской национальности и других национальных и этнических меньшинств” (§ 24.2); “Местные органы самоуправления меньшинств могут обращаться к руководителю соответствующего административного органа по любым вопросам, затрагивающим положение представляемого ими меньшинства” (§ 25.1).

Может возникнуть впечатление, что перед нами документ, отражающий взгляды, в соответствии с которыми группа людей, обладающая общими культурно-специфическими характеристиками и общим самосознанием, способна выступать субъектом административно-

территориальной структуры государства. Но это впечатление поверхностно. Так как, с другой стороны, задачи, стоящие перед органами самоуправления меньшинств касаются лишь удовлетворения ими своих специфических этнокультурных потребностей. Как правило, это касается а) местного образования; б) местных письменных и электронных СМИ; в) сохранения традиций; г) культуры. То есть тех же вопросов, которые сегодня находятся в ведении национально-культурных центров и Ассамблей, с одним существенным дополнением. НКЦ и Ассамблеи являются консультативными органами при исполнительных органах власти и находятся под их контролем. В законопроекте же местные органы самоуправления являются самостоятельными юридическими лицами и имеют гораздо больше полномочий в осуществлении своих задач, например, в деле контроля над территориальными органами власти в той части их деятельности, которая касается удовлетворения запросов меньшинств.

В частности, “Местные органы самоуправления меньшинств могут:

- а) делать запросы;
- б) выступать с предложениями и инициативами;
- в) инициировать принятие необходимых мер;
- г) возражать против деятельности административных органов, которая нарушает права меньшинств, отдельных их решений, может выступать с инициативой изменения или отмены принятых решений.

В случае, определенном в п. 1, руководитель соответствующего административного органа обязан в 30-дневный срок ответить по существу вопроса.

Если предмет вопроса не входит в компетенцию руководителя органа, он обязан в трехдневный срок направить его в орган, располагающий соответствующими полномочиями” (§ 25).

Законопроект более четко устанавливает права местного органа самоуправления меньшинств во взаимоотношениях с местной администрацией:

“§ 27. Администрация местного органа власти обязана оказывать помощь местному органу самоуправления меньшинства.

§ 28.1. Постановления местного органа самоуправления по вопросам образования местных СМИ, в сфере культуры и сохранения традиций, а также коллективного использования языка могут выноситься лишь с согласия соответствующего органа самоуправления меньшинства.

При назначении руководителей учреждений национального или этнического меньшинства, а также при решении вопросов профессиональной подготовки лиц, относящихся к меньшинству, необходимо получить согласие местного органа самоуправления этого меньшинства. В случае чего следует выяснить мнение по этим вопросам специального уполномоченного местного национального меньшинства, а если он не назначен, то мнение местной организации данного меньшинства”.

В масштабе всего государства создается Республиканский орган самоуправления национального меньшинства (§ 30).

“Республиканский орган самоуправления представляет интересы своего национального меньшинства и осуществляет его защиту в стране в целом, а также в регионах и областях. В интересах формирования культурной автономии он может создавать соответствующие

институты и координировать их деятельность... Республиканский орган самоуправления является юридическим лицом” (§ 35.1.2).

Сфера деятельности Республиканского органа самоуправления этнических меньшинств согласно § 36 в принципе совпадает с основными задачами республиканских национально-культурных центров. Она касается республиканских праздников соответствующего национального меньшинства; поощрений, условий и правил их присуждения; принципов и способов использования имеющегося в распоряжении радио- и телеканала; принципов использования имеющегося в распоряжении радио- и телевизионного эфирного времени; сообщений в прессе; создания своих институтов, их структуры и правил функционирования; деятельности театра; музейных помещений, создания и сохранения коллекций общереспубликанского значения; библиотек национального меньшинства; национальных учреждений искусства, науки, издательств и их функционирования; национальных средних и высших учебных заведений республиканского значения. Но есть и существенное отличие: в тексте законопроекта подчеркнута, что республиканский орган самоуправления этнических меньшинств полномочен самостоятельно принимать решения в отношении перечисленных вопросов.

Кроме того, 1. Республиканский орган самоуправления: “а) высказывает мнение о разрабатываемых правовых нормах, затрагивающих представляемое им национальное меньшинство; б) может просить у административных органов информацию по вопросам, затрагивающим национальное меньшинство, которое он представляет, выходить с предложением, инициативой проведения мероприятий по делам, входящим в их компетенцию; в) взаимодействует с компетентными государственными органами в профессиональном контроле начального, среднего и высшего образования представляемого им национального меньшинства” (§ 37).

Административный орган, в который республиканский орган самоуправления обратился с запросом, затрагивающим национальное меньшинство, которое он представляет, обязан предоставить всю нужную информацию.

В ходе разработки нормативных актов, связанных с сохранением и поддержанием исторических архитектурных памятников национального меньшинства, республиканский орган самоуправления, а в случае разработки постановления органа самоуправления – местный орган самоуправления национального меньшинства, имеет право выражать свое согласие или несогласие. При отсутствии местного органа самоуправления национального меньшинства правом выражения мнения по указанному вопросу пользуется уполномоченный или, при его отсутствии, местное объединение данного национального меньшинства.

При подготовке материалов, используемых в обучении меньшинства, за исключением высшего образования, необходимо согласие республиканского органа самоуправления.

Как видим, полномочия органов управления этническими сообществами на всех уровнях существенно расширены по сравнению с существующим статусом национально-культурных центров.

На уровне местных сообществ (села, поселка, сельского округа), там где нет местных органов самоуправления этнических меньшинств, для защиты их прав законопроектом предлагается учреждение должности местного уполномоченного национального меньшинства. Он также наделен достаточно широкими полномочиями. Так, согласно § 39 “Местный уполномоченный национального меньшинства (далее – уполномоченный) правомочен:

а) в случае, если он не является депутатом поселкового органа самоуправления, принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях местного органа самоуправления, а также любой комиссии, включая закрытые заседания с повесткой дня, затрагивающей интересы национального меньшинства;

б) вносить предложения администрации, председателю соответствующей комиссии по включению в повестку дня работы представительного органа самоуправления, вопросов, затрагивающих интересы меньшинства;

в) выходить с инициативой о пересмотре органом самоуправления решений комиссии, затрагивающих интересы национального меньшинства;

г) просить разъяснения от администрации, секретаря органа самоуправления, председателя комиссии по вопросам, входящим в компетенцию органа самоуправления и затрагивающим интересы национального меньшинства;

д) в целях выполнения задач получать необходимые разъяснения и административную помощь от администрации, секретаря органа самоуправления;

е) выходить с инициативой к администрации, секретарю, наделенному полномочиями делопроизводителю по делам национального меньшинства;

ж) выходить с инициативой обращения местного органа самоуправления в соответствующий компетентный орган по вопросам, затрагивающим национальное меньшинство.

2. Администратор, председатель комиссии обязаны представить предложение уполномоченного, с которым он выступил на ближайшем заседании органа самоуправления, комиссии для принятия решения о включении его в повестку дня и процедуру рассмотрения.

3. Если уполномоченный обращается за разъяснениями к администратору, секретарю органа самоуправления, председателю комиссии, они должны дать ответ по существу вопроса на заседании или в 15-дневный срок после его проведения.

4. Выступление уполномоченного по его просьбе фиксируется в протоколе заседания органа самоуправления комиссии или прилагается к протоколу, если оно поступило в письменном виде.

5. Рассмотрение дела, относящегося к национальному меньшинству и поступившего согласно п. 2 на основе инициативы, определяемой пунктом 1/б, может быть отложено или снято с повестки дня коллегией лишь по просьбе уполномоченного.

6. Орган самоуправления обязан учесть мнение уполномоченного по вопросам, связанным с подготовкой постановления или проведения мероприятий, затрагивающих права и обязанности национального меньшинства, их интересы”.

То есть сформулированные в законопроекте взаимоотношения местной администрации и представителей меньшинств далеки от тех, которые существуют сегодня.

Также в законопроекте рассматриваются вопросы, связанные с языковыми правами меньшинств (изучение и использование родного языка).

Оценивая законопроект в целом, нужно отметить, что несмотря на все недостатки (главный из которых – это не до конца проработанное определение того, кто может декларировать себя в качестве меньшинства) документ мог бы послужить хорошей базой для развития

законодательства в области управления этническими сообществами и развития механизмов функционирования многокультурного общества. Сегодняшняя его невостребованность властью объясняется, на наш взгляд политическими мотивами, недостатками самого текста.

Дело в том, что повышение роли самоуправления, то есть инициативы самих граждан, существенно снижает значимость существующей сегодня системы местного управления: назначаемых сверху акимов и послушных им органов представительной власти разного уровня. Правда, готовящиеся к принятию новые законы о местном самоуправлении и о местном государственном управлении призваны сделать процесс управления местными сообществами несколько более демократическим. Но, во-первых, акимы более высокого уровня останутся назначаемыми президентом. А во-вторых, развитие самоуправления этнических меньшинств способно создать неприятный для власти прецедент общественной консолидации на этнической основе.

Сегодня власть, отвергая законопроект о правах национальных и этнических меньшинств, критикует его с общедемократических позиций: мол, совершенно излишне создавать органы самоуправления на этнической основе, раз существуют территориальные органы самоуправления для всех граждан, независимо от их этнической принадлежности. На первый взгляд, такая критика обоснованна. Но не надо забывать, что на сегодняшнем уровне развития общественного сознания и социальных отношений в Казахстане все общедемократические институты носят в значительной мере формальный характер. И реальная власть основывается на негласных альянсах чиновников и ориентированной на них части населения. Все формально существующие демократические процедуры (конкурсная ротация кадров, выборная система) не помешали властям мобилизовать административные ресурсы и осуществить кадровые перестановки в пользу “титularного населения” во всех регионах и во всех ветвях власти. И уже на основе государственной (но все понимают, что в реальности – казахской) власти создать систему удовлетворения этнокультурных запросов некоренного населения, ориентированную преимущественно на фольклорные праздники.

Тогда как отвергнутый законопроект при всех своих издержках, связанных прежде всего с опорой на весьма двусмысленную в постсоветских условиях риторику “прав меньшинств”, создавал хорошие предпосылки для создания работающей системы управления этническими сообществами. Достоинство его в том, что он предусматривал механизмы участия представителей меньшинств в принятии местными властями решений по вопросам, непосредственно их касающимся, а также позволял регулировать состав низовых органов власти при участии большинства населения.

Но как бы там ни было, законопроект не принят даже к обсуждению в парламенте, и нам остается рассмотреть ситуацию с управлением этническими сообществами такой, как она существует на сегодняшний день в Казахстане.

5. Национальная политика как фактор управления

многоэтничным обществом в Казахстане

Во введении уже отмечался сложный этнический состав населения Республики Казахстан. Но особую остроту этническим проблемам придает крайне неравномерное территориальное распределение различных этнических групп. Достаточно взглянуть на данные, представленные в табл. 1. Как видим, казахское население доминирует на западе, юге и юго-востоке, тогда как на севере и северо-востоке более половины населения составляют не казахи, преимущественно европейско-славянское население. В последние годы произошли заметные

изменения в составе населения как в целом по республике, так и в отдельных областях, выразившиеся прежде всего в росте доли казахского населения и сокращении европейско-славянского (табл. 2).

Таблица 1. Удельный вес казахского населения в общей численности

(по итогам переписи 1999 г.)

	Все население, чел.	В том числе казахи	Удельный вес казахского населения в общей численности, %
Республика Казахстан	14952420	7984082	53,4
Акмолинская	835661	312889	37,4
Актюбинская	662793	482487	70,7
Алматинская	1559522	927192	59,5
Атыраусская	439900	391545	89
Восточно-Казахстанская	1530792	742215	48,5
Жамбылская	983935	644951	65,5
Западно-Казахстанская	617624	399931	64,8
Карагандинская	1411401	530489	37,6
Кустанайская	1019580	318838	31,1
Кызылординская	598344	561942	94,2
Мангистауская	316847	249284	78,7
Павлодарская	806034	307870	38,2
Северо-Казахстанская	752932	213901	29,5
Южно-Казахстанская	1976689	1336533	67,6
г. Астана	319318	131208	41,1
г. Алматы	1130068	435070	38,5

Численность казахского населения за межпереписной период выросла на 1488,2 тыс. человек (на 22,9%), а его удельный вес увеличился с 40,1% в 1989 г. до 53,4% в 1999 г. Численность русского населения снизилась с 6062 тыс. человек в 1989 г. до 4479,6 тыс. в 1999 г., или на 1582,4 тыс. человек (на 26,1%), а его удельный вес, соответственно с 37,4% до 30%. Численность узбеков возросла на 39,6 тыс. человек, или на 12%, уйгур – на 28,8 тыс. человек, или на 15,9%, курдов – на 7,4 тыс. человек, или на 29,1% и дунган – на 7 тыс. человек, или на 23,3%. Сократилась численность немцев – на 593,4 тыс. человек (на 62,7%), украинцев – на 328,6 тыс. человек (на 37,5%), татар – на 71,8 тыс. человек (на 22,4%), белорусов – на 66 тыс. человек (на 37,1%). Удельный вес украинцев снизился за межпереписной период на 1,7 процентных пункта, немцев – на 3,4 пункта, белорусов – на 0,4 пункта, татар – на 0,3 процентных пункта .

Таблица 2. Динамика роста численности казахского населения
в Республике Казахстан (по данным переписи 1999 г.)

Все население, чел.		1999 г. в % к 1989 г.	
1999 г.	1989 г.		
Республика Казахстан	14952420	16199154	92,2
Акмолинская	835661	1064406	78,5
Актюбинская	682793	732653	93,2
Алматинская	1559222	1642917	94,5
Атыраусская	439900	424768	103,6
Восточно-Казахстанская	1536792	1767225	86,6
Жамбылская	983935	1038667	94,7
Западно-Казахстанская	617624	629494	98,1
Карагандинская	1411401	1745448	80,9
Кустанайская	1019560	1223844	83,3
Кызылординская	596344	574464	103,8
Мангыстаусская	316847	324243	97,7
Павлодарская	806034	942313	85,5
Северо-Казахстанская	725932	912065	79,6
Южно-Казахстанская	1976689	1823528	108,4
г. Астана	319318	281252	113,5
г. Алматы	1130068	1071927	105,4
В т. ч. казахи		1999 г. в % к 1989 г.	
1999 г.	1989 г.		
Республика Казахстан	7984082	6496858	122,9
Акмолинская	312868	266831	117,3
Актюбинская	482467	407222	118,5
Алматинская	927192	741737	125,0
Атыраусская	391545	338998	115,5
Восточно-Казахстанская	742215	687879	107,5
Жамбылская	644951	507302	127,1
Западно-Казахстанская	399931	351123	113,9

Карагандинская	530469	449837	117,9
Кустанайская	316636	279787	113,2
Кызылординская	561942	504126	111,5
Мангыстауская	249284	165043	151,0
Павлодарская	367870	268512	114,7
Северо-Казахстанская	213901	206060	103,8
Южно-Казахстанская	1336533	1017470	131,4
г. Астана	131208	497998	263,5
г. Алматы	435070	255133	176,5

В такой ситуации происходит резкая смена привычной социальной среды, что не может не повлечь для ранее абсолютно доминирующего в городах русскоязычного населения снижения социального самочувствия, особенно на фоне резкой “казахизации” исполнительной власти.

О масштабах этих изменений можно судить по следующим имеющимся в нашем распоряжении данным.

Этнический состав ныне упраздненной Талды-Курганской области в 1994 г. выглядел следующим образом: казахи – 50,3%, славяне – 34,8%, другие меньшинства (уйгуры, корейцы, немцы, татары и др.) – 14,9%. В том же году среди 94 первых руководителей администрации и других учреждений области казахи составляли 78,7%, славяне – 18,1%, другие меньшинства – 3,2%. Среди 178 их заместителей казахи – 53%, славяне 35,4%, другие меньшинства – 11,2%. Чтобы не создавалось впечатления, что это характерно только для одной отдельно взятой области, можно посмотреть книгу “Кто есть Кто в Казахстане” за 1996-1997 гг. Среди названных там лидеров казахи составляют 79%, русские – 11%, украинцы – 3%, татары – 1%, корейцы – 1% .

За истекшие годы в связи с продолжающейся эмиграцией некоренного населения представительство неказахского населения вряд ли улучшилось. Казалось бы, в условиях такого дисбаланса власти должны предпринимать специальные усилия по корректировке кадровой политики, хотя бы на уровне местного управления. Однако в 1997-98 гг. в Казахстане прошла административно-территориальная реформа, которая не увеличила представительство нетитульного населения в органах региональной власти, а “уменьшила” его долю в общей численности населения некоторых областей. Произошло это за счет объединения областей с преобладающим русским населением и областей, где большинство населения составляли казахи. Причем столица вновь образованной области всегда устанавливалась в том городе, где ранее преобладало русское население. И если учитывать, что из 14 областных акимов 12 – казахи, то естественно было ожидать, что с течением времени, перебравшись на новое место службы, по преимуществу казахская администрация вместе с многочисленными родственниками и знакомыми изменит демографическую ситуацию в регионе в пользу казахского населения.

Первые результаты административной реформы заметны уже по итогам переписи 1999 г. Например, если в 1994 г. казахское население Талды-Курганской области составляло 50,3% то после объединения с преимущественно населенной казахами Алма-Атинской, в новой объединенной Алма-Атинской области достигает 59% (табл. 1). Таким же образом была

“понижена” доля русскоязычного населения в Восточно-Казахстанской области (после объединения с Семипалатинской), Карагандинской области (после объединения с Джезказганской) и еще двух областях на Севере Казахстана. Естественно, такой путь “улучшения” представленности русскоязычного населения в органах власти, не улучшил ни социального самочувствия русских, ни их взаимоотношения с казахами. Более того, эти изменения привели к формированию в регионе новых очагов напряженности.

Так, в промышленно развитой Восточно-Казахстанской области (в старых границах), которая является донором республиканского бюджета, по-прежнему проживает преимущественно русскоязычное население. Присоединенная к ней казахоязычная Семипалатинская область является убыточной. С ноября 1999 г. около 10 русских руководителей крупных предприятий и департаментов усть-каменогорских местных органов были заменены на казахов. В области давно назревал “этногеографический” бюджетный конфликт. Деньги, собранные из налогов городских предприятий, где работают в основном русские, направляются в сельские районы, где проживают в основном казахи. Протестующие против этого депутаты городского маслихата, в большинстве своем русские, становятся неуютными новым областным властям.

В развитие этого конфликта русские депутаты проголосовали за ограничение и строгий учет проживания в городе казахской молодежи из разоренных сельских районов. Возникли ожесточенные споры вокруг этого вопроса. Ходят слухи, что нынешний аким области В. Метте будет заменен на более удобного казаха и таким образом конфликт между русскоязычным городом и казахоязычной областью будет решен не в пользу первого.

Обострению конфликтных настроений способствует также новый закон “О труде”. Он дает огромные полномочия работодателям, так как все трудовые отношения оформляются контрактами. “Работодатели у нас сейчас в основном казахи. На работу, значит, будут приниматься чаще всего “свои”. Так что скоро безработными, в основном, будут “некоренные”” – это типичное рассуждение трудоспособного русского жителя Усть-Каменогорска. На основе таких настроений делаются прогнозы: “Будет назначен новый руководитель области – казах, чтобы разграбить русскоязычную область”. Как видим, здесь уже забыта социально-экономическая подоплека первоначального недовольства, и рождаются негативные этнические стереотипы и представления о нетерпимости казахов к русским. На самом деле это, скорее всего, не так, и власти реализуют подобную кадровую политику, исходя из интересов конкретных бюрократических местных групп и альянсов. Но в условиях отсутствия в обществе гласных механизмов контроля над действиями властей в массовом сознании подобная практика обретает вид этнического противостояния.

В Карагандинской области борьба за передел влияния в регионе и городе между старой индустриальной и новой бюрократической элитой также неизбежно приобретает характер этнического противостояния, хотя бы в силу того, что прежняя элита была в основном русской по составу, а новая почти полностью состоит из казахов. Не имея возможности противостоять диктату языковой и кадровой политики в исполнительной власти, противники подобного курса локализовались в основном в органах представительной власти.

Надо отметить, что в ходе выборов в представительные органы власти в октябре 1999 г. русские избиратели Карагандинской области продемонстрировали своеобразную практику протестного “этнического” голосования. Выражая свое несогласие с реализуемой исполнительной властью кадровой и культурно-языковой политикой и не имея легальных механизмов это несогласие выразить, они голосовали по принципу: “хоть за кого, только не за

казаха". В результате в местные представительные органы власти было избрано значительное количество депутатов-русских.

Депутатская группа областного маслихата "Законность, равенство, достоинство" опубликовала заявление с требованиями закрепления права 5% граждан РК на инициирование проведения референдума, преобразования Конституционного Совета в Конституционный Суд, передачи большего объема полномочий на места. Группой, в частности, отмечено, что "... вопреки нормам Конституции и Закона "О государственной службе", запрещающим дискриминацию", она имеет место. Очевидно, что предложение о праве граждан на инициирование проведения референдума имеет своей целью создание возможностей для публичного обсуждения вопросов о присоединении Казахстана к Союзу России и Белоруссии и о реализуемой властями культурно-языковой и кадровой политике.

В Северо-Казахстанской области главным очагом конфликтности остается внедрение казахского языка в практику работы государственных и общественных организаций. Поскольку большинство населения региона составляют русские, то они и доминировали в составе органов власти. Отчасти это положение сохраняется и доныне, несмотря на значительную "казахизацию" органов власти. Осуществляемая языковая и кадровая политика вызывает у русских психологический дискомфорт и рождает ощущение отсутствия перспективы для себя в Казахстане. Многие русские согласны с необходимостью изучать казахский язык, но преимущественно административные меры по его внедрению приводят их мысли о целенаправленной антирусской кампании.

Стратегия властей направлена, скорее всего, как уже отмечалось, на внедрение в органы управления "своих" людей и устранение нежелательных конкурентов. Легче всего это сделать путем ограничения доступа к власти и профессии на основании не знания русскими казахского языка. На состоявшейся в январе 2000 г. 5-й сессии Малой Ассамблеи народов Казахстана Северо-Казахстанской области были высказаны предложения, в частности, председателя филиала общества "Казак тили" о том, что "при аттестации руководителей государственных учреждений следовало бы уточнять их отношение к государственному языку и уровень овладения им". То есть язык становится инструментом борьбы за политическое доминирование.

Как следствие, среди населения все шире распространяются сомнения в способности властей проводить грамотную национальную политику. Об этом свидетельствуют результаты опроса общественного мнения, проведенного Ассоциацией социологов и политологов Казахстана в Алма-Ате 15-16 июня 2000 г. (опрошено 807 человек). Как замечает президент АСИП Б. Бектурганова, опрос выявил неожиданные данные, идущие вразрез с устоявшимся официальным мнением, согласно которому заботами государства в Казахстане сохраняется хрупкий мир межнационального согласия.

Так, большинство опрошенных считает, что в республике отсутствует межнациональное согласие (табл. 3). Особенно тревожен тот факт, что на этот вопрос затруднилась ответить большая часть респондентов – казахов. Если уж свыше половины опрошенных представителей титульной нации не знает, сохраняется ли в Казахстане межнациональное согласие, то, видимо, процесс интеграции вокруг титульной нации остальных этнических групп, проживающих на территории республики, действительно зашел в тупик.

Таблица 3. Как Вы считаете, есть ли в Казахстане межнациональное согласие?

(% по столбцу)

	Всего	Казахи	Русские	Другая нац-ть	
Да	4,2	18,1	1,3	5,6	
Скорее да, чем нет		23,1	20,7	25,6	17,8
Скорее нет, чем да		30,7	7,8	35,7	36,4
Нет	14,4	0,0	15,8	26,2	
Затрудняюсь ответить	27,6	53,4	21,7	14,0	

Показательны ответы на вопрос о причинах ухудшения межнациональных отношений (табл. 4). В числе главных факторов, провоцирующих их обострение, большинство респондентов указали тотальную “казахизацию” сферы власти и управления (что само по себе говорит о конституционном кризисе и отсутствии реального равновесия власти в полиэтничном Казахстане), а также издержки государственной политики реформ, “пришпоривающей” рост экономического неравенства, политическую нестабильность и кризис управляемости в обществе. Как показал опрос, у представителей иноязычных групп складывается представление о Казахстане как о государстве казахов. Получается, что сама государственная власть в лице казахских чиновников является главным нарушителем межэтнического согласия, а проводимая национально-языковая политика осуществляется таким образом, что выталкивает общество из нормального состояния в чрезвычайное.

Таблица 4. Какие факторы способствуют, на Ваш взгляд, обострению межнациональных отношений в Казахстане? (% по столбцу)

	Всего	Казахи	Русские	Др. нац-ть	
1. “Казахизация” высшего эшелона власти	24,2	5,8	26,3	25,6	
2. Экономическое неравенство	22,5	19,5	25,3	5,5	
3. Политическая нестабильность	14,9	13,0	15,2	22,0	
4. Кризис управляемости в обществе	13,1	5,8	14,2	17,4	
5. Государственная национально-языковая политика		10,6	0,0	13,3	0,0
6. Публикации в СМИ	2,1	9,1	1,4	0,0	
7. Деятельность националистических организаций	1,6	7,1	1,1	0,0	
8. Ничего из перечисленного не способствует	5,4	32,5	0,0	21,2	
9. Затрудняюсь ответить	5,6	7,1	3,1	8,3	

Сохраняет свое значение в качестве конфликтного фактора вопрос о государственном языке в Казахстане (табл. 5). Большинство русских и представителей меньшинств считают, что в стране

должно быть два государственных языка: русский и казахский. С этим согласны только 19% казахов, а 70% из них считают оптимальным сегодняшнее положение, когда казахский язык – государственный, а русский – язык межнационального общения.

Таблица 5. С каким из утверждений Вы согласны? (% по столбцу)

	Всего	Казахи	Русские	Др. нац-ть
В Казахстане все нации и народности, проживающие на его территории, должны говорить и общаться на одном языке – на государственном казахском языке	1,7	12,1	0,0	0,0
Казахский язык должен быть государственным, а русский язык – языком межнационального общения	15,4	68,1	2,0	43,0
Должны быть два государственных языка – казахский и русский	73,9	19,8	85,1	57,0
Государственным языком и языком общения должен быть русский язык	3,7	0,0	5,4	0,0
Затрудняюсь ответить	5,2	0,0	7,5	0,0

Как оказалось, введение казахского государственного языка автоматически не повлекло за собой безусловного признания его в этом качестве со стороны иноязычного населения республики. Однако государство продолжает игнорировать нарастающие масштабы проблемы и до сих пор так и не сумело предложить обществу цивилизованных инструментов для ее разрешения. Особенно это очевидно из ответов на вопрос о характере государственной национальной политики (табл. 6). Большинство респондентов – не казахов (38% русских и 50% других) считает, что современная национальная политика ущемляет интересы всех этнических групп, кроме казахов. Тогда как 50% казахов считает, что государственная национальная политика не разделяет казахов и не казахов, а создает равные возможности для реализации равноправия всех граждан Казахстана независимо от национальности. Даже если учитывать, что опрос проводился в Алма-Ате, городе, где до сих пор неказахское население оставляет большинство, его результаты, на наш взгляд, недвусмысленно свидетельствуют о неэффективности реализуемой модели управления многоэтническим обществом.

Таблица 6. С каким из утверждений Вы согласны? (% по столбцу)

	Всего	Казахи	Русские	Др. нац-ть
Государственная национальная политика не делает разделения на казахов и неказахов, а создает равные возможности для реализации равноправия всех граждан Казахстана независимо от национальности	7,7	49,1	1,5	0,0
Государственная национальная политика равно ущемляет права как казахов, так и не казахов	24,4	21,6	23,4	38,3
Государственная национальная политика ущемляет права всех некоренных национальностей, кроме казахской	31,0	0,0	34,8	50,5
Государственная национальная политика способствует сегрегации (разделению) на казахов и неказахов	16,3	19,8	18,1	5,6

Затрудняюсь ответить 20,6 9,5 22,2 5,6

Основных причин, по нашему мнению, две:

1. Неразвитость в стране гражданского общества с имманентной ему системой организации свободного доступа населения к процессу принятия решений. Чрезмерная концентрация всей полноты власти и ресурсов в руках государственной бюрократии.
2. Реализуемая модель национального (этно-) государства при существовании титульной (коренной) этнонации – казахов со всеми соответствующими преференциями и особенностями национальной политики.

6. Управление многоэтничными местными сообществами

Рассмотренная в предыдущих разделах ситуация характерна для государственного управления многоэтничным обществом на уровне республики и отдельных ее регионов. Не менее важным представляется аспект рассмотрения реального состояния дел в сфере управления многоэтничными сообществами на уровне конкретного села или сельского округа.

Предметом нашего анализа стал сельский округ Сайрам Сайрамского района Южно-Казахстанской области. На наш выбор повлияли как особенности демографической ситуации в районе и округе, так и сохранившиеся у узбеков (которые составляют большинство населения округа) традиции общинного самоуправления и их востребованность современной практикой.

Итак, в Южно-Казахстанской области проживают, согласно переписи 1999 г., 1978889 человек. Из них 1336533 казахов (67,6% от всего населения), около 350 тыс. узбеков (18%) и около 150 тыс. русских (7,5%). В Сайрамском районе проживают 224 тыс. человек: из них казахи – 26,5% (60 тыс.), узбеки – 56% (125,4 тыс.), русских всего 5% (11,2 тыс.), других национальностей 11% (24,7 тыс.). В сельском округе Сайрам проживает 35 тыс. человек, 99,8% из них – узбеки. Есть несколько семей казахов, турок, башкир, русских. Таких округов в районе 15. В четырех из них – Сайрам, Кара-Мурт, Кара-Булак, Манкент – узбекское население составляет более 90% от общего числа жителей. В остальных 11 сельских округах узбеков тоже много, но не настолько.

Система государственного управления в Сайрамском районе представляет собой районную администрацию во главе с районным акимом и 16 администраций в сельских округах во главе с сельскими акимами (часто называемыми микроакимами).

Районный аким сегодня – казах, первый заместитель его – узбек. Долгое время (до 1999 года) районным акимом был русский. Русский аким, местный уроженец, говорящий по-казахски и по-узбекски был своеобразным компромиссным вариантом. В районе, где численно доминируют узбеки, в советское время было много русских и немцев, а количество казахов стало заметно расти лишь в последние годы. Поэтому у акима-казаха не было бы сильной поддержки на местах. Кандидатура узбека в условиях сложных отношений в Узбекистане и большого количества компактного расселенного узбекского населения вызывала политические опасения. Поэтому районным акимом долгое время был русский, несмотря на резко сократившееся русское население.

В основе изменений этно-демографической структуры населения за последние годы – миграция европейско-славянского населения, стабильный высокий естественный прирост у узбеков и усиленное заселение района казахами из других районов республики и из-за рубежа. С целью изменения этнического состава населения самого “неказахского” района области на его территории целенаправленно размещаются оралманы – казахи-репатрианты.

Из 132 государственных чиновников в районе (аппарат районного акима и сельских акиматов) казахи составляют 54% (71 чел.), узбеки – 40% (54 чел.), русских всего шестеро (4,5%), из прочих – один кореец. В администрации сельского акима работает большинство узбеков, но начальники местной милиции и налоговой службы – казахи. Сам аким окончил местную школу, по образованию агроном.

Раз в 2-3 месяца районная администрация собирает всех 15 сельских акимов для обмена опытом.

Внутри сельского округа Сайрам сельского акима называют по узбекской традиции “кишлак хоким”. Сельский округ Сайрам с населением 35 тыс. человек имеет разветвленную систему местного самоуправления. Весь округ разделен на 30 участков. В каждом участке примерно 700-800 семей, это около 3000 человек. Во главе каждого участка стоит “уличком”, как его иногда называют по советской традиции. В узбекском сельском округе также часто употребляется термин “махалля хоким”. Поскольку большая часть жителей в советское время работала в совхозе (сейчас – производственный кооператив), то некоторую роль в общественной жизни играют также и бригадиры.

Чтобы подробнее узнать о деятельности местного самоуправления, мы встретились с уличкомом участка Пахтакор – одного из 30 в сельском округе Сайрам. Он расположен на улице Артельной и включает около 850 семей или чуть более 3000 человек. Уличком, так он сам себя чаще называл в беседе на русском языке, избирается из наиболее уважаемых людей участка – аксакалов. Наш собеседник 30 лет проработал учителем в профессиональной школе и очень гордится оказанным ему доверием. У уличкома нет никаких атрибутов власти: ни печати, ни бланков. Вся канцелярия находится в сельской администрации. Труд уличкома не оплачивается, но считается почетным. Его функции довольно многообразны и касаются разных областей общественной жизни.

Во-первых, уличком является рупором официальной власти. От него жители узнают обо всех нововведениях в организации общественной жизни, об инициативах властей, о наиболее значимых событиях в жизни страны или области. Например, уличкомы принимали активное участие в организации выборной компании в местные представительные органы власти в октябре 1999 г.

Во-вторых, задача уличкома – организация эффективного взаимодействия власти и населения. Уличкомы организуют сбор коммунальных платежей, выплату пенсий и пособий, снабжают органы социального обеспечения информацией о наиболее нуждающихся семьях. Если нужно дать характеристику на неработающего человека, то это тоже некому сделать, кроме как уличкому.

В-третьих, уличкомы организуют общественные работы на участке. А их немало. Это очистка арыков, каналов, высадка каждый год зеленых насаждений, ремонт ограждений, уборка улиц. В прошлом году методом хашара – народной стройки – соорудили пристройку к школе на деньги, собранные родителями или при их непосредственном участии. Государство выделило немного средств на парты и учебные пособия. На будущий год таким же образом собираются строить спортивный зал. Поскольку для узбекского земледельческого населения очень актуальна проблема поливной воды, то уличком составляет списки очередности ее использования.

В-четвертых, уличком осуществляет функции судебной власти первичного уровня, то есть разбирает семейные ссоры и мелкие происшествия, которые в случае решения силами уличкома в милицию или в официальные судебные инстанции не передаются.

Если же какие-то вопросы уличком решить не может, то раз-два в месяц на собрании всех уличкомов в сельской администрации он выносит их на рассмотрение сельского акима.

Кроме того, уличком выступает организатором инициатив, регулирующих нормы общественной жизни внутри участка. На участке Пахтакор, например, по инициативе уличкома было принято решение о раннем времени проведения семейных торжеств и свадеб. Теперь все свадьбы заканчиваются в 19.00, чтобы не мешать другим жителям. Уличком же выступает главным распорядителем на свадьбах.

Уличком взаимодействует с местной мечетью. Особой заботой сейчас стало распространение множества сект и ответвлений в исламе. Уличком понимает важность этого вопроса, так как отголоски вторжения религиозных экстремистов доходят и сюда. В частности, сегодня на участке есть 4 семьи ваххабитов из местных жителей. Они пытались проповедовать в мечети, но общественность с участием уличкома запретила это. Однако выселить ваххабитов из села они не могут, поэтому сейчас уличком старается знать, о чем люди говорят в мечети.

Разумеется, уличком не один решает все эти вопросы. Существует круг пожилых уважаемых людей, которые ему помогают.

Существование уличкомов или махалля хокимов представляет собой симбиоз традиционной у земледельческих народов центральной Азии структуры общинного самоуправления и советской системы местной власти. Это видно по существованию в сельском округе еще одной общественной инстанции – биев. Бий – это авторитетный человек, к которому идут за советом уличкомы, прежде чем обратиться в сельскую администрацию. Таких биев в сельском округе 12.

Такая же система уличкомов или старших на участке существует и в других, неузбекских селах. Однако особенностью узбекского сельского округа является наличие длительных традиций общинного самоуправления и опора на традиционное у узбеков почтение к власти и к старшим. Это позволяет местному самоуправлению добиваться гораздо больших успехов в организации общественной жизни или совместных работ.

Опыт уличкомов и махалля хокимов использовался в разработке обсуждаемого сегодня в парламенте республики Казахстан законопроекта о местном самоуправлении. Несколько раз уличкомов собирали в сельской администрации и спрашивали их мнения о том, каким должен быть новый закон.

Чтобы получить полное представление об управлении многоэтничными местными сообществами нужно отдельно рассмотреть образовательную и культурную ситуацию в сельском округе. Школы в сельском округе Сайрам существуют почти на каждом участке. Например, на участке Пахтакор (3000 жителей) своя школа на 1250 человек учащихся.

Школа узбекская – обучение проходит на узбекском языке, но изучаются также и казахский, и русский, и иностранные языки. Отдельной проблемой стал для узбекских школ Казахстана (а их более 70) переход в 1994 г. системы образования Узбекистана на алфавит на основе латиницы. Узбекские школы Казахстана традиционно получали учебники учебные планы их Узбекистана. Поэтому с 1994 г. по 1999 г. дети в начальных классах узбекских школ обучались на латинице. Это ослабляло их адаптацию к господствующей в Казахстане языковой информационной среде

на кириллице, а в будущем затруднило бы поступление в ВУЗы. Поскольку большая часть узбеков не собирается покидать Казахстан, то родители, обеспокоенные судьбой своих детей, забили тревогу и стали обращаться в органы образования Казахстана разных уровней. Они просили вернуть процесс обучения по всем предметам на узбекский язык на кириллице, а изучение узбекского языка как предмета оставить на латинице, для того чтобы не разрывались культурные и образовательные связи с Узбекистаном. Наконец в 1999 г. было решено возобновить преподавание всех предметов на кириллице. Просьба узбеков о том, чтобы узбекский язык как предмет преподавался на латинице, пока не была услышана руководством Казахстана. Возможно, свою роль сыграли политические мотивы: опасение слишком тесного сближения узбеков Южного Казахстана с могущественным южным соседом.

Как бы там ни было, но в 2000 учебном году дети в узбекских школах Южного Казахстана стали учиться на кириллице. А поскольку современных учебников такого типа не существует, то правительство Казахстана выпустило 8 тыс. учебников для узбекских школ на кириллице для 1-4 классов. Сам факт издания таких учебников узбекская общественность расценивает как историческое событие, поскольку впервые государство в таком масштабе продемонстрировало заботу о нуждах узбекской диаспоры. Однако вызывает беспокойство уровень подготовленных учебников. Несмотря на то, что они прекрасно полиграфически исполнены, у них имеется немало недостатков. Главный из них – это то, что они практически представляют собой перевод на узбекский язык аналогичных учебников на казахском языке. Хотя к их подготовке были привлечены учителя узбекских школ и ученые из Узбекистана и использованы произведения узбекских писателей, содержание учебников направлено в большей мере на воспитание казахстанского патриотизма, чем на ознакомление с особенностями узбекской культуры. В учебниках недостаточно этнического узбекского колорита. Об этом говорили многие учителя. Были также отмечено, что в подготовке таких учебников можно было бы использовать фрагменты учебников Узбекистана. В тексте учебного и справочного материала много грамматических и фактических ошибок. В частности, неправильно указана дата принятия закона “О языках...” в Казахстане. Гимн Республики Казахстан дан на казахском языке, хотя существуют его переводы на русский и узбекский языки. Чувствуется, что это произошло из-за нехватки времени для повторной проверки и вычитки корректорами. Из-за нехватки средств не был проведен предварительный конкурсный отбор – как авторов, так и самих учебников. На первом этапе к этой работе были привлечены не лучшие педагогические кадры. В целом можно сказать, что содержание учебников соответствует представлениям чиновников из министерства образования РК о том, каким должны быть учебники для узбекских школ Казахстана, а не ожиданиям учителей и учеников узбекских школ.

Тем не менее, благодаря новым учебникам узбекские школьники смогли приступить к занятиям. Сложнее старшим классам, для которых новые учебники еще не подготовили. В школе сейчас переходный этап, поэтому в классах половина наглядной агитации на узбекском языке на латинице, а другая половина – на кириллице.

Сложнее выпускникам, которые проучились часть времени на узбекском языке с использованием латиницы и которым приходится выбирать между образованием на русском или казахском языках в Казахстане, где все обучение на кириллице, и образованием в Узбекистане на латинице. В любом случае приходится нанимать репетитора, чтобы подготовиться к экзаменам, так как эти ученики не получили полноценного образования ни на кириллице, ни на латинице.

Из 30 выпускников школы участка Пахтакор, поступивших в 2000 г. в ВУЗы, только один получил грант от правительства Казахстана, остальные учатся на платных отделениях. Два человека

поступили в ВУЗы Узбекистана, но им пришлось дополнительно заниматься с репетиторами. Если учесть, что в области 76 узбекских школ, то масштабы этой проблемы представляются значительными. Из районного департамента образования, где руководитель – казах, постоянно приходят требования, чтобы руководители школы ориентировали выпускников на государственные гранты, очевидно, для того, чтобы не возникало ощущения, что существуют неравные условия для казахов и узбеков. Но сделать это нелегко, так как до сих пор не подготовлены экзаменационные тесты для поступающих на узбекском языке. Местные государственные ВУЗы не против, но пока нет соответствующего указания из министерства.

Отсутствие специального предмета “узбекский язык на латинице” по-прежнему является сильной проблемой для местных узбеков, так как не позволяет им полноценно владеть языком своей “культурной метрополии”. Некоторые журналисты называют узбекский на кириллице мертвым языком, имея в виду перспективу перехода Казахстана на латиницу. Но пока именно этот язык позволяет узбекскому населению быть адаптированным к современной информационно-культурной среде в Казахстане.

Директор школы подтвердил потребность школы в мероприятиях по развитию изучения узбекского языка на латинице. Пока планируются факультативные занятия. С энтузиазмом была воспринята инициатива неправительственной организации “Диалог” по организации совместных с узбекистанскими неправительственными организациями семинаров, во время которых преподаватели из Ташкента будут обучать активистов узбекской общины языку на основе латинской графики. Предполагается также обучение местных активистов навыкам организации гражданских инициатив, в том числе и по развитию национального образования. Дискуссии на эти темы с использованием современного узбекского языка на основе латинской графики позволят казахстанским узбекам оставаться в русле развития современной узбекской культуры.

Среди наиболее образованной части населения сельского округа растет понимание того, что государство не в состоянии полностью обеспечивать все запросы отдельных общин.

Учителя узбекских школ полагают не вполне нормальным тот факт, что в районе, где большинство школ – узбекские (70%), заведующий районным отделом народного образования – казах, как и большинство сотрудников районной администрации. Но уловить их неудовлетворенность можно лишь косвенным образом. Узбеки вообще отличаются подчеркнутой лояльностью к местным властям и к властям Казахстана. Тем не менее, ощущается сожаление по поводу слабой представленности узбеков в руководстве народным образованием.

Отдельного разговора заслуживает ситуация в сфере этнокультурного воспроизводства в сельском округе. Как и по всей республике, в сельском округе существует узбекский национально-культурный центр, который подчиняется Районному культурному центру, а тот – областному. Председатель узбекского культурного центра выступает как заместитель местного хокима в своей сфере. Без поддержки хокима он бы ничего не мог делать. В свою очередь, хоким сельского округа нуждается в председателе культурного центра как в человеке, который всегда может собрать людей на какое-то культурное мероприятие: например, организовать концерт национальной музыки или конкурс самодеятельности. В данном случае их тесное взаимодействие объясняется тем, что 99% населения округа – узбеки, и узбекский культурный центр выполняет роль местного организатора всей культурной жизни. В сельском округе проводится много мероприятий, ориентированных на воспроизводство узбекской культуры, некоторые из них организуются при поддержке хокимиатов разного уровня. Всем запомнился

прошедший недавно конкурс невесток, в ходе проведения которого много времени уделялось обрядам и народным традициям. На этом конкурсе присутствовал сельский хоким.

В районе издается газета на узбекском языке. Несколько лет назад существовала и местная телевизионная редакция на узбекском языке, но сейчас она закрылась по финансовым соображениям. Есть и областная узбекская газета. Население Сайрама напрямую принимает из Ташкента узбекские программы. Для узбеков других районов области существуют узбекские редакции на государственных и частных областных телеканалах.

В целом на уровне отдельно взятого сельского округа с практически моноэтническим населением ситуация в сфере этнокультурного воспроизводства выглядит достаточно благополучно. Но уже на уровне многоэтнического района чувствуется доминирование казахов как титульной нации и соответственно особое внимание развитию казахской культуры. Руководители всех органов районной администрации, в том числе и тех, которые отвечают за культуру, – казахи, узбеки есть лишь среди заместителей. Иногда действия чиновников-казахов ущемляют самолюбие узбеков, которые считают, что они достойны большего. Например, в ходе проводившегося летом районного конкурса детской художественной самодеятельности все призовые места были отданы казахским коллективам, хотя было очевидно, что уровень некоторых узбекских коллективов заметно выше.

Вообще, чем больше та или иная ситуация выходит за пределы компетенции и возможностей жителей того или иного села или округа, тем больше она зависит от действий местных исполнительных органов. Это касается и культурно-образовательной сферы. Если гастрольи узбекского ансамбля и ремонт узбекской школы жители сельского округа могут организовать самостоятельно, то поступление детей в ВУЗы с обучением на родном языке или издание учебников становится непреодолимой проблемой.

Власть сосредоточила все ресурсы в своих руках, отводя национальной культуре роль парадного атрибута. Например, из областного бюджета выделяются миллионы тенге (1 ам. доллар равен 144 тенге) на проведение ежегодных дней национальной культуры, которые превращаются в массовые праздники фольклора. Но при этом местные узбекские педагогические кадры, имея все возможности, не имеют полномочий решить проблему обучения узбекскому языку на основе латинской графики, ожидая решения сверху.

7. Выводы

Говоря в целом о развитии управления местными многоэтническими сообществами, приходится признать, что действующая система государственного управления монополизирована представителями титульной нации. Развернута широкая сеть учреждений, призванных отвечать за сохранение этнических культурных традиций разных народов, населяющих Казахстан. Но и эта структура находится в полной зависимости от исполнительной власти, поскольку содержится за счет государственного бюджета.

Местное самоуправление имеет возможности удовлетворять культурно-специфические запросы своих жителей только на самом низком уровне, да и то только тогда, когда данная этническая община практически составляет все население округа и имеет давние традиции общинного самоуправления, как мы это видели на примере сельского округа Сайрам. Но и в этом случае община лишена возможности влиять на культурную и образовательную политику на уровне района, где узбекское население также преобладает. Не существует механизмов гласного лоббирования интересов этнических групп в органах власти.

Некоторые изменения может вызвать принятие широко обсуждаемого ныне “Закона о местном самоуправлении”, который позволит расширить степень участия населения в принятии властью решений и контроля над их выполнением. Однако, учитывая нынешний характер взаимоотношения органов самоуправления и исполнительной власти, не приходится ожидать кардинального изменения ситуации. Скорее всего, закон, вводя в общественную практику процедуры более активного отстаивания своих интересов и повышения роли гражданской инициативы, создаст лишь предпосылки для появления системы эффективного самоуправления местных многоэтнических сообществ.

Свою роль должны сыграть неправительственные организации этнических общин, которые концентрировались бы на решении конкретных частных проблем, не подменяя территориальные органы власти, а сотрудничая с ними. В условиях, когда принятие специального закона о правах этнических общин выглядит проблематичным, именно деятельность неправительственных организаций может создать предпосылки для формирования институтов, способных выполнять функции регулятора общественного самоуправления в многоэтническом обществе.

УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ МНОГОЭТНИЧНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ В КИРГИЗСТАНЕ

Нурбек Омуралиев

1. Введение

Киргизская Республика (Киргизстан) – суверенная, унитарная, демократическая республика, построенная на началах правового светского государства (согласно ст. 1 Конституции страны). Находится в юго-восточной части Центральной Азии. Окружена горами Памиро-Алая на юго-западе и Тянь-Шаня – на северо-востоке. Территория – 199,9 тыс. кв. км, почти 90% ее расположено в горных местностях на высоте более 1500 метров над уровнем моря. На севере Киргизская Республика граничит с Республикой Казахстан, на востоке и юге – с Китайской Народной Республикой, на западе – с республиками Узбекистан и Таджикистан. Численность населения на 1 января 2000 г. – 4,9 млн. человек. Всего на территории республики проживают представители около 100 национальностей. Столица – Бишкек (773,8 тыс. человек). Большие города: Ош (211,1 тыс. человек), Джалал-Абад (71,3 тыс. человек), Каракол (65,4 тыс. человек). В городах проживает 35,3% населения.

Государственную власть в Киргизской Республике осуществляют президент, Жогорку Кенеш (парламент), правительство и местные государственные администрации, а также суды на принципах разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и разграничения функций государственной власти и местного самоуправления (ст. 7 Конституции Киргизстана).

Президент Киргизской Республики избирается на пять лет гражданами республики на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования (ст. 43 и 44 Конституции Киргизстана). Со времени достижения независимости в 1991 г. президентом, избранным третий раз подряд 29 октября 2000 г., является Аскар Акаев.

Жогорку Кенеш – парламент Киргизской Республики – представительный орган, осуществляющий законодательную власть. Жогорку Кенеш состоит из двух палат: Законодательного собрания в составе 60 депутатов (из которых 45 были избраны по одномандатным округам и 15 – по партийным спискам), действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики, и Собрания народных представителей в составе 45 депутатов, работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов. Депутаты Законодательного собрания и Собрания народных представителей избираются на пять лет (ст. 54 Конституции Киргизстана).

Правительство Киргизской Республики и местные государственные администрации осуществляют исполнительную власть.

Судебную ветвь власти представляют Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, суды и судьи системы правосудия.

Существующее административно-территориальное деление Киргизской Республики следующее: страна состоит из 7 областей и столицы, каждая область включает в свой состав районы и города областного подчинения, в районы входят города районного подчинения, поселки городского типа и айыл кенешы (сельские советы) которые, в свою очередь, объединяют сельские населенные пункты.

Таблица. Административно-территориальное деление Киргизской Республики

	Районов	Городов	Поселков гор. типа	Айыл		
кенешей		Сельских				
нас. пунктов						
Киргизская						
Республика	39	21	29	430	1802	
В том числе по областям:						
Баткенская	3	3	5	29	189	
Джалал-Абадская		8	3	8	68	415
Иссык-Кульская		5	3	5	58	181
Нарынская	5	1	2	56	132	
Ошская	7	3	2	79	467	
Таласская	4	1	1	35	90	
Чуйская	7	4	5	105	327	
Горкенеш						
Бишкек	-	1	1	-	1	

2. Законодательная основа местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией (Глава 7. “Местное самоуправление”) и принятым на ее основе законодательством. Деятельность местного самоуправления регулируется законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Киргизстан” от 19 апреля 1991 г., Положением “Об основах организации местного самоуправления в Киргизской Республике” от 22 сентября 1994 г., Положением “Об основах организации местного самоуправления в городах районного подчинения Киргизской Республики” от 23 июня 1998 г., Временным положением “О районных и областных кенешах Киргизской Республики” от 5 января 1995 г. и другими законодательными актами .

При сопоставительном анализе законодательства Киргизстана по вопросам местного самоуправления и “Всемирной декларации о местном самоуправлении” (от 23-26 сентября 1985 г., Рио-де-Жанейро), а также “Европейской хартии местного самоуправления” (от 15 октября 1985 г.) можно отметить много общего и совпадающего, но в то же время наблюдается ряд отличий, в том числе принципиального характера .

Во-первых, различно понимание сущности местного самоуправления: так, в законодательстве Киргизской Республики не получили строгого разграничения органы местного самоуправления и органы местной государственной власти, в особенности на низовых уровнях, где они даже непосредственно объединены. Согласно Конституции местные кенешы (советы депутатов) действуют независимо от местной государственной администрации (ст. 95 пункт 3 Конституции Киргизстана); в то же время, согласно Положению “Об основах организации местного

самоуправления в Киргизской Республике” от 22 сентября 1994 г. “на первой сессии местного кенеша ... кандидатуру председателя местного кенеша предлагает глава районной, городской государственной администраций.

Председатель айильного (сельского), поселкового и городского кенешей является главой соответствующего местного самоуправления.

Председатели айильных и поселковых кенешей одновременно выполняют функции местной государственной администрации”.

При этом “в случае непреодолимых разногласий по кандидатуре главы города между органами государственной власти и городским кенешем председатель областного кенеша назначает своим распоряжением исполняющего обязанности главы города на срок до 6 месяцев. В исключительных случаях на эту должность может быть назначено лицо, не являющееся депутатом данного кенеша. В этом случае обязанность председателя кенеша исполняет один из депутатов кенеша на общественных началах” (Положение “Об основах организации местного самоуправления в городах районного подчинения Киргизской Республики” от 23 июня 1998 г.).

Во вторых, в ст. 2 Всемирной декларации и в ст. 3 Европейской хартии отмечается такая характеристика местного самоуправления, как периодичность переизбрания путем равноправных и всеобщих выборов. И если в России и других странах СНГ губернаторы областей и мэры крупных городов непосредственно избираются населением соответствующей территории, то в Киргизстане законодательство предписывает иное: “Деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава местной государственной администрации. Глава областной, Бишкекской городской государственной администрации назначается президентом Киргизстана по представлению премьер-министра и с согласия соответствующего местного кенеша. Глава районной, городской, районной в городе государственной администрации назначается премьер-министром с согласия соответствующих местных кенешей по представлению глав государственных администраций областей и города Бишкека и утверждается президентом Киргизской Республики.

Глава областной, Бишкекской городской государственной администрации подотчетен президенту Киргизской Республики и премьер-министру Киргизской Республики, глава районной, городской, районной в городе государственной администрации подотчетен премьер-министру Киргизской Республики и главе областной, Бишкекской городской государственной администрации.

В случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей либо совершения порочащего поступка глава местной государственной администрации может быть освобожден от должности соответственно президентом Киргизской Республики или премьер-министром Киргизской Республики.

Областной, Бишкекский городской, районный, городской, районный в городе местный кенеш вправе двумя третями голосов от общего числа депутатов выразить недоверие главе местной государственной администрации и поставить вопрос о его освобождении от должности. Президент Киргизской Республики или премьер-министр Киргизской Республики в течение месяца принимает по данному вопросу решение и извещает о нем соответствующий местный кенеш” (закон Киргизской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Киргизстан” от 19 апреля 1991 г.).

Таким образом, главы местных государственных администраций назначаются и освобождаются вышестоящими властями и, соответственно, отчитываются перед ними, а не перед народом, населяющим территорию соответствующей административной единицы.

В третьих, в ст. 5 Всемирной декларации и ст. 3 Европейской хартии отмечается, что местные органы власти могут создавать внутренние властные административные структуры, чтобы приспособить их к местным потребностям. Согласно законодательству Киргизстана “структура областной, Бишкекской городской государственной администрации утверждается правительством по представлению главы областной, Бишкекской городской государственной администрации в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на ее содержание.

Структура районной, городской, районной в городе государственной администрации утверждается вышестоящей местной государственной администрацией по представлению главы районной, городской, районной в городе государственной администрации в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на ее содержание”.

Уже эти три примера показывают, что в Киргизской Республике понятие местного самоуправления основано на “вертикали” власти, причем приоритетным является не выбор народа, а пожелание вышестоящих властных структур. Реальным хозяином органов “самоуправления” является исполнительная власть.

Рассмотрим структуру местного самоуправления. Закон гласит, что местное самоуправление в Киргизстане – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Система местного самоуправления включает местные кенешы (Советы), органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, аильные комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц, которые устанавливаются и изменяются в соответствии с законодательством Киргизстана.

Местные кенешы и местная государственная администрация обеспечивают на соответствующей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления и государственного управления.

Аилы, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации.

Местное самоуправление и местная государственная администрация свою деятельность осуществляют на принципах:

- волеизъявления народа через местные кенешы, органы территориального общественного самоуправления и другие формы непосредственной демократии;
- защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- социальной справедливости;
- законности;
- гласности и учета общественного мнения;

- сочетания местных и государственных интересов;
- разграничения функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов;
- выборности местных кенешей, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности и подотчетности населению, назначаемости глав местной государственной администрации;
- коллегиальности, свободного обсуждения и решения вопросов;
- самостоятельности, независимости и ответственности местных кенешей, других органов местного самоуправления, местной государственной администрации за решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется в формах представительной и непосредственной демократии. Представительная демократия в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы и органы территориального общественного самоуправления. Важнейшими формами непосредственной демократии являются: местные референдумы, участие населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления.

Местные кенешы – представительные органы местного самоуправления, избираемые гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Областные, районные, городские, районные в городах, городские районного подчинения, поселковые и айильные кенешы составляют единую систему представительных органов местного самоуправления.

Местная государственная администрация – исполнительно-распорядительный орган в области, городе Бишкек, районе, городе, районе в городе. Председатели айильных и поселковых кенешей являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации.

В Киргизстане устанавливаются следующие территориальные уровни местных кенешей и местной государственной администрации:

- к первичному территориальному уровню относятся айильные, поселковые и городские (городов районного подчинения) местные кенешы;
- к базовому территориальному уровню относятся городские, районные, районные в городе местные кенешы и государственные администрации;
- к областному территориальному уровню относятся областные и Бишкекский городской местные кенешы и государственные администрации.

Взаимоотношения областного, Бишкекского городского, районного, городского, районного в городе местных кенешей с местной государственной администрацией строятся на основе принципа разделения их функций, наделения кенеша и местной государственной администрации присущими им и установленными законом полномочиями.

Основной организационно-правовой формой работы местных кенешей являются их сессии. Сессия созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Местный кенеш правомочен рассматривать и решать на сессиях вопросы, отнесенные к его ведению законодательством Киргизстана. Исключительно на сессиях решаются следующие вопросы: избрание и освобождение от обязанностей председателя кенеша и его заместителя; избрание мандатной комиссии и ее председателя; признание полномочий депутатов; досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством, заслушивание депутатов о выполнении ими депутатских обязанностей, решений и поручений кенеша и его органов; образование, избрание и изменение состава постоянных и иных депутатских комиссий, утверждение их председателей; образование из числа народных депутатов комиссий при местном кенеше (административной, наблюдательной, по делам несовершеннолетних и других, предусмотренных законодательством Киргизстана), действующих на общественных началах; обсуждение отчетов председателя кенеша, других органов, образуемых местными кенешами; рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений; принятие регламента кенеша; утверждение планов (программ) социального и экономического развития территорий, программ социальной защиты населения; утверждение бюджета и отчета о его исполнении; предложения по административно-территориальному устройству; отмена распоряжений председателя кенеша; проведение местных референдумов; выражение недоверия главе местной государственной администрации. Для организационного обеспечения деятельности местных кенешей, оказания помощи постоянным комиссиям и депутатам, подготовки необходимых материалов местный кенеш вправе образовать аппарат в составе 3-5 специалистов.

Местная государственная администрация на соответствующей территории: обеспечивает реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан; – формирует проекты программ социально-экономического развития территории, местного бюджета, представляет их на утверждение соответствующему кенешу и организует их исполнение, решает вопросы применения штрафных санкций в пределах своей компетенции в отношении хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности; осуществляет контроль над деятельностью предприятий, организаций и учреждений по исполнению нормативных актов об охране окружающей среды, над использованием земли и природных ресурсов, над соблюдением санитарных норм и привил в области здравоохранения; приостанавливает строительство новых и функционирование действующих производственных объектов в случае, если оно осуществляется без согласования с соответствующей местной государственной администрацией; координирует и регулирует использование трудовых ресурсов, разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению занятости граждан, социальной защиты малообеспеченных слоев населения; обеспечивает соблюдение законов и общественного порядка; пользуется на договорных началах кредитами на производственные и социальные цели, берет и предоставляет ссуды; вкладывает свободные средства в депозиты в учреждениях банков; выступает на рынке ценных бумаг, выпускает для мобилизации дополнительных финансовых ресурсов ценные бумаги, лотереи, осуществляет местные займы; составляет территориальные сводные финансовые балансы. Соответствующие государственные и общественные органы, предприятия (объединения), организации и учреждения независимо от форм собственности, представляют в местную государственную администрацию сведения, необходимые для их составления.

Органы территориального общественного самоуправления – это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, для решения вопросов местного значения. К органам территориального общественного самоуправления относятся: советы и комитеты

микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, айылные комитеты и другие органы, создаваемые жителями данной территории, исходя из местных условий и традиций. Органы территориального общественного самоуправления в установленном законом порядке регистрируются местным кенешем и могут наделяться правами юридического лица. Органы территориального общественного самоуправления в своей деятельности подотчетны собраниям граждан, их избравшим, и зарегистрировавшему их местному кенешу. Органы территориального общественного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с общественными объединениями (общественно-политическими и иными общественными организациями и массовыми движениями и их органами) и по взаимному согласию могут вступать в договорные отношения.

Местные кенешы и местная государственная администрация на договорной основе могут наделять органы территориального общественного самоуправления своими функциями по осуществлению социально-экономического развития территории, передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов.

Органы территориального общественного самоуправления: представляют интересы жителей территории в государственных органах; принимают участие в работе местных кенешей при обсуждении вопросов данной территории; участвуют в приемке объектов социальной сферы, работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории; содействуют в выполнении решений местных кенешей и местной государственной администрации; организуют выполнение решений собраний (конференций) граждан; готовят рекомендации и входят с ходатайством в соответствующие местные кенешы и местную государственную администрацию, а также государственные органы, предприятия, организации, учреждения по вопросам, относящимся к ведению органов территориального общественного самоуправления; осуществляют общественный контроль над соблюдением правил застройки, пользования жилыми помещениями, содержания жилых домов и придомовых территорий, пожарной безопасности и санитарных норм, над рациональным использованием земли, воды и других природных ресурсов, охраной памятников истории и культуры, вносят в соответствующие органы предложения об устранении выявленных недостатков.

3. Этническое многообразие населения

По данным Национального статистического комитета Киргизской Республики, в стране проживают около 100 этнических групп, 12 из них имеют численность более 20 тыс. человек, в том числе: киргизы – 64,9%, узбеки – 13,8%, русские – 12,5%, дунгане – 1,1%, уйгуры – 1,0%, украинцы – 1,0%, и представители ряда других этнических групп, чья численность менее 1% (данные Первой Национальной переписи населения 1999 г.) .

Национальность	1989, в тыс. чел.		1999, в тыс. чел.		1989, в %		1999, в %	
Все нац-ти	4257755	4822938	100%	100%				
Киргизы	2229663	3128144	52,4	64,9				
Узбеки	550096	664953	12,9	13,8				
Русские	916558	603198	21,5	12,5				
Дунгане	36928	51766	0,9	1,1				

Уйгуры	36779	46733	0,9	1,0
Украинцы	108027	50441	2,5	1,0
Татары	70068	45439	1,6	0,9
Казахи	37318	42657	0,9	0,9
Таджики	33518	42636	0,8	0,9
Турки	21294	33327	0,5	0,7
Немцы	101309	21472	2,4	0,4
Корейцы	18355	19764	0,4	0,4
Другие на-ти	97842	72408	2,3	1,5

Анализ динамики народонаселения Киргизстана позволяет разделить проживающие здесь народы на три категории.

Первая объединяет те народы, численность которых по сравнению с данными Всесоюзной переписи населения 1989 г. возросла. Это киргизы (рост на 849485 чел., или на 40,3%); узбеки (114860 чел., или 20,9%); дунгане (14831 чел., или 40,2%); казахи (5343 чел., или 14,3%); уйгуры (9952 чел., или 27,1%); таджики (9123 чел., или 27,2%); турки (12033 чел., или 56,51%).

Вторая группа включает в себя те народы, численность которых значительно снизилась за последние 10 лет. Это русские (снижение на 313369 чел., или на 34,1%); украинцы (57585 чел., или 54,2%); татары (24630 чел., или 36,2%); немцы (79840 чел., или 79,8%); белорусы (5979 чел., или 65,1%); башкиры (1982 чел., или 49,2%); евреи (4040 чел., или 73,1%); армяне (2611 чел., или 65,7%); чувашы (1231 чел., или 59,2%); мордва (3040 чел., или 79,6%); молдаване (1359 чел., или 63,5%); греки (1303 чел., или 64,9%); поляки (1671 чел., или 78,0%) и т. д.

Третья группа включает в себя представителей тех народов, чья численность осталась стабильной либо изменилась незначительно. Это азербайджанцы, корейцы, курды, калмыки, даргинцы, лезгины, чеченцы, ингуши и т. д.

Основной причиной значительных колебаний численности населения, в особенности второй группы, являются миграционные процессы. По данным, представленным Национальным статистическим комитетом, за последние десять лет Киргизстан недосчитался 393517 человек, главным образом, представителей славянских национальностей, немцев, евреев и т. д.

Характерной чертой расселения этнических общностей на территории Киргизии является то, что практически все они проживают компактными группами.

Так, по состоянию на 01.01.1998 г. на юге республики (Баткенская область в то время еще не была образована) проживали:

в Ошской области (всего 1502,2 тыс. чел.): киргизы – 63,8%, узбеки – 28,1%, русские – 2,4%, таджики – 2,1%, татары – 1,0% и другие национальности – 2,6%;

в Джалал-Абадской области (всего 866,1 тыс. чел.): киргизы – 67,3%, узбеки – 24,5%, русские – 3,3%, татары – 1,1% и другие национальности – 3,7%;

на севере республики:

в Нарынской области (265,6 тыс. чел.): киргизы – 98,0%, русские – 0,6%, узбеки – 0,5%, уйгуры – 0,3% и другие национальности – 0,7%;

в Таласской области (208,3 тыс. чел.): киргизы – 86,9%, русские – 5,4%, казахи – 1,7%, узбеки – 1,0%, украинцы – 0,8%, турки – 0,8%, татары – 0,3%, немцы – 0,1% и другие национальности – 2,9%;

в Иссык-Кульской области (426,7 тыс. чел.): киргизы – 77,5%, русские – 14,4%, казахи – 1,7%, узбеки – 1,0%, уйгуры – 1,0%, украинцы – 0,9%, татары – 0,8% и другие национальности – 11,9%;

в Чуйской области (763,4 тыс. чел.): киргизы – 40,4%, русские – 35,6%, дунгане – 5,0%, украинцы – 3,8%, казахи – 2,4%, узбеки – 1,8%, немцы – 1,7%, уйгуры – 1,7%, турки – 1,2%, азербайджанцы – 1,3%, татары – 1,1% и другие национальности – 4,0%;

в г. Бишкек (602,6 тыс. чел.): русские – 46,5%, киргизы – 35,7%, украинцы – 4,2%, татары – 2,5%, уйгуры – 2,1%, узбеки – 1,8%, казахи – 1,7% (10,1 тыс. человек); дунгане – 0,54%, азербайджанцы – 0,4%, турки – 0,2%, немцы – 0,1% и другие национальности – 4,2% .

Центр социальных исследований Национальной Академии Наук Киргизской Республики в 2000 г. провел два социологических исследования по проблемам межэтнического взаимодействия в Киргизской Республике:

1. Совместно с Академией управления при президенте Киргизской Республики был реализован проект, инициированный и поддержанный ОБСЕ, первым этапом которого было проведение социологического исследования “Управление межэтническими отношениями в Киргизской Республике”. Исследование было направлено на выявление основных проблем в сфере межэтнических отношений и проводилось по следующей методике: 1) экспертный опрос государственных служащих различных структур, преимущественно – местных органов власти; 2) анкетирование представителей этнических меньшинств, в том числе активистов неправительственного сектора, проживающих в Баткенской, Ошской, Джалал-Абадской, Чуйской областях и г. Бишкеке.

Исходя из принципа репрезентативной территориальной выборки выборочная совокупность составила: в каждой области по 30 (всего 150) интервью с государственными служащими и по 70 (всего 350) анкет среди населения – представителей этнических меньшинств. Всего в интервьюировании приняли участие 173 эксперта – государственные служащие разного уровня, проживающие в Баткенской, Ошской, Джалал-Абадской, Чуйской областях и г. Бишкеке, по национальности: 41,0% – киргизы; 23,7% – русские; 14,5% – узбеки; 5,8% – украинцы; по 2,3% – таджики и татары; 1,2% – казахи; по 0,6% – корейцы и турки; 2,9% – другие. Анкетным опросом в тех же областях было охвачено 360 человек, среди которых: 29,1% – узбеки; 22,4% – русские; 13,3% – киргизы; 4,7% – татары; 4,7% – уйгуры; 3,6% – казахи; 3,0% – таджики; 2,8% – дунгане; 1,9% – украинцы; 1,7% – немцы; 1,7% – корейцы; 9,7% – другие. В целом выборочная совокупность репрезентативна и отражает мнение многонационального населения республики, выражая две точки зрения на развитие межэтнических отношений в Киргизстане: представителей власти и народа.

2. Совместно с Ассамблеей народа Киргизстана проведен опрос делегатов и гостей 3 Курултая (съезда) народа Киргизстана по актуальным проблемам межэтнических отношений в республике. В работе Курултая приняли участие свыше 2000 человек. Выборочная совокупность составила 10% от числа присутствующих, т. е. 208 делегатов и гостей Курултая, в том числе по

национальности: 42,3% – киргизы; 18,3% – русские; 2,9% – узбеки; 35,1% другие. По месту проживания: 66,8% – г. Бишкек; 19,7% – Чуйская область; 3,8% – Иссык-Кульская область; 2,4% – Таласская область; 0,5% – Нарынская область; 2,4% – Ошская область; 1,9% – Джалал-Абадская область.

Результаты этих исследований были использованы при подготовке данной статьи.

4. Правовое и политическое положение этнических групп

Этнополитическая ситуация в новых суверенных государствах, образованных на месте бывшего СССР, характеризуется поляризацией населения этих государств по этническому признаку. Процесс суверенизации сопровождался возникновением и развитием национальных движений, многие из которых способствовали эскалации межэтнической напряженности. Наиболее ярким ее проявлением на территории Киргизии стал Ошский конфликт 1990 г. В сочетании с социально-экономическим кризисом переходного периода все это резко повысило роль и значение этнической сферы общественного развития, национальной политики государства и деятельности общественных организаций, созданных для решения этнических проблем и гармонизации межэтнического взаимодействия.

Характерной чертой первых лет независимости стала актуализация национального самосознания всех этносов, населяющих республику. Данное обстоятельство проявилось в процессах активного формирования национальных общественных организаций, ставивших своей целью защиту интересов этнических групп и обеспечение их языковой и культурной идентичности. Вместе с тем, следует отметить отсутствие реальной поляризации общественных объединений по национальному признаку, как, к примеру, это было в прибалтийских республиках, где имело место острое противостояние “Национальный фронт” – “Интерфронт”. Русскоязычные формирования Киргизстана – “Славянский фонд” и другие были изначально включены в единую структуру демократических движений (ДДК) в качестве ассоциированных членов.

14 февраля 1991 г. состоялась первая встреча президента А. Акаева с представителями национально-культурных, общественно-политических объединений, партий и движений, действующих в республике. В своем выступлении президент подчеркнул, что его долг – защищать интересы не только киргизов, но и людей других национальностей, живущих в республике и составляющих народ Киргизстана. На встрече был создан республиканский Совет гражданского мира и межнационального согласия. Участие в нем представителей всех общественно-политических движений, партий и национально-культурных центров помогало находить консенсус при решении сложных вопросов, способствовало укреплению взаимопомощи и дружбы.

20 августа 1991 г. в целях всестороннего и своевременного учета интересов всех социальных и национальных групп, слоев населения республики был создан Консультативный общественно-политический Совет – совещательный орган при президенте Киргизской Республики.

В октябре 1991 г. состоялась очередная встреча А. Акаева с представителями национально-культурных центров Киргизстана. В дальнейшем встречи и консультации президента с руководителями национально-культурных центров стали регулярными.

7 декабря 1993 г. руководители 11 национальных общественных организаций обратились к президенту Киргизской Республики с предложением созвать Курултай (съезд) народа Киргизстана для обсуждения общих проблем и поиска путей выхода из кризисного состояния в

интересах дальнейшего укрепления межнационального согласия в стране. Действительно, 1993 год был одним из труднейших для суверенного Киргизстана: была введена собственная валюта, страна перешла на самостоятельную денежно-кредитную политику, в этот год достигла максимума волна миграционного оттока населения из республики и т. д. Президент А. Акаев поддержал эту инициативу, утвердив своим указом организационный комитет по проведению Курултая народа Киргизстана для рассмотрения вопросов укрепления межнационального согласия и дружбы между народами Киргизской Республики. Состоявшийся 22 января 1994 г. первый Курултай народа Киргизстана принял решение о создании Ассамблеи народа Киргизстана – массовой общественной организации, призванной выражать интересы этносов, образующих народ Киргизстана, обеспечивать общенародную солидарность в Киргизской Республике. Президентским указом Ассамблее народа Киргизстана был придан официальный статус консультативно-совещательного Совета при президенте Киргизской Республики по вопросам межнациональных отношений и национальной политики.

В настоящее время Ассамблея народа Киргизстана, пользуясь заслуженным уважением общественности республики, занимает активную позицию в политической жизни страны, выдвигает своих представителей на выборах в Жогорку Кенеш, в состав Центральной избирательной комиссии, местные органы власти и т. д. Ассамблея много внимания уделяет содействию развитию национальных культур и языков, принимала и принимает активное участие в праздновании общенациональных мероприятий, таких как 1000-летие эпоса Манас, 3000-летие г. Ош и т. д.

Важнейшей составляющей развития Киргизстана как многонационального государства является социокультурная интеграция общества, предусматривающая развитие и взаимопроникновение культур, традиций, религий различных этнических общностей. Огромная роль в решении этой задачи принадлежит формированию государственной национальной политики и привлечению к ней представителей национальных меньшинств.

В марте 1998 г. в рамках подготовки к принятию закона Киргизской Республики “О присоединении к Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств” в г. Бишкеке состоялся круглый стол “Конституционно-правовое положение национальных меньшинств в Киргизстане”, на котором присутствовали также представители национально-культурных центров из Узбекистана. На заседании отмечалось, что Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, подписанная в рамках Совета Европы 1 февраля 1995 г., является первым многосторонним обязательным правовым актом, посвященным защите национальных меньшинств в целом. Конвенция запрещает любую дискриминацию, основанную на принадлежности к национальному меньшинству. Вместе с тем Конвенция предоставляет особые права национальным меньшинствам, в частности, в том, что касается прав на сохранение и развитие их религии, языка, традиций и культурного наследия. Согласно Конвенции государства-участники должны создать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и ведении государственных дел. Кроме того, республика подписала “Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам” в рамках соглашения Содружества Независимых Государств от 19 июля 1994 г. По инициативе ряда депутатов во главе с депутатом Законодательного собрания Жогорку Кенеша А. Сабировым был также подготовлен Закон о национальных меньшинствах Киргизской Республики, где учитываются основные положения, закрепленные в ряде международных документов, а также Конституции Киргизской Республики. Однако прежний состав Жогорку Кенеша в силу ряда причин так и не смог ратифицировать европейскую конвенцию. Многие

эксперты выражают надежду, что вновь избранный парламент вплотную приступит к решению данной проблемы.

Таким образом, можно констатировать, что существенных рычагов управления межэтническими отношениями, кроме Ассамблеи народа Киргизстана, еще не выработано, республика находится в начале пути разработки правовой базы для развития межэтнических отношений.

Президент и правительство Киргизской Республики постоянно взаимодействуют с Ассамблеей народа Киргизстана, ставят своей целью всемерное содействие укреплению межнационального согласия, гражданского мира и единства народа республики, что необходимо для обеспечения всестороннего и своевременного учета интересов всех этнических групп населения и совершенствования механизмов управления межнациональными отношениями.

Согласно Уставу Ассамблеи народа Киргизстана, высшим органом Ассамблеи является Курултай народа Киргизстана, созываемый не реже 1 раза в 4 года. На Курултае избирается Совет Ассамблеи народа Киргизстана. Деятельность Совета строится в соответствии с Конституцией и законодательством Киргизской Республики, решениями администрации президента, Жогорку Кенеша и правительства Киргизской Республики, на основании Всеобщей Декларации прав человека, устава Ассамблеи и директивных решений, принятых на Курултаях народа Киргизстана.

Основными направлениями деятельности Ассамблеи народа Киргизстана являются:

- вопросы межнациональных отношений и координация деятельности национально-культурных центров по изучению истории и культуры национальных диаспор народа Киргизстана;
- вопросы образования и подготовки кадров, здорового образа жизни и воспитания личности, связь с молодежными организациями, занятость молодежи;
- связь с органами государственного управления;
- взаимоотношения с общественно-политическими партиями, объединениями, средствами массовой информации, обществом Дружбы, религиозными конфессиями;
- международные связи и развитие народной дипломатии, вопросы экономической и социально-культурной интеграции со странами СНГ;
- правозащитная деятельность;
- вопросы языковой политики;
- вопросы создания финансовой и материально-технической базы Ассамблеи народа Киргизстана .

В настоящее время в состав Ассамблеи входят 26 национально-культурных центров и общественных объединений. Это – Славянский фонд, общественное объединение корейцев, общество еврейской культуры, татаро-башкирский центр, украинское общество, белорусская община, ассоциация таджиков, ассоциация турок, ассоциация азербайджанцев, культурно-просветительская ассоциация уйгур, ассоциация карачаевцев, узбекский национально-культурный центр, казахский культурный центр, ассоциация дунган, совет немцев, ассоциация курдов, ассоциация народов Дагестана, общество греков, центр ингушской национальности,

ассоциация армян, общество Тюрк-Ата, общество грузин, общество поляков, Международное общество “Тугельбай-Ата” и другие. На стадии оформления обращения о вступлении в Ассамблею представителей других национальностей (калмыков, цыган, китайцев, осетин).

В состав Ассамблеи входят Ошское и Джалал-Абадское отделения. В каждой из этих областей имеется по 10-15 национально-культурных центров. Областные отделения осуществляют свою деятельность на основании перспективных планов работы Ассамблеи, с учетом региональных особенностей. Так, для подъема и координации деятельности национально-культурных центров и решения межэтнических проблем в Ошской области открыт Дворец дружбы, где размещены все национально-культурные центры области. Это подняло престиж областной Ассамблеи и культурных центров, а то, что все они работают под одной крышей, дает им возможность постоянно общаться между собой, способствует взаимопониманию и оперативному решению деловых вопросов, проблем, возникающих в их работе. Областная Ассамблея и национально-культурные центры проводят совместные мероприятия интернационального характера, укрепляя межэтнические отношения на юге республики.

Известно, что мировой опыт решения национальных проблем ориентирован на две основные модели. Первая модель представляет собой государственное регулирование вопросов этнического развития и межнациональных отношений. В Нидерландах, Швейцарии, Южной Африке и других странах существуют специальные государственные органы, занимающиеся вопросами этнических групп населения, учетом интересов и защитой прав национальных меньшинств и межэтническими отношениями. Германия, США могут служить примером стран с преобладанием моноэтнической ориентации и жесткой регламентацией специфически выделенных прав национальных меньшинств. Особую группу составляют страны, национальная политика которых состоит в унифицированном подходе к этническим группам и принципиальном отсутствии какой-либо специальной политики по отношению к национальным меньшинствам (Япония, страны Латинской Америки).

Вторая модель функционирует в таких странах, как Турция, Фиджи и характеризуется отсутствием на государственном уровне системного регулирования этнических проблем и межэтнических отношений. Они возникают и разрешаются спонтанно, как прецеденты, для каждого из которых создаются те или иные общественные структуры.

Ассамблея народа Киргизстана являет собой новый подход в деле формирования общественно-государственной системы поддержки межэтнического согласия и гражданского мира. Новизна этого подхода заключается в делегировании государством своих полномочий общественным структурам и принятием ими социальной ответственности за поддержание и укрепление межнационального согласия. Фактически Ассамблея как бы стала представительным органом для выражения интересов, чаяний и прав многочисленных этносов, проживающих на территории республики.

Отрадно, что Ассамблея народа Киргизстана получила международное признание, и по ее примеру были созданы подобные структуры в других государствах СНГ. В 1999 г. между Ассамблеей народа Киргизстана и Ассамблеей народов России был заключен договор намерений об обмене опытом работы. В последнее время наметилось взаимодействие Ассамблеи народа Киргизстана с представителями Ассамблей народов Казахстана, Узбекистана и Таджикистана.

На ближайшее время одной из главнейших задач Ассамблеи народа Киргизстана является углубление сотрудничества этнических групп в достижении межнационального согласия и мира.

Механизм воздействия Ассамблеи на процесс принятия политических решений предполагает несколько этапов:

- обсуждение проблемы внутри диаспоры;
- обсуждение на уровне межэтнического общения;
- обсуждение на Президиуме Ассамблеи народа Киргизстана и принятие рабочих документов;
- взаимодействие с властными структурами (министерства, ведомства, акиматы, правительство республики, администрация президента);
- обсуждение проблемы представителями Совета Ассамблеи народа Киргизстана и руководителями диаспор с президентом Киргизстана;
- принятие решений на уровне Жогорку Кенеша и правительства Киргизской Республики.

По ходу обсуждения проблемы и взаимодействия с властными структурами самые острые вопросы получают свое разрешение. Благодаря этим срочным мерам ослабляется и даже снимается напряжение в обществе. Подобный стиль работы эффективен и способствует повышению активности этнических меньшинств, роли национально – культурных центров, проявлению большего доверия и большей открытости в общении между людьми разных национальностей и представителями властных структур. Однако, на наш взгляд, пока рано говорить о действительном включении представителей этнических меньшинств в процесс управления. Получается, что Ассамблея народа Киргизстана только ставит вопросы, которое потом решает государство, а необходимо добиться такого положения дел, при котором представители этнических меньшинств принимали бы непосредственное участие в решении всех вопросов межэтнического взаимодействия.

В этой связи особую остроту приобретают проблемы управления межэтническими отношениями как на государственном уровне, так и на уровне жизнедеятельности местных сообществ.

Социологическое исследование по проекту ОБСЕ “Управление межэтническими отношениями в Киргизской Республике” выявило следующие основные проблемы, связанные с дискриминацией по национальному признаку :

Почти каждый третий эксперт из числа работников госаппарата – 34,7% отрицает наличие дискриминации по национальному признаку; тем не менее, в первую тройку основных проблем, выделенных государственными служащими, вошли кадровые (22,5%), языковые (13,3%) и пограничные (8,1%) проблемы. Выявлены определенные различия в ответах, связанные с национальной принадлежностью экспертов. Киргизы на первое место ставят кадровые (16,9%) и пограничные (11,3%) проблемы. Для русских наиболее актуальны кадровые (34,1%), языковые (22,0%) и проблемы духовной жизни (12,2%). Для узбеков – кадровые (24,0%), пограничные (16,0%) и политические (16,0%), связанные с прошедшей избирательной кампанией. Для таджиков – пограничные (25,0%) и языковые (25,0%) проблемы.

Большинство представителей этнических меньшинств – участников анкетного опроса (63,7%) – считает, что в сфере политики отсутствуют официальные установки, дискриминирующие граждан по этническому принципу, 33,8% указывают на их наличие; по 0,8% отметили проявление дискриминации в неофициальной сфере, на бытовом уровне и в сфере языка, а 0,3% отмечают кадровые проблемы, утверждая, что русским невозможно устроиться на работу. При этом 73,4% опрошенных не смогли привести конкретных примеров дискриминации

этнических групп на законодательном уровне. Анализ зависимости ответов от национальности респондентов выявляет жалобы русских на языковые (9,8%) и кадровые (4,9%) проблемы, узбеков – на неравное представительство в органах власти (24,0%).

На вопрос о том, в каких сферах деятельности нарушено представительство различных этнических групп (“не принимают на работу по национальному признаку”) получены следующие ответы: в первую пятерку вошли органы милиции (19,7%), аппараты акиматов (19,1%), налоговые службы (18,0%), судебная сфера (16,1%), таможня (15,8%). Анализ ответов респондентов в зависимости от национальности показал, что русские недовольны представительством в милиции (54,3%), налоговых службах (42,0%), таможне (40,7%), акиматах (37,0%), судебных органах (32,1%) и в парламенте (30,9%). Узбеки выразили желание большего представительства в таких структурах, как акиматы (16,2%), судебные (13,3%) и налоговые органы (9,5%).

Жалобы представителей этнических меньшинств на недостаточное представительство в структурах власти выглядят вполне обосновано. Так, в ходе исследования группа социологов Центра социальных исследований НАН КР не смогла добиться от государственных структур официальных данных по представительству этнических меньшинств в органах власти. На момент проведения исследования (июнь 2000 г.) путем наблюдения и опросов экспертов было установлено, что в областных структурах власти наблюдается явное преобладание титульной национальности: в руководстве Баткенской области не было ни одного представителя этнических меньшинств, в руководстве Ошской и Джалал-Абадской областей – по 3-4 человека.

5. Процессы реформирования общественного управления

в полиэтническом обществе

Этнические процессы в Центральной Азии развиваются бурно и противоречиво. Здесь налицо как естественное стремление коренных этносов региона – туркмен, узбеков, таджиков, киргизов и казахов к сохранению и развитию своей независимости, самостоятельности и суверенности, так и попытки использовать современное положение для закрепления привилегий за своим народом, языком и культурой.

Дестабилизации межэтнической ситуации в республике в начале 90-х гг., как и в других регионах бывшего СССР, в значительной степени способствовала политизация культурно-языковых проблем, объективной основой которой были известные различия в этнокультурном и этнопсихологическом образе жизни европейских и азиатских народов, оседлых и кочевых культур. Эти различия проявились на севере республики – между киргизами и русскоязычным населением, на юге – между киргизами и узбеками. Обострению межэтнической ситуации в Киргизстане в значительной степени способствовал принятый в 1989 г. закон о государственном языке республики, которым был провозглашен язык титульной (киргизской) нации. Реализация закона о государственном языке предполагала постепенный, до 1998 г., переход на киргизский язык во всех учреждениях и организациях, вузах и школах и т. д. Однако на практике этот процесс был значительно ускорен. Политизация проблемы языка, введение его в сферы государственного управления, делопроизводства, науки, культуры, образования, – все это вольно или невольно создавало преимущества киргизам – носителям государственного языка и ущемляло интересы представителей других этнических групп. Это, безусловно, способствовало поляризации интересов представителей киргизского и других этносов страны и ухудшению межэтнических отношений. Результатом этого обострения межэтнической ситуации, происходившего на фоне кризисных явлений во всех сферах жизнедеятельности республики, явился массовый выезд русскоязычного, главным образом славянского,

населения. Фактором, способствующим такой миграционной активности, явились также трагические события в Ошской области в 1990 г.

Начиная с 1992 г. в Киргизстане наблюдается спад межэтнической напряженности. В первую очередь остудили многие горячие головы национал-патриотов жертвы Ошской трагедии. Во-вторых, вследствие эмиграции русскоязычного населения республика лишилась десятков тысяч квалифицированных специалистов, работавших в различных областях экономики, прежде всего на промышленных предприятиях, в строительстве, энергетическом комплексе и других жизненно важных сферах. В результате миграций был нанесен невосполнимый ущерб народному хозяйству. Эти и ряд других причин способствовали изменению межэтнического климата в республике.

Руководство Киргизстана стало предпринимать шаги для удержания русскоязычного населения. В 1992 г. были введены коррективы в реализацию государственной языковой политики и разрешено вести документацию на русском языке в населенных пунктах, на предприятиях и в организациях, где “русскоязычные” составляют 70% и более. Осенью 1992 г. был открыт Киргизско-Российский (Славянский) Университет. Уголовный кодекс республики дополнен новой статьей об уголовной наказуемости национальной дискриминации граждан, которая сейчас представлена на утверждение парламенту. В результате выборов 1995 г. мэром столицы Киргизстана – г. Бишкека – стал русский Б. И. Силаев, который в настоящее время работает в должности первого вице-премьера правительства Киргизской Республики. Летом 2000 г. принят закон об официальном (русском) языке, согласно которому русский язык получил практически все права наряду с государственным языком.

Второй по численности этнос Киргизстана – это узбеки, проживающие в основном в южных областях. Они сосредоточены в основном в крупных городах, исторически являющихся центрами торговли и ремесла, а также религиозными центрами. После Ошского конфликта между киргизами и узбеками в 1990 г. на юге республики, в особенности в Ошской области, усилились миграционные процессы. Это как внутренняя (отток сельского населения в города), так и внешняя миграция – отток (в особенности русскоязычного населения) в другие республики и переселение киргизов из других республик в Киргизскую Республику. Основные причины такого поворота событий связаны с создавшейся экономической и социально-политической ситуацией в регионе. Результаты социологических исследований, проведенных Центром социальных исследований Национальной Академии Наук на юге республики в 1993-2000 гг., показывают, что недовольство узбекской общины вызывает, в частности, незначительное представительство узбеков в структурах власти и управления. Не менее остро стоят вопросы образования узбекского населения региона. Поэтому центральным направлением государственной национальной политики является забота о социально – культурном и духовном развитии этносов. В связи с этим обнадеживает успешное функционирование Киргизско-узбекского технологического колледжа, который дает высшее образование на узбекском языке. Тем не менее, не следует останавливаться на достигнутом, тем более что жизнь не стоит на месте и ставит новые задачи. Так, например, переход на латинский алфавит письменности соседнего Узбекистана ставит перед школами с узбекским языком обучения, а их в республике свыше 200, определенные проблемы, которые необходимо решать совместно с Узбекистаном. Самостоятельно Киргизстану будет сложно наладить снабжение школ с узбекским языком обучения новыми учебниками на узбекском языке с латинским шрифтом. Существуют определенные трудности и в обеспечении учебниками на таджикском языке 8 таджикских школ, сосредоточенных в районах компактного

проживания таджикского населения. Этот вопрос также требует межреспубликанского урегулирования.

В последнее время в связи с выборами в местные органы власти и Жогорку Кенеш резко активизировались политические процессы в среде узбеков, что вызывает опасение и тревогу не только у местных органов власти, но и у населения. Так, например, местные власти Джалал-Абадской области противодействовали попыткам Партии народного единства и согласия, действующей в основном в той же области и состоящей в своем абсолютном большинстве из узбеков, провести своих кандидатов в местные представительные органы. В народе эта партия получила название “узбекская партия”.

В знак протеста против отмены окружной избирательной комиссией г. Ош регистрации кандидата в депутаты Собрания народных представителей Жогорку Кенеша узбека Д. Сабирова, одного из лидеров партии, его сторонники, всего около 100 человек, вышли на площадь у Дворца молодежи “Келечек”. По определению областной прокуратуры, 2 и 3 февраля 2000 г. по телеканалу “ОшТВ”, транслирующему передачи на узбекском языке, неоднократно демонстрировался агитационный ролик его группы поддержки, в котором есть элементы “возбуждения национальной и расовой вражды, унижения национального достоинства”. Содержание ролика таково: на обочине дороги сидит старик с лепешками, в узбекской тюбетейке и халате, к нему подошли три молодца в киргизской национальной одежде, отобрали лепешки и прогнали старика. После этого действия всплывает надпись “Чтобы не случилось подобного – выбирайте достойного!” и портрет Д. Сабирова на фоне государственного флага Киргизстана. Сам Д. Сабиров на заседании Центральной избирательной комиссии заявил, что не заказывал рекламный ролик такого содержания, и его показали без его ведома и согласия. Поскольку при отмене регистрации Д. Сабирова были допущены процедурные нарушения, ЦИК, испугавшись возможных волнений узбеков, восстановил его в качестве кандидата в депутаты в Жогорку Кенеш. В результате Д. Сабиров выиграл выборы и стал депутатом.

Попытки сыграть на национальных чувствах предпринимали и другие кандидаты. Так, депутат законодательного собрания А. Мадумаров заявил со страниц республиканской газеты, что он категорически против идеологии, выраженной лозунгом “Киргизстан – наш общий дом”. Киргизстан, по его мнению, – “это в первую очередь дом киргизов. Мы можем пустить в качестве квартирантов другие народы, если они будут уважать нашу историю, язык и духовность... под вывеской общего дома в него свободно заходят и боевики, и наркокурьеры. У дома бывает хозяин. Кто он? Мы, наш народ...” .

Оппонентом Мадумарова выступил председатель общества уйгуров Киргизстана “Иттипак”, кандидат в депутаты Законодательного собрания ЖК Н. Базаков. В дискуссию вступили лидеры всех этнических диаспор (всего 26 диаспор), входящих в состав Ассамблеи народа Киргизстана, президиум Ассамблеи народа Киргизстана, которые активно протестовали против данной позиции. Ассамблея народов Киргизстана отправила в Центральную Избирательную Комиссию письмо с требованием отменить регистрацию господина Мадумарова, обвиняя его в разжигании национальной вражды. Никакой реакции со стороны ЦИК не последовало, и в Узгенском избирательном округе, где в основном проживают киргизы, Мадумаров набрал большинство голосов и был избран депутатом Жогорку Кенеша.

1 апреля председатель Центральной избирательной комиссии С. И. Иманбаев подвел окончательные итоги выборов в новый парламент. В Законодательном собрании киргизов – 45, русских – 7, узбеков – 2, карачаевцев – 2, один казах. В Собрании народных представителей

киргизов – 36, узбеков – 3, русских – 2, один немец и один украинец. Таким образом, в парламент избрано: Киргизов – 81 (участвовало – 350), русских – 9 (зарегистрировано кандидатами – 24), узбеков – 5 (было – 25), других национальностей – 5 (было – 21) человек.

Попытки политического размежевания населения и политической деятельности по национальному или религиозному признаку вызывают беспокойство за сохранение стабильности региона в целом.

Некоторые лидеры национально-культурных центров считают, что трудность современного этапа заключается еще и в том, что национальные меньшинства остались в стороне от экономических реформ (приватизации, рынка ценных бумаг и т. д. и т. п.). Хотя представители других национальностей живут издавна вместе с киргизами, равной доли национального богатства в результате приватизации и разгосударствления государственного имущества они не получили.

Актуальным остается вопрос о реабилитации незаконно репрессированного в сталинские времена корейского населения. Недавно руководство корейской диаспоры направило письмо в Жогорку Кенеш с просьбой о принятии закона о реабилитации и восстановлении исторической справедливости в отношении корейского населения.

В структуре государственной власти нет комитета или министерства, которые занимались бы регулированием в сфере межэтнического взаимодействия. Между тем, абсолютное большинство опрошенных экспертов из числа государственных служащих – 69,4% – уверены, что решение данных вопросов находится в пределах компетенции и возможностей государства. В то же время 12,1% считают, что государству необходима помощь со стороны общества.

При анализе данной проблемы весьма важно было выявить те органы власти, куда представители этнических меньшинств обращались при притеснении их по национальному признаку. Оказалось, что 28,3% обиженных никуда не обращались, а 2,5% ответили, что обращаться куда-либо нет смысла, ибо будет еще хуже. Таким образом, почти каждый третий не верит в то, что его честь и достоинство будут защищены. Только 5,3% обращались в милицию, а 1,7% – в судебные органы. Однако судебная статистика показывает, что по ст. 299 Уголовного Кодекса Киргизстана (“Возбуждение религиозной, расовой, национальной вражды...”) было всего два заседания суда в Ошской области, причем они были направлены против активистов религиозной нелегальной партии “Хизб ут Тахрир” и не имеют отношения к межэтнической напряженности.

Некоторые респонденты обращались и в другие органы: в правительство, местный акимиат, Совет аксакалов (по 1,1%); областные органы власти (0,8%); администрацию президента (0,3%); Ассамблею народов Киргизстана (землячество, национально-культурный центр) – 0,3%. Такой низкий процент обратившихся за помощью показывает, что простой народ либо утратил веру в то, что его смогут защитить при оскорблении по национальному признаку, либо не знает, как и что надо предпринять для защиты своей чести и достоинства.

Эксперты к наиболее эффективным механизмам регулирования межэтнических отношений отнесли следующие структуры: местные госадминистрации, органы исполнительной власти (28,3%); силовые структуры – Министерство Национальной Безопасности, Министерство Внутренних Дел, Прокуратура (19,1%); Жогорку Кенеш (16,2%) правительство (10,4%); президентская власть (9,8%). Эта иерархия показывает, что чем ближе органы власти к решениям простых житейских проблем, тем больше оказывается у них возможностей влиять на

положение этнических меньшинств. Действительно с высот президентской власти или правительства невозможно уследить за отдельными нарушениями прав этнических меньшинств в конкретных регионах.

У самих представителей этнических меньшинств, принявших участие в опросе, наибольшим авторитетом пользуются следующие структуры: республиканские государственные органы власти (53,2%), авторитетные люди, аксакалы (31,6%), районные органы власти (20,8%), неправительственные организации, партии, движения (18,8%), областные структуры власти (18,6%) и т. д. В южных регионах традиционно силен авторитет республиканской государственной власти и аксакалов, в то же время областные и районные органы власти также имеют большой вес. В Чуйской области и г. Бишкек, кроме республиканской власти и аксакалов, вперед выходят неправительственные организации и движения, которые перекрывают авторитет местных органов власти.

Ответы русских и узбеков показывают, что кроме республиканской власти и аксакалов больший авторитет у них имеют неправительственные организации и движения. Киргизы и представители других национальностей традиционно пропускают вперед местные органы власти и только потом оценивают неправительственный сектор.

По мнению экспертов, для более успешного решения проблем межэтнического взаимодействия необходимо: укрепить законодательную базу, ужесточить санкции за проявления национализма, принять меры по обеспечению представительства этнических меньшинств во всех органах государственной власти, включая верхний эшелон (20,8% опрошенных); расширить полномочия местных органов власти и самоуправления (13,3%); решить экономические проблемы, уделяя особенное внимание земельным вопросам, проблемам, связанным с приватизацией, оказанием необходимой финансовой помощи, кредитованием (9,8%); пропагандировать идеологию интернационализма, проводить разъяснительную работу для формирования терпимого отношения к другим национальностям (8,7%); создать комитет по национальным вопросам, решающий проблемы межнациональных отношений; в том числе на межгосударственном уровне (6,4%). Для снижения конфликтности на местах многие предлагают следующие меры: экономические (повышение уровня благосостояния народа, создание дополнительных рабочих мест, обеспечение представителям всех национальностей равных экономических условий, равного доступа к материальным ресурсам (земля, кредиты), снижение сельской миграции) – 30,1% опрошенных; пропаганду и профилактику (вести постоянную профилактическую работу среди населения, чаще проводить совместные мероприятия направленные на взаимопонимание и сотрудничество в области культуры, быта и т. д.) – 24,9%; законодательные изменения (вести политику равноправного развития всех национальностей, разработать законы о правах этнических меньшинств) – 12,7%; кадровые (многонациональный состав трудовых коллективов; создание условий для развития национальных меньшинств и обеспечение их широкого доступа к госслужбе, отмена принципа принятия на работу в зависимости от национальности и места рождения) – 11,0%; всестороннее разрешение социальных проблем – 10,4%. Киргизы в большей степени уверены в действенности экономических – 33,8%, пропагандистских – 26,8% и социальных – 12,2% мероприятий. Русские надеются на преобразования в сфере экономики – 34,1%, законодательства – 12,2% и языковой практики – 12,2%. Узбеки – на активизацию пропаганды интернационализма – 40,0%, изменения в сфере экономики – 20,0%, законодательную инициативу – 16,0%, кадровые подвиги – 12,0% и усиление работы местных органов власти – 12,0%.

По мнению большинства экспертов из числа государственных служащих, могут повлиять на межэтническую ситуацию следующие структуры: президент Киргизстана – 35,3%; Жогорку Кенеш, депутаты парламента – 19,1%; само общество, все вместе начиная от рядового гражданина до президента – 19,1%; правительство республики – 17,9% и органы местного самоуправления при придании им больших полномочий и финансовой самостоятельности – 9,8%.

Делегаты и гости 3 Курултая народа Киргизстана отметили следующие факторы стабилизации межэтнических отношений, а также проблемы, требующие скорейшего разрешения, в том числе и усилиями местных органов власти .

В политической сфере:

45,7% – равное кадровое представительство этнических групп во всех структурах власти (эту идею поддержали 57,9% респондентов-русских, 83,3% – узбеков, 63,0% представителей других национальностей и только 22,7% киргизов);

35,6% – укрепление двусторонних и многосторонних экономических и политических внешних связей Киргизстана (эта точка зрения особенно популярна среди опрошенных киргизов);

35,1% – повышение меры ответственности всех субъектов политики за разжигание межнациональной розни и недоверия (и здесь большинство принадлежит киргизам – 38,6%);

15,4% – введение института двойного гражданства (наиболее популярно среди русских – 28,9%);

В социально-экономической сфере:

52,9% – решение проблемы трудоустройства, создание дополнительных рабочих мест (так считают большинство респондентов узбекской национальности – 83,3%);

36,1% – усиление социальной защищенности населения (повышение стипендий, пенсий, пособий и т. д.), что затрагивает интересы представителей всех национальностей в равной мере;

33,7% – противодействие росту цен и падению жизненного уровня населения республики, что особенно волнует русских (39,5%);

11,1% – уменьшение миграционных потоков из Киргизстана, что чаще отмечали респонденты других национальностей (19,2%).

В правовой сфере:

54,8% – ужесточение уголовной и административной ответственности за проявление бытового национализма и оскорбление чувства национального достоинства (так считают представители практически всех национальностей, но больше всех русские – 57,9%);

21,6% – обеспечение равных возможностей получения высшего образования для детей из различных этнических групп;

17,8% – правовые гарантии и механизмы защиты прав этнических меньшинств;

16,3% – обеспечение перспектив профессионального роста этнических меньшинств (особо отмечено респондентами русской – 28,9% и узбекской – 50,0% национальностей);

В культурно-языковой сфере:

34,6% – обеспечение прессой, литературой, учебниками и учебными пособиями на родных языках (жалобы на это поступают от представителей узбекской – 50,0% и других – 41,1% национальностей);

19,2% – проблемы, связанные с переходом делопроизводства на государственный язык (их отметили 25,0% киргизов);

18,8% – возможность получения образования (школы, вузы) на родных языках;

8,2% – наличие национальных театров, художественных творческих коллективов.

Таким образом, обозначены основные факторы, препятствующие демократическому управлению многоэтническими общинами в Киргизстане, выявлены основные пути решения данных проблем и определены наиболее авторитетные структуры как властного, так и неправительственного сектора, на которых лежит ответственность за их решение.

ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Музаффар Олимов, Саодат Олимова

1. Законодательная основа и реальное состояние местного

самоуправления, деятельность местных сообществ

Административно Республика Таджикистан делится на области и районы в соответствии с географическими зонами. Наиболее широкие права имеет Горно-Бадахшанская автономная область (ГБАО), которая состоит из 7 районов с административным центром в Хороге. Помимо ГБАО в Таджикистане можно выделить Согдийскую (бывшую Ленинабадскую) область, состоящую из 13 районов с центром в г. Ходженте и Хатлонскую область, состоящую из 21 района с центром в г. Курган-Тюбе, а также одиннадцать районов в центре страны, которые имеют республиканское подчинение и управляются непосредственно из Душанбе.

Система власти всех уровней в Таджикистане со времени обретения независимости находится в состоянии перманентных и очень динамичных изменений, которые происходят в русле двух основных процессов: 1) развал системы власти советского типа, демократизация власти, которая началась еще в рамках СССР; 2) формирование в новом суверенном государстве властной системы, аутентичной местным традициям. Сложность протекания этих процессов объясняется еще и тем, что они шли и идут на фоне длительного межтаджикского конфликта и ликвидации его последствий.

1.2. Трансформация местной власти: реформа законодательства

Самоуправление как понятие в Конституции Таджикистана впервые появилось в тексте Закона РТ от 25.12.1991 г. “О внесении изменений и дополнений в гл. 14 Конституции 1978 г.”. Данный Закон стал конституционной основой для местного самоуправления в первые годы суверенного существования Таджикистана.

Принципы местного самоуправления нашли свое отражение в Законе “О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Таджикской ССР”, принятом Верховным Советом Таджикистана 23 февраля 1991 г. Это закон базировался на аналогичном законе СССР. В нем местное самоуправление определялось как “форма организации деятельности граждан для самостоятельного решения, непосредственно или через избираемые ими государственные и общественные органы, всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц, на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств” .

Местные Советы, являясь по закону основным звеном местного самоуправления, в то же время продолжали оставаться органами государственной власти. Эта двойственность характера местных Советов определила их функции и компетенцию, которые оставались практически прежними, включая в себя руководство государственным, хозяйственным, социальным, культурным строительством. Хотя в Законе “О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Таджикской ССР” была предпринята попытка разграничить компетенцию Советов различных уровней, однако четкого разграничения добиться не удалось.

После распада Советского Союза и обретения Таджикистаном независимости, изменения государственного строя, принятия новой Конституции РТ, новых законов “О государственной

власти на местах” и “Об органах самоуправления в поселке и селе” началось реформирование местной власти.

Принятие новой Конституции 6 ноября 1994 г. поставило вопрос об изменении или отмене прежде действовавших законов в соответствии с новыми конституционными нормами. Глава 6 новой Конституции РТ посвящена местному управлению и самоуправлению.

Согласно Конституции органом местной представительной власти в областях, городах и районах является Маджлис народных депутатов, а в поселках и кишлаках взамен поселковых и кишлачных советов создаются и действуют органы местного самоуправления – джамоаты. В поселках они называются “джамоати шахрак”, а в кишлаках – “джамоати дехот”.

Целями реформы местной власти были:

- упразднение власти Советов;
- децентрализация управления с целью удовлетворения нужд населения;
- четкое определение роли центров территориального управления;
- разработка механизмов разрешения конфликтов без ущемления интересов различных уровней власти;
- разделение функций представительных и исполнительных органов на каждом уровне управления, наряду с поддержкой их взаимодействия и подотчетности.

В ходе реформы законодательства о местном самоуправлении изменилась сама суть власти. Создаваемые на территориальной основе джамоаты призваны стать органами народовласти. Они:

- “содействуют реализации прав граждан на участие в управлении делами общества и государства;
- объединяют граждан с целью решения социальных и хозяйственных задач, наиболее важных вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения данных территорий;
- оказывают содействие органам государственной власти в исполнении Конституции, законов, а также актов высших и местных органов государственной власти и управления Таджикистана” (ст. 1) .

Изменилась и структура местной власти. Раньше кишлачные советы представляли собой выборный орган управления, которым на постоянной основе руководил председатель. Теперь согласно действующему закону “Об органах самоуправления в поселке и на селе” в джамоати дехот делегируются представители сел, входящих в джамоат, а в джамоати шахрак – представители улиц, махаллей. Нормы представительства и порядок делегирования устанавливаются городским, районным маджлисом народных депутатов или председателем города, района. В состав джамоата сроком на пять лет избираются председатель, его заместитель и секретарь.

Все представители избираются на общих собраниях соответствующих сел открытым голосованием. Срок, на который избирается представитель, зависит от волеизъявления граждан данного села.

Основной формой осуществления местного самоуправления граждан является собрание представителей, которое созывается его председателем по мере необходимости, но не менее

2-х раз в год. Решения по всем вопросам принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих.

В результате реформы степень самостоятельности джамоатов увеличилась, сфера их компетенции несколько расширилась. О широте проблем, охватывающих практически все сферы общественной жизни на селе, свидетельствуют предусмотренные в Законе полномочия джамоатов. К ним, например, относятся:

- утверждение программы деятельности и сметы расходов органа самоуправления, планы мероприятий по благоустройству и улучшению санитарного состояния населенных пунктов;
- кооперирование на добровольной основе средств населения, предприятий, организаций, учреждений всех форм собственности для развития социальной инфраструктуры своей территории;
- организация контроля над расходованием денежных средств, находящихся в его распоряжении, в случае необходимости – создание ревизионной комиссии и утверждение положения о ней;
- рассмотрение вопросов создания на своей территории в установленном законодательством порядке малых предприятий, кооперативов, мастерских, цехов народных промыслов;
- рассмотрение вопросов изменения границ подведомственной территории, административно-территориальных образований, наименования и переименования улиц, площадей и других объектов и подготовка предложений в соответствующие государственные органы;
- а также осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством РТ .

В частности, джамоат утверждает предложения его председателя о земельных участках, выделяемых для ведения личного подсобного хозяйства, решения о предоставлении земель во владение, пользование, в аренду предприятиям, учреждениям, гражданам, прекращении прав владения, пользования землей этими субъектами, а также об изъятии земель в границах поселков и сельских населенных пунктов, не входящих в состав землевладений сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий, учреждений, организаций и т. д.

Джамоат по согласованию с органами государственной власти устанавливает удобные для населения часы работы предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, образует административную комиссию .

Однако при тщательном рассмотрении видно, что степень разграничения государственной власти и местного самоуправления в новом законодательстве недостаточно ясна. Так, председатели местных исполнительных органов назначаются республиканским правительством. Любой избранный на местах представительный орган может быть распущен Маджлиси Оли (парламентом) в случае “систематического не выполнения... Конституции и законов Маджлиси Оли” (ст. 80 Конституции РТ).

Недостаточно определенности в распределении обязанностей по управлению государственной и коммунальной собственностью, хотя это могло бы стать основным источником финансирования местных органов власти. Процесс пополнения доходов органов самоуправления, в том числе введение новых налогов, сдерживается отсутствием налогово-

бюджетной экспертизы на местах, нищетой граждан, не способных оплачивать налоги, и отсутствием механизмов их принудительного взыскания.

1.3. Трансформация местной власти на практике: общие тенденции

Практическое осуществление реформы местного самоуправления в Таджикистане шло медленно и в непростых условиях. Хотя реформа началась сразу после принятия Конституции РТ в 1994 г., реальное содержание она приобрела только после подписания “Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане” в 1997 г.

В разных районах страны складывалась различная ситуация. В Северном Таджикистане, не затронутом непосредственно гражданской войной, дольше всего сохранялись традиции кишлачных Советов. В ряде районов Центрального и Южного Таджикистана в ходе межтаджикского конфликта местные власти были практически парализованы. В некоторых районах, напротив, местные власти остались единственными реально действующими органами управления.

Различия в положении органов самоуправления в регионах РТ были вызваны последствиями гражданской войны, слабостью государственной власти, доходящей до безвластия, самоуправством полевых командиров и криминальных авторитетов, устанавливающих собственные порядки на подконтрольных территориях. Положение начало изменяться после 1997 г., когда процесс национального примирения начал приобретать необратимый характер.

Тем не менее, следует отметить, что до сих пор самоуправление полностью не приобрело реального наполнения. Так, функции джамоата в жизненно важных вопросах, касающихся, например, регулирования земельных отношений, ограничиваются лишь формальным утверждением принятого уже решения или состоявшегося акта передачи земель в аренду. Принятие решений по этим вопросам принадлежит руководителям хозяйств и хукумату (администрации) района.

По закону председатель джамоата имеет довольно широкие полномочия:

- организует работу по исполнению Конституции и законов РТ, актов президента, Маджлиси Оли, правительства РТ и решений местных органов государственной власти; распоряжается финансовыми ресурсами, заключает договоры с юридическими и физическими лицами, подписывает финансовые, банковские и юридические документы;
- может представлять интересы граждан в органах государственной власти, в судебных инстанциях, в отношениях с предприятиями, учреждениями и организациями в случаях, предусмотренных законодательством;
- принимает меры по улучшению материальных и жилищно-бытовых условий граждан;
- организует участие граждан в благоустройстве и озеленении территорий, содействует улучшению торгового и коммунально-бытового обслуживания населения, использует в этих целях предоставляемые материальные и ценные средства предприятий и организаций, расположенных на соответствующей территории;
- организует общественный контроль над работой торгово-бытовых, социально-культурных предприятий и учреждений, находящихся на данной территории;
- содействует осуществлению контроля над санитарным состоянием населенных пунктов, источников водоснабжения, жилищ, школ и других учреждений;

- организует регистрацию семейно- имущественных разделов, дехканских дворов, учет жителей в границах своей территории;
- осуществляет контроль над исполнением законов и охраной земель на территории поселков, сел, вносит на рассмотрение джамоата вопросы регулирования земельных отношений;
- содействует своевременному поступлению от населения налоговых, страховых и иных платежей .

Председатель джамоата имеет массу других полномочий по организации различных мероприятий – спортивных, культурно-массовых, политических, противопожарных, по обеспечению общественного порядка, по предупреждению безнадзорности детей, по предотвращению стихийных бедствий и ликвидаций их последствий и многое другое.

Однако реальная картина такова, что джамоат и его председатель, имея по закону огромные полномочия, по сути лишены возможности воздействовать на принимаемые решения. С одной стороны, джамоат уполномочен везде и всюду “организовать”, “содействовать”, “обеспечивать” и т. д., но с другой – все рычаги воздействия находятся у вышестоящих органов государственной власти. Очень болезненной является проблема финансирования местных органов власти. Именно поэтому зачастую джамоаты зависят также от хозяйственных руководителей и крупных предпринимателей, проживающих или располагающих свои предприятия на территориях джамоата.

В законе указано, что “финансовые средства органов самоуправления хранятся на их счетах в банках, используются ими самостоятельно и изъятию не подлежат”. На самом деле выделяемых из бюджета районными Маджлисами народных депутатов денег едва хватает на заработную плату работникам аппарата. До 1995 г. джамоаты имели свои банковские счета. Сейчас положение изменилось. Деньги на заработную плату работникам джамоатов, как и других органов государственной власти, перечисляются через государственное казначейство. Финансовые трудности государства приводят к тому, что работники джамоатов месяцами не могут получить зарплату. Добровольные пожертвования или средства, получаемые джамоатами от дехканских хозяйств, колхозов, совхозов, других предприятий, поступают адресно на проведение какого-либо разового мероприятия. Таким образом, джамоаты практически не имеют средств для реализации социальных, культурных или иных программ и постоянно испытывают финансовые трудности. Это делает их зависимыми и от районной администрации, влияющей на выделение денег джамоатам, и от хозяйственных руководителей и бизнесменов, которые могут оказать финансовую помощь.

1.4. Диверсификация системы местного самоуправления.

Примеры трансформации различного типа

в Центральном Таджикистане и Горном Бадахшане (ГБАО)

События десяти лет независимого существования Таджикистана, и прежде всего продолжавшийся 7 лет межтаджикский конфликт, оказали большое влияние на трансформацию властных институтов в Республике Таджикистан.

Прежде всего, разные условия в регионах Таджикистана, а также тенденция к дезинтеграции регионов республики, которая наблюдалась все годы конфликта и пошла на спад только после подписания Мирных соглашений 27 июня 1997 г., способствовали формированию

различающихся систем местного самоуправления в регионах и даже отдельных районах страны.

Разницу в местном самоуправлении в регионах Таджикистана можно видеть на примере джамоатов Поршнев Шугнанского района Горно-Бадахшанской автономной области (ГБАО) и Кокташ Ленинского района (РРП) .

Джамоати дехоти Поршнев (сельский джамоат Поршнев) – один из крупнейших сельских джамоатов Шугнанского района ГБАО. В него входят девять кишлаков, насчитывающих 1315 дворов. В джамоате проживает более 8500 человек .

Джамоати дехоти Поршнев состоит из председателя джамоата, его заместителя, секретаря и девяти членов джамоата, каждый из которых представляет кишлаки, входящие в джамоат. Председателем джамоата дехоти Поршнев на протяжении нескольких лет является бывший учитель Мехрали Шейхов, 1940 года рождения. Его заместитель – Шералибек Махмадрахимов, 1950 года рождения, также бывший учитель, выпускник Таджикского Государственного национального университета. Секретарь совета Гавхар Мулкамонов, 1938 года рождения, – бывший агроном, выпускник Таджикского сельхозинститута.

В каждом кишлаке джамоата Поршнев функционирует комитети джамъияти (общинный комитет). Комитет состоит из председателя и его заместителя, который выполняет роль бухгалтера, собирает членские взносы и спонсорские поступления. Председатель комитета автоматически входит в состав джамоата и является одним из его девяти членов. Комитет является низшей административной ячейкой и осуществляет административную власть на уровне кишлака. Все внутренние кишлачные вопросы решаются комитетом. Вопросы взаимоотношений кишлаков решаются советом джамоата. Последний фактически выполняет функции бывшего кишлачного совета, регулирует и осуществляет общественный контроль над работой учреждений народного образования (начальных и средних школ), здравоохранения, почты и телеграфа, социального обеспечения и т. д. Совет джамоата в лице его председателя осуществляет свои функции в полном объеме, предусмотренном законодательством РТ.

Экономические отношения в джамоате не отличаются большой сложностью. Еще в начале 90-х гг., сразу же после суверенизации, совхозы развалились, земля была поделена на мелкие наделы, на которых крестьяне старших возрастов ведут хозяйство. Люди молодых и средних возрастов, как правило, выезжают на заработки за пределы Таджикистана.

Хотя во времена недавнего межтаджикского конфликта на территории ГБАО не велись военные действия, все же местные вооруженные отряды стали фактом обыденной жизни. За время мирного процесса вмешательство бывших боевиков в управление джамоатом сокращается, хотя имеются случаи вооруженных столкновений между различными группировками, представляющими отдельные группы населения джамоата.

Таким образом, на примере джамоата Поршнев можно видеть, как в Горном Бадахшане успешно формируется местное самоуправление, которое выполняет функции организации многообразной общинной жизни. Основой успешного реформирования являются старинные традиции общинного самоуправления, характерные для полуизолированных малочисленных бедных горных сообществ.

Джамоат Кокташ – один из крупнейших в Ленинском районе. Это богатые пригородные территории, находящиеся в непосредственной близости от столицы Таджикистана Душанбе. Джамоат Кокташ кольцом окружает районный центр Ленинского района поселок городского

типа (ПГТ) Сомониен (старый Кокташ) и включает в себя 2 поселка и 13 крупных кишлаков. Население джамоата составляет более 22000 человек.

Аппарат джамоата состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и 7 работников. При джамоате создана постоянно действующая административная комиссия. Председатель, заместитель председателя и секретарь джамоата избираются сроком на 5 лет. Кроме того, в джамоат избраны 25 представителей от 19 населенных пунктов .

Джамоат работает на местах через своих представителей и через махаллинские комитеты. Махаллинские комитеты созданы во всех населенных пунктах. В некоторых крупных селениях, состоящих из нескольких махаллей, созданы по 2-3 комитета. Всего по джамоату действует 26 махаллинских комитетов. Председатели комитетов каждый месяц отчитываются в джамоате о состоянии дел в своих кишлаках. Именно махаллинские комитеты регулируют все общественно-значимые мероприятия в своих кишлаках. Представители махаллинских комитетов принимают участие во всех событиях, происходящих в их общинах. Они входят в состав различных комиссий, групп по регулированию социально-экономической и бытовой жизни на селе (регулирование народных обрядов; озеленение и улучшение санитарного состояния территории, поддержание общественного порядка и многое другое). На собраниях представителей джамоата, созываемых не менее 2 раз в год, обсуждаются все жизненно важные проблемы, возникающие в джамоате, и принимаются решения, которые по закону обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории.

Проблемы джамоата Кокташ типичны для тех территорий Таджикистана, на которых во время гражданской войны 1992-93 гг. и в последующий период нестабильности происходили столкновения конфликтующих общин. Самыми серьезными проблемами, которые препятствовали развитию самоуправления, были произвол военных вождей, разрушение правопорядка и правосознания, страх населения перед боевиками. До недавнего времени полевые командиры, такие как Назир лакай, Хаджи Адхам Ахмадулла имели большое влияние в джамоате и в районе в целом. В ходе мирного процесса с всевластием боевиков было покончено. По словам секретаря джамоата М. Саидова, "Полевые командиры уже не могут вмешиваться в дела джамоата. Никто не считается с их мнением. Люди постепенно раскрепощаются, синдром страха перед боевиками, когда они безнаказанно грабили и убивали, отходит. Укрепляется доверие к властям, и джамоат по мере своих возможностей сделает все, чтобы еще больше укрепить эту веру".

Таким образом, продвижение мирного процесса, примирение конфликтующих сторон на среднем и низовом уровне способствовали укреплению государственности, законности и порядка в обществе. Практически покончено с властью боевиков, полевых командиров и криминальных авторитетов.

Проблему представляет трансформация местных органов власти в полноценный орган самоуправления. Районная администрация стремится контролировать джамоаты, рассматривая их в первую очередь в качестве государственного регулятора общинной жизни. Тем не менее, постепенно, по мере развития самоуправления руководители района и хозяйств начинают считаться с мнением джамоата, его председателя и народных представителей.

Существует серьезная проблема взаимоотношений джамоата с хозяйственными руководителями, бизнесменами и крупными собственниками. За 10 лет независимого развития Таджикистана в жизни джамоата изменилось очень многое. Прежде всего, в результате экономических реформ появились предприятия, принадлежащие к различным формам

собственности. Происходит перераспределение собственности, земли и воды, что вызывает напряжение в общинах. Сейчас на территории джамоата существуют колхоз им. С. Мамасаидова, совхоз им. Кирова, экспериментальный совхоз “МИС”, арендные сельскохозяйственные предприятия “Рангон”, крупное фермерское хозяйство “Бурдокипарвар”, а также множество мелких дехканских хозяйств. В джамоате довольно значителен слой мелких арендаторов.

Крупные коллективные хозяйства подлежат разделу в ближайшее время. Джамоат считает, что раздел должен происходить с участием местных органов власти, так как хозяйства, согласно закону, подотчетны джамоатам. Однако в реальности руководители хозяйств склонны производить раздел имущества и земли колхозов и совхозов совместно с руководителями районных органов власти помимо джамоата, что ограничивает доступ к ресурсам и, прежде всего к земле, основной массы рядовых членов джамоата, вызывает этнические и групповые трения и конфликты.

После раздела собственности крупных хозяйств на фермерские и дехканские хозяйства возникают не менее острые проблемы содержания социальной, культурной и бытовой сферы в джамоате. Дехкане, с огромным трудом создающие свое хозяйство, ограничиваются налоговыми выплатами и не согласны дополнительно оплачивать благоустройство, социальную сферу, здравоохранение и образование. Проблемой становятся сборы на берегоукрепительные работы, вакцинацию скота, санитарные мероприятия. Джамоат имеет ограниченные ресурсы и лишен возможности оказывать эффективную помощь жителям своей территории. Поэтому люди зачастую решают свои проблемы помимо джамоата, что также способствует возникновению конфликтов этнического и межобщинного характера. Работники джамоата сообщили, что самое трудное для них – добиваться от общин и рядовых жителей выполнения решения Собрания представителей джамоата. Отсутствие денег и эффективных рычагов воздействия препятствует выполнению принятых решений.

Таким образом, в отличие от джамоата Поршнево, в большом пригородном джамоате Кокташ наблюдается значительно больше трудностей в становлении реального самоуправления. Это связано, во-первых, со сложностью экономического реформирования в этом джамоате, во-вторых, с гораздо большим стремлением органов государственного управления контролировать дела джамоата. Усложняют проблему становления реального самоуправления последствия войны и наличие мультиэтнического населения.

2. Этническая картина Таджикистана

2.1. Общие сведения

Население Таджикистана, в котором доминируют два этноса: таджики (68,4%) и узбеки (24,8%), представляет собой пестрый конгломерат этнорегиональных групп, народностей, племен, обладающих особыми языками и диалектами, традициями и культурой. До российского вторжения этническая самоидентификация населения территорий, входящих в современный Таджикистан, была размыта. В определенном смысле этническое разделение можно было провести по высотным поясам, ландшафтно-географическим районам и культурно-хозяйственным типам. Численность таджикского населения возрастала по мере продвижения с запада на восток и с юга на север, т. е. с равнин в горы. Узбекское и тюркское население, наоборот, убывало по мере возрастания высотности. Полукочевое тюркское и узбекское население занимало степные и низкогорные зоны, пригодные для скотоводства. Земледельцы – таджики и бадахшанцы расселялись в долинах рек, орошаемых предгорьях, среднегорье и

высокогорье. Киргизы были расселены на средне- и высокогорных плато, где они занимались горным скотоводством.

В годы советской власти в Таджикистан мигрировали либо были переселены различные народы: русские, украинцы, белорусы, татары, евреи, немцы, крымские татары, осетины, лакцы, корейцы, башкиры и др. После распада СССР и обретения независимости этнический состав Таджикистана начал стремительно меняться. Репатриация, вынужденная миграция, вызванная гражданской войной и длительным периодом нестабильности, изменили облик населения Таджикистана. Вследствие значительного уменьшения диаспорных общностей в РТ достигнута небывало высокая степень однородности национального состава – Таджикистан стал занимать по этому показателю третье (после Туркменистана и Узбекистана) место в Центральной Азии. По данным Госкомстата, удельный вес русских в составе населения уменьшился с 7,6% в 1989 г. до 3,2% на начало 1996 г., украинцев – с 0,8% до 0,4%, татар – с 1,6% до 0,7%, белорусов – с 0,2 до 0,1, туркмен – с 0,4 до 0,3, евреев – с 0,3 – до 0,02%, немцев – с 0,6% до 0,04%, сократилось число граждан и других национальностей. Удельный вес таджиков соответственно возрос с 62,3% до 68,4%, узбеков – с 23,5% до 24,8%. На повышение доли коренных национальностей также повлияли более высокие темпы естественного прироста по сравнению с другими национальностями.

2.2. Основные этносы, населяющие Таджикистан:

ситуации и проблемы

Таджики – народ, составляющий большинство населения страны и давший название Республике Таджикистан, относится к западно-иранской языковой группе. Одной из самых заметных особенностей таджиков является членение на локальные общности соответственно регионам проживания.

Согласно результатам Национального опроса общественного мнения IFES-96, в Таджикистане на вопрос об основном этническом происхождении 64% респондентов ответили, что они считают себя таджиками, 22% – узбеками, 5% – русскими, по 2,5% – худжанди и помири, по 1% – кулябцами и курган-тюбинцами, 3% – другие. Это свидетельствует, что у всех народов РТ имеется достаточно сформированное этническое самосознание. Тем не менее, более 6% респондентов коренных национальностей (таджиков и узбеков) определили себя по региональной принадлежности.

Аналогичный вопрос был задан в ходе опроса общественного мнения в Душанбе в январе 1999 г. 64% опрошенных жителей Душанбе заявили, что они считают себя таджиками. По 2,6% опрошенных заявили о себе как о кулябцах и ленинабадцах. 1,3% опрошенных назвали себя каратегинцами, 1,7% – памирцами. Таким образом, около 8% взрослых (от 18 лет и старше) жителей столицы определяют себя по региональной принадлежности.

Таблица. Национальный состав жителей Душанбе

Таджик(чка)	63,8%
Узбек(чка)	8,8%
Русский(ая)	13,1%
Кулябец(ка)	2,6%

Ленинабадец(ка)	2,4%
Худжанди	0,2%
Каратегинец(ка)	1,3%
Памирец (ка)	1,7%
Другие	6,0%
Всего	100,0%

Источник: Отчет о проведении опроса общественного мнения электората Душанбе //Центр “Шарк”. Душанбе, 1999 г.

При выяснении степени важности элементов самоидентификации картина резко усложняется. Так, в 1999 г. этничность (национальность) посчитали для себя самым важным только 34,3% опрошенных (в 1996 г. на этот же вопрос утвердительно ответили 42%). 12,6% опрошенных (10% в 1996 г.) назвали самым важным для себя региональное происхождение.

Такое положение имеет свои исторические корни. Административное районирование на территориях, входящих ныне в Таджикистан, не совпадало с этническим расселением, так как в основе административного деления лежали природно-географические факторы, типы землепользования, рынки и коммуникации, а не этнические территории, которые никогда не были реальностью в Центрально–Азиатском регионе (ЦАР) . Это поразило русских исследователей, получивших доступ в Бухарский эмират после захвата Средней Азии. Например, Н. Маев писал о городах Восточной Бухары, что “узбеки перемешались с таджиками так, что провести какую-либо разграничительную черту положительно невозможно” .

Размытость этнической идентификации сочеталась с сильной региональной самоидентификацией. В результате межтаджикского конфликта к 1997 г. внутренняя консолидация этнорегиональных групп сформировала тенденцию к формированию субэтнических территорий со своими системами власти, культурой, экономикой, тяготеющих к самоизоляции и конфликтующих между собой. Над страной нависла угроза дезинтеграции. Только заключение мирных соглашений 27 июня 1997 г. преломило эту тенденцию. По мере продвижения мирного процесса, стабилизации политического положения, укрепления государственности и правопорядка отношения между территориями и регионами стали значительно мягче. Тем не менее, проблема регионализма все еще является острой для Таджикистана.

Узбеки. Узбеки составляют четверть населения РТ и являются вторым по численности после таджиков этносом Таджикистана. В стране имеются многочисленная узбекская диаспора и не менее многочисленная узбекская ирредента, т. е. коренное население Таджикистана. Эти группы значительно отличаются друг от друга по статусу, социальной организации, экономическому положению, этническому самосознанию, представлению о своей роли и месте в формирующемся суверенном государстве. Ирредента распадается на две основных группы: а) компактные поселения узбеков, потерявших родоплеменное деление, – расположены преимущественно в приграничных с Узбекистаном районах, в низовьях рек РТ, дисперсно в Ленинабадской области; б) поселения не так давно перешедших к оседлости

узбекских и тюркских этногрупп: лакай, марка, юз, карлук, каршилик, кунграт, мугул, барлос, кипчак и др. – находятся в основном в Хатлонской области и Центральном Таджикистане, в меньшей степени – в Ленинабадской области. Среди узбекской ирреденты, проживающей в Хатлонской области, активно идет процесс ассимиляции. Распространены смешанные браки. На юге закрываются узбекские школы, тюрки и узбеки из племен мугул, юз, карлук, каттаган и др. меняют свою этническую идентификацию и записываются в новых паспортах как таджики.

Для всех групп узбекской ирреденты и для очень многих – диаспоры характерно стремление принять участие в государственном строительстве, активно участвовать в политической и экономической жизни страны. Узбеки Таджикистана почти так же положительно, как и таджики, относятся к факту провозглашения независимости РТ (50% считают независимость благом для страны), хотя энтузиазм в связи с обретенным суверенитетом невысок у всех этносов РТ из-за гражданской войны и развала в государстве и экономике. Узбеки не испытывают особых трудностей с гражданской идентификацией, осознавая себя гражданами Таджикистана. Гордятся принадлежностью к гражданству Таджикистана 47% узбеков (14,5% русских), испытывают удовлетворение в связи с этим фактом 30,4% узбеков (18,8% русских), безразличны к тому, что они граждане РТ, 8% узбеков (39,1% русских), испытывают неудовлетворенность или стыд по этому поводу 12,9% узбеков (21,6% русских). Узбеки быстрее других этносов адаптировались к новой ситуации. Во многом это связано с самой низкой в Таджикистане (по сравнению с другими этносами) степенью зависимости узбеков от государства, из-за чего распад Союза переживался ими менее болезненно. Это было связано с особенностями социальной структуры узбекских этногрупп и теми экономическими и профессиональными нишами, которые они занимали в сложной этносоциальной системе для Таджикистана. Социальная структура узбеков, потерявших родоплеменное деление, во многом аналогична таджикской и основывается на авлоде – общине, большой патриархальной семье, обладающей значительной степенью автономии. Авлодная структура в узбекских оседлых этногруппах по сравнению с таджиками существенно размыва и охватывает не более 46% населения (у отдельных таджикских субэтносов более 82%). Тем не менее, она смягчила шок от развала Союза и резкого ухудшения политической и экономической обстановки в республике. Аналогичное положение наблюдается и у недавних кочевников, сохранивших родоплеменную структуру. Ощущение защищенности, которое дают авлод и племя, компенсировало страх перед распадом государства и дало возможность адаптироваться к сложившейся ситуации. Об этом косвенно свидетельствует более низкий удельный вес изверившихся узбеков по сравнению с другими этносами: не доверяют никому 22,6% узбеков (56,5% русских, 27% таджиков). В то же время значительно больше узбеков (33,2%) чем таджиков (25%) доверяют исключительно своим авлодным, родовым лидерам. Община и племя у узбеков, так же, как и у таджиков, смягчили и удар по уровню и качеству жизни, в определенной степени компенсировав падение доходов, перераспределяя общие средства и ресурсы в пользу наименее защищенных. Компенсаторную роль сыграли и такие факторы, как традиционное закрепление за узбеками сферы розничной торговли, что помогло им быстро сформировать бизнес-класс, а также протекционистская политика соседнего Узбекистана.

За годы независимого существования в ряде районов РТ возросло напряжение между узбеками и таджиками. Это объясняется экономическими, геополитическими, этническими причинами. Закрепление определенных профессиональных ниш за теми или иными этносами и этнорегиональными группами переводит в этническую плоскость многочисленные противоречия, связанные с перераспределением власти, реформированием экономики и разделом государственной собственности. К числу экономических причин относятся резкое усиление узбекской экономической элиты при сокращении политических возможностей для

узбеков, конкуренция за власть и ресурсы, наиболее острая в ориентированных на экспорт отраслях, где сложились крупные финансово-промышленные группировки на этнической и клановой основе, политика соседнего Узбекистана в сфере торговой конкуренции, таможенные войны, проблемы транзитов, коммуникаций, водопользования и т. д. К геополитическим причинам относятся территориальные проблемы, проблема необоснованности и запутанности таджикско-узбекских границ, наличие районов РТ с узбекским населением, лидеры которых включены в клановую структуру соседнего Узбекистана и т. д.

Преимущественное право пересечения границы с Узбекистаном имеют этнические узбеки. Учитывая, что большой объем товаропотоков идет по частным каналам, недопущение таджиков на территорию Узбекистана означает их вытеснение из посреднической торговли и резкое усиление в экономическом плане узбекских этногрупп. Значительна также конкурентная борьба таджикских и узбекских этногрупп за власть и влияние.

Русские – самый многочисленный из некоренных народов, проживающих в Таджикистане. К началу войны их было 398 тыс., или 7,9% всего населения. Сейчас удельный вес русских снизился, согласно данным Госстатагентства РТ, до 3%. В Душанбе в 1989 г. было 32,4% русских; на 1 декабря 1996 г. их осталось 17%. Русские и в годы существования СССР были по преимуществу индустриальным городским населением. В настоящее время практически все русские сконцентрированы в городах.

Ликвидация Союза очень тяжело сказалась на русских РТ из-за того, что они были проводниками и средством реализации государственных интересов. Кризис и распад союзной государственности спровоцировал кризис идентичности у русских РТ, что создало у них ощущение сильного дискомфорта. Русские тяжелее приспосабливаются к новым реалиям жизни, труднее, чем коренное население, находят свою нишу в трансформирующемся обществе, потому что изменения затронули их гораздо глубже, чем коренные этносы, которые в Таджикистане всегда обладали значительной долей независимости от государства. Зависимость русских от государства, которая объяснялась, прежде всего, структурой занятости (основную массу русского населения составляли государственные служащие во всех отраслях народного хозяйства, кроме сельского хозяйства и торговли, квалифицированные рабочие и ИТР в промышленности и строительстве) сделала их беззащитными в период краха Союза. Тяжелая экономическая ситуация не могла быть амортизирована у русских такими дополнительными источниками доходов, как продукция личного подсобного хозяйства (доходы от приусадебных участков составляли у автохтонного населения треть семейного бюджета) или перераспределенный совокупный доход большой семьи (авлода) – основы социальной структуры таджиков и узбеков. Значительно труднее было русским, как и другим славянским национальностям, занять нишу в челночном бизнесе и мелкой розничной торговле, так как эти сферы традиционно занимали узбеки и таджики. В результате их экономическое положение заметно ухудшилось. Так, в 1996 г. очень хорошим и хорошим качеством своей жизни назвали 18,8% русских (45% узбеков). Плохо и очень плохо живут, согласно собственной оценке, 76,8% русских (49% узбеков). Даже учитывая гораздо более высокие стандарты жизни русских по сравнению с автохтонным населением, можно видеть, насколько понизился их уровень жизни. Наблюдается “выпадение” русских из политической и экономической элиты РТ, чему способствуют такие факторы, как резкое уменьшение численности русских в РТ, препятствия в служебном росте, конкуренция этносов в период раздела государственной собственности, базовые внутренние слабости русской диаспоры, а также сформировавшийся за годы независимости Таджикистана и гражданской войны комплекс мигранта.

О глубине кризиса, который охватил русских, свидетельствует высокая степень потери доверия к государственным, политическим и социальным институтам: 56,5% русских не доверяет никому, в то время как по республике в целом этот показатель равен 27%. Потеря своего места в сложившейся в годы советской власти социально-этнической структуре таджикостанского общества, своей роли в связи с исчезновением государства, неопределенность собственных перспектив и страх перед автохтонным населением вызвали у русских ступор политического поведения. Кризис этнокультурной, социальной, гражданской идентичности у русских был зафиксирован проводившимися Службой изучения общественного мнения при Информационно-аналитическом центре “Шарк” опросами общественного мнения в 1992, 1994, 1996 гг.

Те, кто до сих пор остаются в РТ, в основном рождены в Таджикистане, либо представляют 2-е и 3-е поколение местных русских. Они отчетливо осознают свое отличие от русских в России, сформировав особую субкультуру, которая не признается ни в России, ни в Таджикистане. Это вызывает трудности самоидентификации, желание уйти от проблемы, о чем свидетельствует, например, то, что в 1996 г. 21,7% русских Таджикистана (по данным опросов) сообщили, что безразлично относятся к своей национальности и гражданству. При всем том многие не готовы и не хотят идентифицировать себя в качестве граждан Таджикистана. По данным наших опросов, значительная часть русской диаспоры безразлично относится к государству Таджикистан (39,1%), не хочет быть его гражданами (46,3%), не интересуется его внешней и внутренней политикой, предпочитая оставаться в Таджикистане в качестве представителей России. Во многом это объясняется тем, что подавляющая часть русских в РТ тем или иным образом связана с 201-й мотострелковой дивизией и Погранвойсками РФ. Часть, особенно люди старшего поколения, продолжает жить в несуществующей стране, сохраняя сознание советских граждан. Тем не менее, 46% русских назвали наиболее приоритетным для себя гражданство, а не национальность или региональную принадлежность. Это связано, по-видимому, со стремлением приобрести российское гражданство, даже оставаясь в РТ, в качестве своеобразного страхового полиса. Принятие Закона о двойном гражданстве в некоторой степени, но не намного улучшило положение русских.

Усиливает трудности адаптации русских в новом государстве большая культурная дистанция с коренным населением, различие конфессии, а также крайне слабое владение языком титульной национальности. Показательно, что только 41% русских (71% узбеков и 84% таджиков) считают, что граждане Таджикистана должны говорить по-таджикски. При таких настроениях естественно, что постепенный переход делопроизводства на государственный язык с 1.01.97 г. в значительной степени стимулирует миграционные настроения русских.

За годы независимого существования Таджикистана сформировалось несколько стратегий поведения русских в РТ: 1) интеграция в доминирующую в государстве группу путем этнокультурной адаптации, т. е. овладение языком и принятие соответствующих норм и ценностей. Эта стратегия в основном представлена женщинами, состоящими в смешанном браке и старожильческой молодежью, которая за последние годы сделала значительные шаги по пути аккультурации и испытывает большие трудности в России; 2) этноизоляция, т. е. занятие такой социальной ниши, чтобы свести к минимуму взаимодействие и конкуренцию с коренными этносами. Примером данной стратегии является этнический, а не языковой принцип приема в Таджикско-Славянский университет; 3) стратегия, при которой русские пытаются интегрироваться в складывающееся общество и государство на основе формирования своей “ниши”, своего места в этносоциальной структуре Таджикистана. В

рамках этой стратегии делается попытка объединить национальные и корпоративные интересы; 4) самая распространенная стратегия – миграция на историческую родину.

Горный Бадахшан (ГБАО) и бадахшанцы. В состав Таджикистана входит Горно-Бадахшанская автономная область, населенная так называемыми памирскими народностями: шугнанцами, ваханцами, язгулемцами, ишкашимцами и др. В области также проживают таджики и киргизы.

Положение области довольно сложное. С одной стороны, памирские народности представляют собой отдельные, хотя и небольшие этнические общности. Так, наиболее крупные группы – шугнанско-рушанская насчитывает чуть больше 40 тыс. человек, ваханская – 20 тыс. человек. На остальных языках говорят по 3-4 тысячи человек. С другой стороны, памирцы, или бадахшанцы, чаще всего признают себя одной из таджикских групп. Все памирские языки бесписьменные. В качестве письменного литературного языка с давних пор используется таджикский.

Так, например, в джамоати дехоти Поршнев проживают исключительно этнические шугнанцы, говорящие на шугнанском языке (принадлежащем к восточно-иранским языкам). Однако они традиционно причисляют себя к таджикскому народу или таджикской нации.

В последние годы наблюдается подъем самосознания памирских народов. Все чаще встречаются люди, которые на вопрос об этнической принадлежности отвечают “шугнанец”, “памирец” или “бадахшанец”. По большей части это молодежь. Проблема этнической идентификации в ГБАО – одна из сложнейших. Самоидентификация, как правило, имеет многослойную структуру. Так, например, в джамоати дехоти Поршнев жители прежде всего идентифицируют себя с тем кишлаком, откуда они родом. Например: тишорский, пашорский, миденшорский и т. д. В областном центре ГБАО Хороге, они могут назвать себя “поршневскими”, на следующем уровне – предпочитают этноним “шугнанец”. В Душанбе они называют себя “памирцами”. Когда их спрашивают о национальности, абсолютное большинство называет себя в соответствии с паспортным обозначением – таджиками. Это же положение характерно для всех памирских этногрупп. Таким образом, жители Памира на первое место ставят географическую и языковую идентификацию: рушани (рушанец), бартанги (бартангец), хуфи (хуфи), боджуви (боджувец), шугнони (шугнанец), шохдараги (шохдаранец), ишкашими (ишкашимец), вахи (ваханец).

Существуют сложные и противоречивые отношения между памирскими этногруппами и жителями Припамирья, в частности, Дарваза, Ванча, Язгулама. Эти районы входят в ГБАО, однако их жители не считают себя памирцами. Они говорят на таджикском языке, в отличие от памирцев – исмаилитов, исповедуют суннитский толк ислама, как и все таджики Таджикистана, и считают себя таджиками. Однако, находясь в ГБАО, припамирские таджики предпочитают идентифицировать себя по региону. На первое место они ставят географическое происхождение – дарвози (дарвазец), вонячжи (ванчский), язгуломи (язгулемец).

Сложность, неопределенность этнической идентификации памирцев отражается и на правовом положении области. Признавая необходимость сохранения автономии области, центральное правительство пытается урезать ее самостоятельность как на законодательном уровне, так и в реальной практике. Ситуацию осложняет и тот факт, что в межтаджикском конфликте ГБАО поддержала оппозиционную центральному правительству сторону.

Таким образом, мы видим, что изменение этнической идентификации характерно практически для каждого этноса, населяющего Таджикистан. Несмотря на несколько размытую этническую идентификацию, свойственную таджикам и узбекам, все же на протяжении веков эти этносы сохраняли свою самобытность. Во многом это происходило из-за традиционного закрепления за этническими группами политических, профессиональных, социальных ниш в общем устройстве государства и общества. Таким образом, общество Таджикистана на всех уровнях представляет собой структуру, в которой в динамическом равновесии находятся этносы, профессиональные группы и социальные слои. Эта структура была нарушена в ходе гражданской войны и послевоенного устройства. Сейчас мы можем видеть формирование новой этносоциальной структуры в Таджикистане. Одновременно строительство национального государства стимулирует рост этнонационализма. Эти сложные процессы оказывают сильное влияние на межэтнические отношения в РТ.

3. Правовое и политическое положение этнических меньшинств

Действующая Конституция Республики Таджикистан гарантирует гражданам равенство по закону “независимо от национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного статуса” (ст. 17). Особое значение в Конституции РТ придается правам на культурное наследие, пользование родным языком, образование, жилище и охрану здоровья (ст. 32-41).

Однако в законодательстве РТ нет положения об этнических меньшинствах.

Опрос IFES-96 не выявил серьезных межэтнических противоречий в Таджикистане. Тем не менее, судя по его результатам, 22% жителей республики (26% русских, 16% узбеков) испытывали когда-либо дискриминацию по этническому признаку, а 8% отказались отвечать на этот вопрос. Среди таджиков также достаточно людей, когда-либо испытывавших дискриминацию по этническому признаку – 22%, причем чаще всего с дискриминацией сталкиваются жители ГБАО. Видимо, в данном случае имеется в виду дискриминация по этнорегиональному признаку. Таким образом, можно предполагать, что при безусловно имеющихся в РТ межэтнических напряжениях в общественном мнении отразился существующий в таджикостанском обществе настрой на этнический мир.

3.1. Национальные общины

Процесс образования национальных общин в Таджикистане начался перед распадом СССР. В 1989 г. в числе первых в Душанбе было образовано “Общество еврейской культуры “Ховерим” (“Дружба”), зарегистрированное в Министерстве юстиции РТ 10 октября 1992 г.

Оформление национальных общин активизировалось в период принятия Закона о языке и активных дискуссий о языке. Окончательное оформление национальные общины в Таджикистане получили в период гражданской войны 1991-92 гг.

С сентября 1990 г. действует Общество узбеков РТ, представляющее интересы почти полутора миллионного узбекского населения страны. Основные программные цели общества – “консолидация всех сил РТ для достижения политической стабильности; гармонизация межнациональных отношений, защита прав и интересов узбекского населения, всемерное укрепление многовековой дружбы с таджикским народом; с другими нациями и народами, проживающими в республике, отстаивание идей и принципов гуманизма, интернационализма, демократии, укрепление межнационального согласия”. В марте 1991 г. было образовано объединение “Лаъли Бадахшон”, объединившее представителей памирских народностей.

В числе первых была образована и Русская община Таджикистана. Официально она была зарегистрирована в Министерстве юстиции РТ 6 марта 1992 г. Одна из главных задач общества – защита прав и интересов русского, русскоязычного населения, а также российских граждан. В тот же период организационно оформились и начали функционировать другие национальные объединения: Ассоциация советских корейцев Таджикистана, общество немцев РТ “Видергебурт”, Ассоциация уйгуров и другие.

Большинство национальных объединений зарегистрированы в Министерстве юстиции. Но некоторые, как, например, Армянская община имени Месропа Маштоца, грузинское культурно-просветительское общества “Сатвистимо Иберия”, Осетинское общество “Алан” официально не зарегистрированы. Их деятельность в основном носит культурно-просветительский и благотворительный характер.

Национальные объединения (общества, общины, ассоциации) действовали на основании норм, предусмотренных Законом 1990 г. “Об общественных объединениях Таджикской ССР” и изменений, внесенных в этот Закон в 1992 г. Поэтому назрела необходимость принять новый, соответствующий реалиям времени Закон об общественных объединениях, который был принят в 1999 г.

Всего в Таджикистане организационно оформились 13 национальных объединений (обществ, общин, ассоциаций), правда, функционируют они с разной степенью активности. Национальные объединения тесно взаимодействуют между собой. Так, еще в 1992 г. национальные объединения образовали Координационный совет для обсуждения важнейших вопросов жизни общества и страны и, прежде всего, вопросов сохранения мира и межнационального согласия, защиты прав и интересов национальных меньшинств.

Основные цели и задачи Координационного совета были определены следующим образом: защита прав и свобод человека; защита национальных, политических, социальных, экономических прав национальных и этнических меньшинств республики; выработка механизмов реализации конституционного права на сохранение и развитие этнокультурной общности каждого народа независимо от численности и компактности проживания.

Национальные объединения свои проблемы стараются решать в рамках законов, обращаются в правительство, законодательные органы. Лидеры национальных общин участвовали во всех переговорах о примирении в центре и на местах, старались активно использовать все возможности народной дипломатии, в том числе действовали через кишлачные, махаллинские советы. Например, представители национальных общин участвовали в июне 1992 г. в подписании мирных соглашений в Хороге, к сожалению, не реализованных.

Для достижения национального примирения и согласия потребовались долгие раунды межтаджикских переговоров, и перед каждым раундом правительственные органы, члены правительственной делегации советовались с представителями политических партий и движений, общественных объединений, в том числе и с национальными общинами. Представитель Общества узбеков Таджикистана был включен в состав правительственной делегации на переговорах в Тегеране.

Важной вехой в миротворческом процессе в Таджикистане явилось подписание 9 марта 1996 г. Договора об общественном согласии. Руководители почти 30 общественных объединений, политических партий и движений, молодежных, женских, научных и других организаций поставили свои подписи под коллективно разработанным текстом договора. Его подписали президент Э. Рахмонов и председатель Маджлиси Оли С. Раджабов.

Впервые в истории суверенного Таджикистана, несмотря на различие политических взглядов и убеждений, политические партии и движения, общественные организации заявили о единстве своих позиций, усилий по общественно-политической и национальной консолидации народа. Главными задачами были провозглашены:

- достижение гражданского мира, национального и общественного мира в обществе;
- обеспечение приоритета прав и свобод человека над всеми другими ценностями;
- обеспечение верховенства Конституции и общепризнанных норм международного права .

Участниками Договора для реализации его положений был образован Общественный Совет – представительный экспертно-консультативный и координационный орган, в который вошли представители всех национальных общин Таджикистана.

4. Установление и анализ успешных и неудачных примеров

управления местными многоэтничными сообществами

4.1. Джамоат Кокташ (РРП)

В качестве примера успешного управления многоэтничным сообществом мы опять обратимся к джамоату Кокташ, т. к. это многонациональный джамоат, имеющий груз исторически сложившихся межэтнических противоречий и опыт по их разрешению. Здесь проживают таджики, узбеки, русские, татары, корейцы, представители других национальностей.

Исторически Кокташ был столицей Локая – области, в которой проживало одно из самых крупных племен кочевых узбеков – племя локай . Один из лидеров локаев Ибрагим-бек возглавлял борьбу против советской власти в период ее установления в Таджикистане. Борьба локаев во главе с Ибрагим-беком и краснопалочников – таджиков и оседлых узбеков, поддержавших советскую власть, была отражением исторически сложившихся противоречий между полукочевыми скотоводами и земледельцами . После поражения Ибрагим-бека в Локае оставалась едва ли четверть прежнего населения. В этот район было переселено большое число горцев из Каратегинской долины, узбеков и таджиков из Ферганы, ссыльных русских и немцев, депортированных корейцев, осетин и представителей других народов. Тем не менее, волнения локаев имели место на протяжении всего советского периода. Одно из крупных волнений произошло в начале 60-х гг. Оно было нейтрализовано как с помощью силового давления, так и путем уступок локайским лидерам. После обретения независимости (1991 г.) начался процесс переселения на историческую родину части локаев, вытесненных ранее в Курган-Тюбинский регион. Таким образом, джамоат Кокташ имел множество этнических проблем, оставшихся от исторического прошлого. В период гражданской войны 1992-93 гг. все скрыто тлевшие противоречия между локаями – скотоводами и пришлыми насельниками – таджиками актуализировались и стали мощным двигателем конфликта, который в этом джамоате в ряде случаев имел межобщинный характер. После войны, принесшей неисчислимые бедствия жителям джамоата, в ходе мирного процесса было достигнуто межобщинное и межэтническое примирение на среднем и низовом уровне.

О современной этнической структуре населения джамоата Кокташ можно судить по материалам, любезно предоставленным секретарем джамоата М. Саидовым. Согласно этим данным, в 1993 г. на территории джамоата проживало 45% таджиков, 42% узбеков (включая локаев и узбеков, потерявших родоплеменное деление), 13% русскоязычных. Новые

статистически достоверные данные относительно национального состава населения джамоата отсутствуют. По инициативе секретаря джамоата в 1999 г. была сделана попытка переписи населения по домовым книгам жителей. По результатам этой переписи были выявлены изменения этнической структуры населения джамоата. Существенно сократилась доля русскоязычных жителей (русских, татар, корейцев, немцев и т. д.). Теперь они составляют 4 – 5% населения. Число узбеков несколько возросло за счет притока локаев из других районов страны и почти сравнялось с таджикским населением.

В последние годы в управлении джамоатом принимают участие практически только таджики и узбеки. Это результат, с одной стороны, вытеснения “некоренных” из управления сообществом, с другой – самоустранения русскоязычных, нацеленных преимущественно на выезд из джамоата (репатриацию, переезд в города). Этнический состав управления джамоатом в основном соответствует соотношению узбеков и таджиков в составе населения. В аппарате джамоата, состоящем из 10 человек, равно представлены узбеки и таджики. Председатель джамоата – таджик, заместитель – узбек, секретарь – таджик.

Следует отметить, что до начала 90-х гг. руководство джамоата всегда состояло только из узбеков. С 1934 г. – года образования сельского совета Кокташ до 1999 г. председателем джамоата всегда был узбек-локай. Только в 1990 г. впервые заместителем председателя джамоата был избран таджик, а с 1993 г. и секретарем джамоата стал таджик.

В 1989 г. таджикский язык получил статус государственного. Тем не менее, до 1993 г. делопроизводство в джамоате велось исключительно на узбекском языке. Только после избрания в 1993 г. таджика секретарем джамоата по его инициативе постепенно делопроизводство стало вестись и на таджикском языке.

Взаимоотношения между таджиками и узбеками, проживающими в джамоате, были признаны нормальными всеми опрошенными независимо от этнической принадлежности. Однако все участники проведенных в джамоате Кокташ интервью и групповых дискуссий считают, что хотя конфликт в Таджикистане по своему характеру не был этническим, он оказал негативное влияние на взаимодействие между двумя основными этническими группами, проживающими на территории джамоата. Общим мнением собеседников было то, что лидеры региональных и политических группировок попытались использовать существующие этнические противоречия в своих целях, хотели придать конфликту этническую окраску. Тяжелейший опыт прошедшей войны, многочисленные жертвы и потери заставили этнические группы всемерно стремиться к этническому миру. Тем не менее, межэтнические проблемы и напряженность существуют, и джамоат, пытается их решать. Главное, по общему мнению, – не допустить ущемления прав узбеков, особенно локаев, которые рассматривают Кокташ как свою этническую территорию. И все же растущий этнонационализм, которым сопровождается становление независимого национального государства, становится проблемой в межэтнических отношениях.

В основном достижение стабильности и учет интересов этнических групп обеспечивается традиционными методами поддержания социального мира: этническим и региональным представительством и закреплением должностей. Так, в собрание представителей джамоата, состоящее из 25 человек, избраны 12 таджиков и 13 узбеков. В постоянно действующей административной комиссии джамоата (7 человек) – 4 таджика и 3 узбека. Из 26 председателей махаллинских комитетов – 16 узбеков и 10 таджиков. В целом национальный состав руководства джамоата, его управленческого аппарата, собрания представителей отражает этнический состав населения джамоата. По мнению опрошенных работников

джамоата и рядовых жителей, особую роль этническое закрепление должностей в джамоате играет в распределении земли и воды, в приватизации государственного имущества.

Важную роль в разрешении постоянно возникающих конфликтных ситуаций играют переговоры лидеров общин, старейшин, людей, пользующихся в джамоате авторитетом. На такого рода встречах и переговорах происходит, кроме всего прочего, согласование интересов различных этнических и региональных групп.

Конфликтные ситуации и противоречия разрешаются также обращением к влиятельным посредникам, образованием коалиций различной конфигурации и т. д.

С другой стороны, развитие рыночных отношений на селе отодвигает этнические проблемы на второй план. Социальная стратификация размывает этническую солидарность. Идет также непростой процесс становления гражданской идентичности на территориальной основе: узбеки – локаи не считают себя национальным меньшинством и воспринимают Таджикистан как собственное государство, так как их территория входит в территорию Таджикистана, и президент – таджик выступает как верховный сюзерен для племени локаев. Таким образом, формируются общие интересы, основанные не на этнических, а на национальных принципах. Можно привести множество примеров, когда в селениях с узбекским населением депутатом избирается таджик, и наоборот. Людьюми движет не осознание общей этнической принадлежности, а необходимость выбора лидера с деловыми качествами и гражданской позицией, способного отстаивать интересы общины. Однако эта тенденция продолжает сталкиваться с этническим, общинным коммунизмом.

Серьезные проблемы продолжают иметь место и в межобщинных отношениях различных таджикских этногрупп. Конфликт в республике привел к обострению отношений между выходцами из различных регионов Таджикистана. В результате конфликта, который во многом носил межрегиональный характер, во многих селениях джамоата погибли или пропали без вести ни в чем не повинные люди, виноватые лишь в том, что они были выходцами из того или иного региона. Это оставило глубокий след в сердцах людей. Тем не менее, несмотря на всю трагичность произошедших событий, люди вновь обретают уверенность, постепенно привыкают доверять друг другу. Бывшие боевики и их жертвы сейчас зачастую живут рядом, но по словам председателя джамоата А. Давлятбекова, никто не собирается мстить.

Работники джамоата постоянно отслеживают ситуацию через своих представителей и махаллинские комитеты. Проводятся многочисленные мероприятия, направленные на содействие объединению людей, помощь в преодолении барьеров недоверия.

4.2. ГБАО

Обеспечение представительства интересов бадахшанцев (памирских народностей) в Таджикистане, проблема местного управления в ГБАО – столь же интересная, сколь и сложная тема. Неопределенность этнической идентификации памирских народностей, начавшиеся процессы становления национального самосознания среди наиболее крупных памирских групп – шугнанцев и ваханцев, реакция на эти процессы со стороны таджиков, воспринимающих себя в качестве основных строителей национальной государственности в Таджикистане, все более возрастающая в ГБАО роль религиозного лидера памирцев – Ага-хана 1У – все это стремительно меняет ситуацию в ГБАО. Проблема местной власти и самоуправления, правового положения области, изменения в этой сфере, произошедшие за годы суверенного развития Таджикистана, требуют самостоятельного обстоятельного изучения и выходят за

рамки данной работы. Тем не менее, есть один любопытный аспект, редко попадающий в поле зрения исследователей – это управление таджикскими районами, входящими в ГБАО.

В весьма пестрой в этническом отношении Горно-Бадахшанской автономной области выделяются припамирские районы, населенные таджиками. Отношение жителей Припамирья к ГБАО, по словам респондентов, нейтрально-добрососедское. В последнее десятилетие эти отношения несколько ухудшились. Они были отягощены гражданской войной, в которой Припамирье и Бадахшан выступили на одной стороне, однако припамирские таджики пострадали значительно сильнее, чем бадахшанцы. Катастрофический наплыв беженцев, ухудшение экономической и социальной жизни создали большую напряженность во взаимоотношениях припамирских таджиков и бадахшанцев, но окончательно испортить их не смогли. Следует отметить, что одним из факторов, обеспечившим сохранение неплохих отношений, стала гуманитарная помощь, оказываемая жителям Припамирья и ГБАО независимо от этнической и религиозной принадлежности Фондом Ага-хана.

Благоприятные последствия деятельности фонда сказываются также и в улучшении межконфессиональных противоречий. Памирцы в основном являются исмаилитами, а жители Дарваза, Ванджа, Язгулама и киргизы Мургаба – сунниты. Раньше между последователями различных толков ислама существовали определенные предубеждения на религиозной почве. Теперь, благодаря усилиям организации Ага-хана, происходит процесс сглаживания религиозных противоречий. В целом для жителей ГБАО в большой степени характерна религиозная терпимость, и даже в период гражданской войны не было эксцессов на религиозной почве между более строгими последователями суннитского ислама из Дарваза, Ванджа, Мургаба и секуляризованными исмаилитами – памирцами.

Взаимоотношения так называемых таджикских районов (Дарвоз, Вандж) с Хорогом в области экономики также вполне лояльные. Это прежде всего связано с отсутствием предмета спора между ними. Экономически эти районы взаимозависимы. Единственная автодорога, которая связывает их между собой и с внешним миром, служит гарантом их выживания. Эта же дорога является залогом благосостояния этих территорий в будущем. Предполагается, что роль этой дороги в жизни жителей ГБАО возрастет после завершения строительства участков Куляб – Зигор и Мургаб – Кульма, когда транзитные международные перевозки обеспечат рабочие места в этом депрессивном регионе. Следует отметить, что фактором, поддерживающим, добрососедские отношения между этими регионами, является развитие экономических отношений, особенно внутренней торговли. В последние годы на городском базаре в Хороге можно встретить много торговцев из Дарваза, Ванджа, Язгулама, которые торгуют местными и привозными товарами.

Тем не менее, интересы припамирских районов учитываются в области явно недостаточно. Это заставляет припамирских таджиков вести собственную политику, лавируя между Центральной властью и ГБАО. С одной стороны, припамирские районы с таджикским населением пытаются решать свои проблемы в Душанбе, минуя областное руководство, с другой – они все более обособляются, образуя самостоятельный самоуправляющийся регион, в одинаковой мере подчиняющийся Душанбе и Хорогу.

В целом проблема участия этнических групп в управлении и обеспечение баланса их интересов – одна из самых сложных в ГБАО. Как и в других регионах республики, здесь тоже имеет место клановая, родовая, этническая борьба за власть. В данное время ключевые посты в руководстве области находятся в руках шугнанцев. Они доминируют почти во всех областных организациях и учреждениях, которые находятся в г. Хороге. В свою очередь, они также

подразделяются на кланы – дорморохтские, шохдаринские, сучанские, хорогские, поршневские и т. д. Как свидетельствуют информаторы, нынешняя областная администрация не думает о поддержке какого – либо баланса интересов этнических групп. Это особенно проявилось в ходе прошлогодних выборов в Маджлиси Оли, когда администрация области открыто поддерживала своих людей из хорогского клана. Это ведет к накоплению недовольства других этнических групп, не представленных в управлении. Пока ситуация спокойная, но есть тенденция нарастания конфликтного потенциала в области.

5. Заключение

Демократизация, в том числе реформа местного самоуправления в Таджикистане осуществляется одновременно с преодолением последствий кровопролитной гражданской войны и со стабилизацией политического режима, укреплением государственной власти в процессе становления национального государства. Все это делает процесс реформирования, развития местного самоуправления явлением очень сложным и противоречивым. Одной из важнейших задач на этом пути является обеспечение прав этнических меньшинств, представительство их интересов в органах управления, гармонизация межэтнических отношений. Это тем более важно, что прошедшая война имела этническое измерение. Тяжелый опыт противоборства этнических и региональных групп заставляет общины в Таджикистане искать оптимальные способы сохранения гражданского мира, обеспечения баланса интересов этнических, региональных и иных групп, искать способы поддержания этнического мира.

УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ В КРЫМУ

Татьяна Сенюшкина

Управление обществом – одна из наиболее сложных функций социальных систем. Управление обществом, лишенным привычного ритма жизни и находящимся в поиске новой линии развития, – вдвойне сложная задача. Управление полиэтничным обществом переходного периода по степени сложности превосходит и первую, и вторую.

Крым – один из полиэтничных регионов бывшего Советского Союза. По своим географическим характеристикам он представляет уникальный регион, имеющий огромный потенциал как для экономического роста, так и для культурного развития. К сожалению, не менее велик и конфликтный потенциал Крыма. Как будет развиваться этнополитическая ситуация на полуострове? Ответ на этот вопрос во многом зависит как от внешних, так и от внутренних факторов.

Крым находится в зоне геополитических интересов трех государств: Украины, России и Турции. Все эти государства имеют выход к Черному морю, которое омывает полуостров. В зависимости от стабильности ситуации в Черноморском регионе в целом, можно говорить о стабильности в Крыму. Наряду с этим, пульсация этнополитической жизни на полуострове во многом определяется теми процессами, которые происходят внутри местного сообщества. Опыт последних лет показывает, что разрешение или, наоборот, обострение возникающих сложных ситуаций зависит от позиции местной власти и сообщества в целом. Местное управление и самоуправление – мощный рычаг, который позволяет сдерживать общее социальное и этнополитическое напряжение.

Современные проблемы в сфере межэтнических отношений в Крыму во многом определяет прошлое. Разные этнические группы, проживающие на полуострове, по-разному интерпретируют одни и те же исторические события. К примеру, крымские татары претендуют на звание коренного народа и отстаивают право на самоопределение. Этнические греки считают, что первенство расселения на полуострове принадлежит им, и это действительно подтверждается историческими фактами. В свою очередь, русские, которых на полуострове большинство, утверждают, что основной экономический и культурный потенциал сформировался на полуострове во время существования российского, а затем и советского Крыма.

Особый пласт в этнической истории Крыма представляет депортация народов, осуществленная во время Второй мировой войны. В этом явлении – корни основных проблем, порождающих современные проявления межэтнической напряженности. В особенности это касается крымских татар. Пережитая трагедия сохранилась в памяти нескольких поколений, в сознании людей укоренилась обида. Для этого народа возвращение из депортации означает новое обретение родины. Репатриация – явление достаточно редкое в мировой практике. На территории бывшего СССР в регионах, испытавших на себе подобный опыт, уже вспыхивали кровавые этнические столкновения.

В данной статье предпринята попытка на основе анализа этнополитических процессов, происходивших в Крыму в последнее десятилетие, исследовать проблему реформирования общественного управления на местном уровне. С этой целью в статье раскрываются следующие вопросы:

- законодательная основа местного самоуправления и деятельности местного сообщества в Украине, и, в частности, в Автономной республике Крым;

- картина этнического многообразия местного сообщества, включая наиболее важные исторические аспекты проблемы;
- правовое и политическое положение национальных меньшинств;
- проблемы социально-культурной и политико-правовой адаптации репатриантов.

Особое внимание уделено проблемам, вызвавшим обострение этнополитической ситуации в регионе. Это, в частности, принятие новой Конституции Крыма, приватизация земли, принятие украинского гражданства крымскими татарами, возвратившимися из депортации.

1. Законодательная основа и реальное состояние местного самоуправления

Местное самоуправление – один из институтов народовластия в Украине. Правовой статус этого института определяется Европейской Хартией местного самоуправления 1985 г., ратифицированной Украиной в 1997 г., а также национальным законодательством – в частности, Конституцией Украины и Законом “О местном самоуправлении в Украине”.

Вопрос об организации местного самоуправления был едва ли не самым болезненным политико-правовым вопросом в ходе конституционного процесса, предшествовавшего принятию украинской Конституции в 1996 г. И сегодня существует целый ряд проблем в связи с внедрением в жизнь основ самоуправления. Слишком многие его функции все еще осуществляются органами исполнительной власти, даже после принятия некоторых муниципальных законов не утихают страсти вокруг того, выполнять их или нет.

Условий для того, чтобы структуры самоуправления заработали в полную силу, пока что не достаточно. Одни только формируются (такие, как законодательная база), другие (финансовая самостоятельность, психологическая готовность населения к участию в самоуправлении) отсутствуют вовсе. Один из проблемных вопросов – соотношение и возможность баланса между местными интересами и общегосударственными приоритетами. При этом вряд ли можно оспорить тот факт, что эффективность деятельности органов местного самоуправления зависит от того, насколько оптимально в организации местной власти сочетаются интересы государства и интересы общин, государственная исполнительская вертикаль и инициатива снизу.

Большое значение, придающееся государством поддержке и развитию местного самоуправления, проявляется в том, что оно гарантируется в ряду основных принципов конституционного строя Украины (ст. 7 Основного Закона). Кроме того, в Конституции Украины содержится отдельная глава “Местное самоуправление” (разд. XI, ст. ст. 140-146). В соответствии с конституционно-правовыми нормами, изложенными в этом разделе, местное самоуправление является правом территориального сообщества, жителей села или добровольного объединения жителей нескольких сел, поселка или города, самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины. Органами местного самоуправления являются областные и районные советы. Депутаты в органы местного самоуправления избираются всеобщим голосованием сроком на четыре года.

Территориальные сообщества, в соответствии со ст. 141, на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на четыре года соответственно сельского, поселкового и городского голову, возглавляющего исполнительный орган совета. Статус их деятельности определяется законом.

Председатель районного и областного советов избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный аппарат совета. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5). Материальной и финансовой основой местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных сообществ сел, поселков, городов и др.

Государство принимает участие в формировании доходов бюджета местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством (ст. 142). Согласно Конституции, органы местного самоуправления делятся на две части: территориальные громады села, поселка, города, а также областные и районные советы. Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в соответствии с законом и подконтрольны существующим органам исполнительной власти, а также исполняют законы Президента Украины и Верховной Рады. Права местного самоуправления защищаются в судебном порядке (ст. 145). Решения местного самоуправления могут быть приостановлены, если они не отвечают Конституции и законам Республики.

В стадии дискуссии сегодня находится вопрос о необходимости определения единой государственной политики поддержки местного самоуправления и утверждения концепции муниципальной реформы. Эта концепция должна стать одновременно и двигателем муниципального развития, и составляющей более общей программы – концепции государственно-правовой реформы в Украине.

На сегодня муниципальная реформа еще далека от своего завершения. Фактически второму ее этапу после принятия Конституции положил начало Закон “О местном самоуправлении в Украине” 1997 г., который конкретизирует правовые нормы, изложенные в Конституции. Этот закон определяет систему и гарантии местного самоуправления, способы организации и деятельности, а также правовой статус и ответственность органов и руководящих лиц местного самоуправления. Статья 3 данного закона закрепляет право граждан Украины на реализацию своего права на участие в местном самоуправлении, эта же статья запрещает ограничение этого права в зависимости от расы, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, срока проживания на соответствующей территории, по языковым или другим признакам.

В соответствии с законом местное самоуправление в Украине строится на следующих принципах: народовластие, законность, гласность, коллегиальность, совмещение местных и государственных интересов, выборность, правовая, организационная и материально-финансовая самостоятельность в границах полномочий, определенных законом, подотчетность и ответственность перед территориальными сообществами их органов и руководящих лиц, государственная поддержка и гарантии местного самоуправления, судебная защита прав местного самоуправления.

Закон регламентирует проведение местного референдума как способа волеизъявления членов местного сообщества (ст. 7). В соответствии с этой статьей, местный референдум определяется как форма решения территориальным сообществом вопросов местного значения путем прямого волеизъявления. Предметом местного референдума может быть любой вопрос, относящийся к ведению местного самоуправления согласно Конституции и действующему законодательству. Решения, принятые на референдуме, являются обязательными для выполнения на соответствующей территории.

Закон закрепляет положение об общем собрании граждан по месту проживания, которое является одной из форм непосредственного участия в решении вопросов местного значения. Члены территориального сообщества имеют право на местные инициативы (ст. 9). В соответствии с законом местная инициатива должна быть рассмотрена в Совете. Решение Совета, принятое по вопросу, внесенному на рассмотрение путем местной инициативы, обнародуется в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления или уставом территориального сообщества.

Статья 15 закона регламентирует положения, связанные с формами добровольного объединения органов местного самоуправления. С целью более эффективного осуществления своих полномочий, защиты прав и интересов территориальных сообществ, органы местного самоуправления могут объединяться в ассоциации. Органы местного самоуправления и их ассоциации могут входить в соответствующие международные ассоциации и другие объединения органов местного самоуправления. Ассоциациям и другим добровольным объединениям органов местного самоуправления не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении в Украине стал основой для разработки и принятия других законодательных актов о местном самоуправлении. В процессе доработки находятся законопроекты “Об органах самоорганизации населения”, “О примерном уставе территориальной общины” и др.

В перспективе муниципальная политика Украины будет развиваться по следующим направлениям:

- законодательное обеспечение самостоятельного развития регионов при строгом контроле государства над соблюдением законов в деятельности органов и должностных лиц и местного самоуправления;
- финансовая и организационно-методическая поддержка системы местного самоуправления.

Построение местного самоуправления в Украине складывается непросто. Одна из проблем заключается в том, что полномочия, предоставленные законом органам местного самоуправления, до сих пор принадлежали и в значительной мере продолжают оставаться у учреждений и руководителей исполнительной власти, привыкших решать многие вопросы, исходя из представлений и интересов, существенно отличающихся от интересов местных сообществ. В результате структуры исполнительной власти предпринимают попытки руководить органами местного самоуправления, нарушать законы, регламентирующие деятельность местных советов и их органов. Такое положение дел нередко приводит к противоречиям между исполнительной и представительной властью на местном уровне.

2. Правовое положение национальных меньшинств

Украина – многонациональное государство. Здесь проживает свыше 100 этнических групп, составляющих вместе с украинцами пятидесятидвухмиллионный народ Украины. Наряду с разбросанностью представителей разных национальностей по всей территории страны, существуют также компактные поселения этнических групп. В связи с этим осуществление местного самоуправления тесным образом связано с правовым регулированием положения национальных меньшинств. Основные положения по этим вопросам закреплены в Конституции Украины, а также в Декларации прав национальностей Украины, принятой 1 ноября 1991 г., в

Законе Украины “О национальных меньшинствах” от 25 июня 1992 г. Правовое положение национальных меньшинств согласно этим законам не противоречит Всеобщей декларации прав человека и ратифицированным Украиной международным актам о правах и свободах личности. В частности, статья 1 Декларации прав национальностей Украины гласит: “Украинское государство гарантирует всем народам, национальным группам, гражданам, проживающим на его территории, равные политические, экономические, социальные и культурные права. Представители народов и национальных групп избираются на равных правах в органы государственной власти всех уровней, занимают любые должности в органах управления, на предприятиях, в учреждениях и в организациях. Дискриминация по национальному признаку запрещается и карается по закону”. Государство гарантирует всем вне зависимости от национальности право свободного пользования родным языком, исповедания своей религии, использования национальной символики, сохранение традиций, охрану памятников истории и культуры народов. Также Украинское государство гарантирует всем этническим группам право создавать свои культурные центры, общества, землячества, объединения. Эти организации могут осуществлять деятельность, направленную на развитие национальной культуры, проводить в установленном порядке массовые мероприятия, содействовать созданию национальных газет, журналов, издательств, музеев, художественных коллективов, театров, киностудий. Кроме того, национальные культурные центры и общества, представители национальных меньшинств имеют право на свободные контакты со своей исторической родиной.

3. Правовой статус Крымской Автономии

Одним из самых полиэтничных регионов Украины является Крым, где проживает свыше 80 этнических групп. Более 60% населения составляют русские, по своему официальному статусу являющиеся национальным меньшинством в Украине. Около четверти населения относится к этническим украинцам. Особую группу местного сообщества составляют народы, возвратившиеся из депортации: крымские татары, армяне, греки, немцы и болгары.

Крым имеет статус Автономной республики, закрепленный в Конституции Украины (раздел 10). В этом регионе действует собственная конституция, представительный орган – Верховная Рада Автономной Республики Крым, собственное правительство – Совет Министров Автономной Республики Крым. К ведению АР Крым относятся: назначение выборов в местный парламент, организация и проведение местных референдумов, разработка, утверждение и исполнение республиканского бюджета, участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, обеспечение функционирования и развития государственного и национальных языков и культур, участие в разработке и реализации государственных программ возвращения депортированных народов. В Автономной Республике Крым действует Представительство Президента Украины, статус которого определяется законом Украины.

Ныне действующая конституция Крыма – третья по счету. Первая была принята в 1992 году, на волне роста политического объединения русского населения Крыма. Чувствуя поддержку Москвы, крымское руководство того времени поставило вопрос о государственной самостоятельности региона. Был введен пост президента Крыма, а отношения с официальным Киевом накалились до предела. В итоге этого противостояния Конституция Крыма была отменена Верховной Радой Украины как не соответствующая Основному Закону государства. Также были запрещены гимн республики, референдум о статусе Крыма, упразднен пост президента Крыма. Верховный Совет Крыма был лишен практически всех реальных полномочий, а правительство Крыма полностью переподчинено президенту Украины и

кабинету министров. Кроме того, были запрещены все местные партии, большая часть которых объединяла жителей полуострова по этническому признаку.

В 1996 г. крымский парламент принимает новую Конституцию, более лояльную к украинскому законодательству. Вторая Конституция Крыма действовала до 1998 г., хотя и не была утверждена Верховной Радой Украины.

В октябре 1998 г. третья по счету конституция была принята парламентом республики, а в декабре этого же года утверждена Верховной Радой Украины и Президентом Украины Леонидом Кучмой. Нынешняя Конституция Крыма является одновременно и отдельным законом Украины, что придает ей высокую степень правовой защиты. Согласно конституции, члены местного сообщества принимают участие в решении вопросов, отнесенных к ведению АРК, путем выборов и референдумов, а также через органы власти АРК.

Правовые основы организации власти в Автономной республике, закрепленные в конституции, имеют свои особенности. В этой сфере следует выделить несколько основополагающих позиций, в том числе: принципы взаимодействия органов государственной власти Автономной республики, органов местного самоуправления; механизм исполнения государственных функций и полномочий на территории автономии, организация и деятельность органов власти АРК.

Статьей 5 Конституции предусмотрено принципиально важное положение о том, что Президент Украины, Верховная Рада Украины, Кабинет министров Украины, другие органы власти осуществляют свои полномочия по отношению к Автономной Республике и ее органам власти в пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Суть этого положения заключается в том, что в отношении Автономной Республики Крым и ее органов власти не в праве применяться меры, прямо не предусмотренные Конституцией и законами Украины. При разработке этих положений использовался европейский опыт урегулирования взаимоотношений государственных органов с органами регионального и местного самоуправления, в частности, Европейская Хартия местного самоуправления.

Государство не всевластно – оно обязано функционировать в пределах и формах, предусмотренных Конституцией и законами. Существуют права и свободы человека, полномочия местного самоуправления, автономий и субъектов федерации, и государственные органы не в праве их нарушать.

Кроме того, статьей 3 Конституции АРК закреплены правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов власти Автономной Республики Крым. Данной статьей установлено, что органы власти АРК в своей деятельности обязаны сочетать интересы Автономной Республики и общегосударственные интересы Украины. В свою очередь, органы государственной власти Украины при принятии решений, касающихся Автономной Республики Крым, обязаны учитывать особенности местного сообщества.

Принципы взаимодействия органов власти Автономной Республики с органами местного самоуправления освещены в ст. 35 Конституции. Статья 45 закрепляет нормы, регулирующие функционирование совместных программ социально-экономического, культурного развития, а также условия реализации совместных проектов. Согласно Конституции, с целью сбалансированного социально-экономического и культурного развития региона Верховная Рада АРК взаимодействует с ассоциациями и другими добровольными организациями органов местного самоуправления. Кроме того, ассоциации органов местного самоуправления могут вносить на рассмотрение Верховной Рады АРК рекомендации и предложения в установленном

законом порядке. Конституция определяет широкий круг вопросов, по которым органы местного самоуправления совместно с Верховной Радой АРК могут принимать совместные решения. Это образование, охрана здоровья, экология, охрана памятников культуры, организация туризма, деятельность библиотек, музеев, театров; осуществление программ подготовки кадров, помощи малообеспеченным семьям, пенсионерам и инвалидам, многодетным семьям, осуществление молодежных программ, программ в сфере науки и культуры и др.

Отдельная статья Конституции посвящена реализации прав и интересов граждан в сфере национальной культуры в АРК (ст. 14). Здесь говорится о том, что в Автономной республике Крым обеспечивается сохранение многообразия культур, исторически сложившихся на Крымском полуострове. Для реализации национальных интересов члены местного сообщества могут создавать объединения, деятельность которых регулируется нормативно-правовыми актами. Конституция гарантирует всем проживающим в Крыму, вне зависимости от этнической принадлежности, право на развитие национальных культурных традиций, исповедание своей религии, удовлетворение потребностей в литературе, искусстве, право на создание национальных средств массовой информации, издательств, музеев, театров, киностудий и других национальных, культурных и учебных заведений.

Конституция Крыма, гарантируя соблюдение прав и интересов граждан в сфере этнической культуры, нацеливает также на формирование особой крымской идентичности. В частности, в конституции используется термин “крымчане”. Конституционное закрепление этого термина означает признание того, что на крымском полуострове сформировалась особая межэтническая и политическая общность людей. Термин “крымчане” присутствует также и в новом гимне Крыма, музыку к которому написал крымско-татарский композитор Алемдар Караманов. “И вместе, крымчане, прославим в веках Крым...” – так звучат слова гимна.

Один из наиболее важных вопросов, регулируемых крымской конституцией, – вопрос о языке. Этой проблеме посвящена статья 10, пункт 1 которой гласит: “В Автономной Республике Крым наряду с государственным языком обеспечивается функционирование и развитие, использование и защита русского, крымско-татарского, а также языков других национальностей”. Пункт 2: “В Автономной Республике Крым русский язык как язык большинства населения и приемлемый для межнационального общения используется во всех сферах общественной жизни”. Пункт 3 данной статьи: “В Автономной Республике Крым гражданам гарантируется право изучения, обучения и воспитания на родном языке в детских дошкольных учреждениях, в учебных заведениях государственной, республиканской и коммунальной форм собственности или через национально-культурные общества в порядке, определенном законодательством Украины и нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым”.

4. Этническая картина Крыма. Исторические аспекты проблемы

В течение многих веков Крым был одним из самых полиэтничных регионов Европы. Он издревле заселялся представителями различных этносов, носителями разнообразных культурных традиций и религиозных взглядов. Древнейшее население Крыма – тавры и скифы, упоминание о которых встречается у Геродота. Отдельную веху в истории полуострова занимают греческие колонии, а также византийские княжества и генуэзские города-государства. В первой половине XII века в Крыму появляются представители этнического конгломерата Золотой Орды, которые затем образуют здесь самостоятельное Крымское ханство. В конце XV века Крымское ханство попадает в вассальную зависимость от Турции, а

после поражения в русско-турецкой войне 1768-1774 получает независимость и в 1783 году присоединяется к России. Заселение Крыма выходцами из России начинается в конце XVIII века, и уже к началу XIX века на полуострове формируются локальные общности русского населения.

Российская империя, аннексировав Крым, способствовала эмиграции татар в Турцию: в XVIII веке выехало не менее 100 тысяч человек, в XIX веке – до 150 тысяч. В это же время происходит быстрый рост русской и украинской общин, а также увеличение численности армян, немцев, болгар, евреев.

К началу 1921 г. в Крыму проживали представители 59 национальностей. Этнический состав крымского населения в это время выглядел следующим образом: русские – 42%, крымские татары – 25%, украинцы – 11%, немцы – 6%, евреи – 5%. Вопрос о национальной республике с предоставлением автономии ставился уже тогда. Как свидетельствуют документальные источники, на “полную автономию” претендовали крымские татары и немцы. Полная автономия предполагала предоставление Крымской Республике прав в сфере внешних сношений, международной торговли, самостоятельного решения вопроса о возвращении в Крым эмигрантов.

18 октября 1921 г. была образована Крымская Автономная Советская Социалистическая республика. “Значение этого акта, – писал “Красный Крым” 26 октября, – заключается в том, что вся политика Советской власти в Крыму должна быть построена на основе учета особенностей экономической и культурной жизни Крыма, в котором население состоит из отдельных национальностей, из которых каждая имеет свой язык, свой уклад жизни, сложившийся в процессе исторического развития”. Конституция Крымской ССР, принятая Первым Всекрымским Учредительным Съездом Советов 10 ноября 1921 г., закрепила создание автономии в Крыму.

Первая Крымская Конституция утвердила равенство и право на свободное развитие всех проживающих в Крыму вне зависимости от национальности, отменила все существовавшие ранее национальные и национально-религиозные привилегии и ограничения, ввела два государственных языка – русский и крымско-татарский. Согласно Конституции Крымская ССР вошла в состав Российской Федерации, на территории Крыма были введены в действие все действующие законодательные акты РСФСР. При этом Крым оставлял за собой право видоизменять их согласно местным условиям и особенностям.

Высшую власть на территории Крыма осуществлял Всекрымский Съезд Советов, который избирал из своей среды Центральный исполнительный комитет в количестве 500 членов, осуществлявший законодательную и контролирующую деятельность в период между съездами Советов. Исполнительную власть осуществлял Совет Народных Комиссаров. Для руководства отдельными отраслями управления были созданы Народные Комиссариаты.

Как видим, Крым в 1921 г. получил статус субъекта федерации, что было закреплено в конституции. В документах, связанных с образованием Крымской республики, неоднократно встречается упоминание о том, что Крымская ССР по сути является интернациональной республикой. Это означает, что речь не шла о национальной автономии, хотя национальная политика в Крыму способствовала вовлечению представителей различных национальностей во все партийные и советские структуры. Известно, что еще до официального провозглашения автономии Крыма Президиум Областного Комитета обсудил до 25 кандидатур татар, которые после этого были введены в целый ряд областных учреждений в качестве членов коллегий или заместителей заведующих. Кроме того, национальная политика в Крыму нацеливала на

предоставление возможности полного национального и культурного развития татарскому населению; разрешение вопросов хозяйственного устройства, главным образом, земельных и др.

Накануне Второй мировой войны на территории Крыма проживали 1 млн. 126 тыс. 529 человек. Этнический состав населения выглядел следующим образом:

Таблица. Этнический состав населения

Национальность	Количество жителей
по переписи 1939 г.	% ко всему населению
Русские	558481 49,5
Крымские татары	218879 19,4
Украинцы	154123 13,7
Евреи	65452 5,8
Немцы	51299 4,6
Греки	20652 1,8
Болгары	15344 1,4
Армяне	12923 1,1
Другие	29276 2,7

В соответствии с районированием 1935 г. территории с преобладанием определенных этнических групп были выделены в самостоятельные административные единицы. В 25 районах был сформированы 441 орган местного самоуправления, в том числе татарских – 177, русских – 130, немецких – 40, еврейских – 32, греческих, армянских, болгарских и других – 72.

В Крыму действовали сотни национальных школ, преподавание в которых велось на русском, крымско-татарском, украинском, немецком, еврейском, греческом, армянском, болгарском и др. языках, выпускалась литература, газеты и журналы на языках многих национальностей.

Однако в середине 30-х гг. государственная политика по отношению к этническим меньшинствам и автономным образованиям претерпевает серьезные изменения. Тысячи людей разных национальностей стали в эти годы жертвами сталинских репрессий. По ложным обвинениям в национализме были арестованы и погибли в лагерях многие руководители Крымской Автономной Республики, общественные деятели, ученые, работники культуры и образования из числа крымских татар. Гонениям подверглась и церковь. Были репрессированы сотни священнослужителей, уничтожены православные храмы, мечети, синагоги и другие культовые здания.

В 1938 г. были ликвидированы немецкие национальные районы и сельсоветы, закрыты национальные школы. В 1941 г. была осуществлена операция по выселению из Крыма немцев, а 18 мая 1944 г. началась депортация крымских татар. За 60 часов, потребовавшихся для

проведения операции, из Крыма было вывезено 187 тыс. 859 человек. Около 70% переселенцев оказались в Узбекистане, остальные – в других регионах Советского Союза. Основную массу депортированных составляли старики, женщины и дети. По фронтам были изданы специальные приказы об увольнении из армии крымских татар. Они также выслались в районы специального поселения. С учетом бывших военнослужащих общее число депортированных крымских татар составило 200 тыс. человек.

Участь крымских татар вскоре разделили армяне, болгары и греки. Их выселение из Крыма началось 24 июня 1944 г. Депортации в Казахстан, на Урал и в Сибирь подверглись 9 тыс. 620 армян, 12 тыс. 420 болгар и 15 тыс. 40 греков. Вместе с ними из Крыма были высланы проживавшие здесь курды, цыгане и турки. Всего за годы войны из Крыма было депортировано более 300 тыс. жителей. Депортация стала поводом для ликвидации Крымской Автономной Республики и преобразования ее в одну из областей Российской Федерации. Для восполнения убыли населения было осуществлено организованное переселение на полуостров сотен тысяч людей из различных регионов России и Украины.

Фактически процесс политической реабилитации депортированных по этническому признаку был начат 14 ноября 1989 г., когда Верховным Советом СССР была принята Декларация “О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, которые были подвержены насильственному переселению, и обеспечении их прав”. После распада Советского Союза Украина практически единолично несет всю тяжесть расходов, связанных с возвращением депортированных. В октябре 1992 г. по инициативе Украины в столице Киргизстана Бишкеке главами стран – членов СНГ было подписано Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных личностей, национальных меньшинств и народов. Это соглашение было ратифицировано Украиной, Таджикистаном, Узбекистаном и Арменией.

Для разрешения проблем межведомственного характера была создана республиканская комиссия по делам депортированных народов Крыма и межправительственная украинско-германская комиссия по делам депортированных немцев, возвращающихся на Украину. Эти комиссии возглавляет вице-премьер Украины. В их состав входят руководители многих министерств и ведомств. Для решения некоторых вопросов, связанных с обустройством переселенцев, Указом Президента Украины в 1992 г. был создан украинско-немецкий фонд, а Постановлением Кабинета Министров Украины – фонд депортированных народов Крыма.

В настоящее время в Автономную Республику Крым возвратилось около 260 тыс. крымских татар и около 13 тыс. армян, болгар, греков и немцев. Согласно официальным данным, численность проживающих из числа депортированных граждан на 1 января 2000 г. составила: крымские татары – 255,5 тыс. чел., армяне – 5,1 тыс. чел., греки – 3,9 тыс. чел., немцы – 2,1 тыс. чел., болгары – 1,3 тыс. чел. Согласно последним статистическим данным, из 2,7 млн. жителей Крыма более 60% составляют русские, около четверти относится к этническим украинцам.

Картина этнического многообразия в Крыму тесным образом связана с миграционными процессами. В 1980-е годы Крым был регионом притяжения мигрантов: миграционный прирост возрастал ежегодно, и продолжался этот процесс до 1993 года, когда произошел резкий спад, который затем сменился убылью. Заметно снизились темпы переселения крымских татар, что связано с экономическими трудностями в организации переезда. Несмотря на это, ожидается приезд еще не менее 250 тыс. чел., то есть практически всех крымских татар, проживающих в настоящее время в России и странах СНГ.

Расселение возвращающихся из депортации граждан проведено согласно постановлениям Совета Министров Крыма от 05.06.1992 г. № 143 “О возвращении, расселении и обустройстве крымских татар”, а также от 21.07.1992 г. № 171 “О расселении возвращающихся в Крым депортированных армян, болгар, греков и немцев”. К сожалению, этот процесс, включающий и занятость трудоспособного населения, шел в основном стихийно. Государственная программа возвращения из депортации не была принята, это привело к образованию существенного разрыва между потребностями обустройства прибывших граждан и возможностями их удовлетворения.

Расселение возвращающихся из депортации по городам и районам полуострова было осуществлено неравномерно. Образовались территории более или менее компактного проживания. Так, крымские татары преимущественно расселены в Симферопольском районе – 28,1 тыс., или 11%, Белогорском – 23,9 тыс., или 9,4%, Бахчисарайском – 22,8 тыс., или 8,9%, Джанкойском – 21,7 тыс., или 8,5%, городе Симферополе – 22,4 тыс., или 8,8%. За 1999 г. количество крымских татар, проживающих в городе Симферополе, увеличилось на 1100 человек. Армяне и немцы проживают преимущественно в Джанкойском районе и городе Симферополе, греки и болгары – в Симферополе и Керчи.

В местах компактного поселения репатриантов неудовлетворительно ведется строительство дорог внутри населенных пунктов, систем водо- и электроснабжения, отсутствуют система канализации, телефонная связь, пункты медицинской помощи. Спонтанный характер носит организация новых рабочих мест, отсутствует статистика труда. Из-за отсутствия денег недостаточно финансируется развитие культуры, образования, восстановления историко-культурного наследия депортированных народов. На социально-бытовые и культурно-образовательные проблемы переселенцев накладываются и экологические проблемы полуострова. Полиэтничность Крыма, не вызывавшая раньше негативных процессов, в результате демографических сдвигов и под воздействием целого ряда политических и экономических обстоятельств стала одним из факторов напряженности в регионе.

5. Проблемы социально-культурной

и политико-правовой адаптации репатриантов

Выселение крымских татар в Среднюю Азию было рассчитано на постепенную ассимиляцию среди местного населения, относительно близкого по языку, религии и культуре. Однако этого не произошло. Крымские татары сохранили свою самобытность, культурные традиции, образ жизни. Тем не менее, многое из культурных ценностей, создававшихся веками, оказалось утраченным. Велики духовные потери и других депортированных народов – армян, болгар, греков и немцев. Их новые поколения, возвращающиеся в Крым, почти полностью утратили национальный колорит, большинство не знают языка своего этноса. Поэтому процесс социальной адаптации и этнокультурного возрождения, предусматривающий формирование климата межэтнического доверия и толерантности, взаимообогащение культур при уважении самобытности каждого этноса является одной из главных задач управления крымским сообществом.

С начала массового возвращения репатриантов органы местного самоуправления приступили к решению ряда вопросов гуманитарного характера, поднимаемых этническими группами. В соответствии с решениями исполнительных органов власти предусматривалось строительство в районах расселения крымских татар объектов образования, культуры, здравоохранения, организация обучения детей на родном языке, выпуск соответствующей учебной литературы. Было организовано радио и телевидение, работающее на крымско-татарском языке. В школах

дети стали изучать крымско-татарский язык. Созданы шесть крымско-татарских, две армянских, болгарская и греческая газета. Кроме того, образованы национальная крымско-татарская галерея, ассоциация крымско-татарских художников, в Симферополе действует крымско-татарский музыкально-драматический театр. Приступили к работе воскресные школы по изучению армянского, греческого, болгарского и немецкого языков при школах, учреждениях культуры и национально-культурных центрах в городах Крыма.

Были развернуты работы по реставрации исторических памятников, в том числе мечетей, армянских монастырей, болгарских и греческих церквей, лютеранских кирх. Ежегодно проходят фестивали народного творчества крымских татар, греков, дни армянской и немецкой культуры в Крыму, художественные выставки мастеров живописи.

Наряду с этим существуют нерешенные проблемы. В качестве примера можно привести ситуацию, которая сложилась в образовании. Сегодня в Крыму крымско-татарских школ и 50 классов с крымско-татарским языком обучения, и, хотя родной язык изучает большинство школьников, требуется открыть не менее 30 – 40 таких школ. Однако строительство школьных зданий в Крыму из-за нехватки средств сегодня практически не ведется, что привело к переполнению действующих школ. Особый ряд проблем связан с системой здравоохранения. Тяжелые социально-бытовые условия жизни многих репатриантов, неполноценное питание, использование некачественной воды, отсутствие в большинстве поселков расселения депортированных стационарных медпунктов привело к росту заболеваемости, особенно туберкулезом, желудочно-кишечными и бронхо-легочными заболеваниями, гепатитом. По данным Республиканского медицинского центра, более 60% крымских татар страдают различными хроническими заболеваниями.

Значительное место в решении вопросов социально-культурной адаптации репатриантов занимает религиозное возрождение. По данным социологических опросов, проведенных Центром регионального развития при Правительстве Автономной Республики Крым, 93,8% крымских татар относят себя к приверженцам ислама, 39,2% из них соблюдают религиозные обряды. Отмечается расширение мусульманской религиозной общины в Крыму. Начиная с 1988 г. зарегистрировано около 180 общин. При муфтияте действуют курсы по подготовке священнослужителей. Их обучение ведется в исламских университетах и медресе Турции, Египта, Саудовской Аравии.

Армяне, болгары, греки и немцы также рассматривают религию как главный фактор возрождения своей культуры. Существуют религиозные общины православных греков, армян, евангелическо-лютеранские общины немцев. Отношения между конфессиями, существующими в Крыму, на сегодняшний день не являются конфронтационными. Функционирует межконфессиональный координационный Совет “Мир – дар Божий”, деятельность которого направлена на стабилизацию обстановки в Крыму.

Нынешний период в жизни крымско-татарского народа можно охарактеризовать как этап реинтеграции в Крыму. Вполне закономерно, что на этом этапе крымские татары стремятся к политическому и экономическому самоуправлению, к воссозданию системы национального образования и культуры. Специфика реинтеграции крымских татар, а также представителей других этнических групп, депортированных из Крыма, заключается в следующем: во-первых, речь идет о редком в мировой практике случае. Как правило, проблема этнической интеграции возникает там, где существуют этнические общины, оторванные от основной части нации-государства и помещенные в новую языковую, культурную и религиозную среду. Это характерно для турок в странах западной Европы, выходцев из Африки во Франции и т. д. В

случае с крымскими татарами следует учитывать особенности этносоциальной жизни в СССР. Сформированная в эпоху социализма система ценностей и стереотипов поведения выполняет в ситуации возвращения депортированных позитивную роль; у них не возникает также сложностей с языком межэтнического общения, нет необходимости дополнительно подтверждать профессиональную квалификацию или осваивать новые стандарты образования, и, в целом, вхождение нового этноса в крымское сообщество не несет на себе печати принципиальной несовместимости. Во-вторых, в данном случае мы имеем дело с уникальной ситуацией не утраты, а обретения родины, что создает совершенно иной психологический фон проблемы, поскольку крымские татары, несмотря на длительную депортацию, всегда оставались патриотами Крыма. В иерархии же ценностей, характерных для крымско-татарского этноса, патриотизм занимает одно из главных мест.

Однако, наряду с позитивными факторами, облегчающими процесс реинтеграции, все более проявляется влияние негативных. Репатриация началась в период крушения тоталитарного строя, в условиях трансформирующейся экономики. Перемещение и обустройство больших групп людей менее болезненны при высокой степени централизации экономики, и осложняются в условиях несбалансированных рыночных отношений. Этим во многом объясняются проблемы Украины в обустройстве депортированных граждан, а также трудности, переживаемые самими репатриантами в вопросах обретения жилья, трудоустройства, социальной защиты.

Острой остается проблема занятости, хотя за последние годы значительно увеличилось число репатриантов, занятых мелкой торговлей и рыночной деятельностью. По данным социологических опросов, мелкий бизнес приносит основной доход примерно половине семей депортированных. В целом в Крыму из 130 тысяч трудоспособных крымских татар только 75 тысяч (57,7%) имеют работу. В ряде регионов уровень безработицы среди них значительно превышает средний. Так, в Феодосии он составляет 66,7%, в Джанкое – 61,8%. Явления аналогичного порядка характерны и для возвратившихся в Крым армян, болгар, греков и немцев, хотя они выражаются менее заметно в силу сравнительной малочисленности этих этнических групп.

В связи сокращением бюджетного финансирования программы обустройства репатриантов следует ожидать дальнейшей эволюции крымско-татарского национального движения и его политических организаций. Сегодня в этом движении выделяется три течения. Первое из них – умеренное, представленное Национальным движением крымских татар (НДКТ), которое объединяет главным образом представителей интеллигенции и служащих. Движение выступает за восстановление национальной государственности крымских татар в рамках формируемых в Крыму государственных институтов. Позицию НДКТ отражает газета “Арекет”. Эта организация не проявляет заметной политической активности и носит характер скорее клуба интеллектуалов, нежели политической партии, ограничиваясь в основном литературной полемикой со своими оппонентами. Второе течение (национально-либеральное) ярче всего представлено Организацией крымско-татарского национального движения (ОКНД) и Меджлисом крымско-татарского народа. ОКНД была создана в мае 1989 г. в результате раскола в Крымско-татарском Национальном Движении. ОКНД представляет более радикальную часть крымских татар. В июне 1991 г. лидеры ОКНД провели в Симферополе национальный съезд крымских татар “Курултай”, который заложил идеологическую основу современного крымско-татарского национального движения. Основным документом, принятым на Курултае, была “Декларация о национальном суверенитете крымско-татарского народа”, в которой подчеркивалось, что “Крым является национальной территорией крымско-

татарского народа, на которой только он обладает правом на самоопределение. Политическое, экономическое, и духовное возрождение крымско-татарского народа возможно только в его суверенном национальном государстве. К этой цели будет стремиться крымско-татарский народ, используя все средства, предусмотренные международным правом” . Кроме того, в декларации говорится о необходимости “признания за крымско-татарским народом статуса народа, ведущего борьбу за свое национальное освобождение и право действовать согласно этому статусу” .

Курултай провозгласил образование Меджлиса – высшего полномочного представительного органа крымских татар. Для достижения поставленных целей Курултай предусмотрел создание Меджлисом единой жесткой системы представительных исполнительных органов крымских татар на всех уровнях и общее руководство ими. Таким образом Курултай создал действенный механизм самоорганизации крымских татар и их взаимодействия со всеми органами и учреждениями, в том числе и международными, для достижения своих стратегических задач. Меджлис предпринял попытку тогда же, летом 1991 г., зарегистрировать себя как общественную организацию в министерстве юстиции Крыма, однако, условия регистрации не удовлетворили лидеров Меджлиса, и эта организация осталась до настоящего времени без юридического статуса. Председателем Меджлиса стал признанный лидер крымских татар Мустафа Джемилев. Вскоре Меджлис приступил к формированию на всей территории Крыма местных органов самоуправления – сельских и региональных Меджлисов, однако его действия крымское руководство признало неправомерными, а решения Курултая - недействительными. Это привело к усилению противостояния между Меджлисом и Верховным Советом Крыма. Все попытки наладить конструктивный диалог не дали заметных результатов.

Осенью 1992 г. во взаимоотношениях местной власти и национального движения крымских татар разразился подлинный кризис, связанный с событиями в селе Красный рай близ Алушты. 1 октября там произошли столкновения крымских татар с милицией на самовольно захваченных землях, принадлежащих местному совхозу. В результате 26 человек были арестованы. В качестве ответной меры Меджлис призвал крымских татар к массовым акциям протеста. Было блокировано движение транспорта на нескольких магистралях вокруг Симферополя, а 6 октября толпа крымских татар совершила нападение на здание Верховного Совета Крыма. Возникла угроза массовых беспорядков и в других районах. В этих условиях собравшаяся на свое заседание Сессия Верховного Совета Крыма объявила действия Меджлиса антиконституционными. Общественное мнение вновь приобрело явный антиатарский характер. В обстановке, когда соотношение сил сложилось не в пользу Меджлиса, последний был поставлен перед необходимостью изменения своей тактики.

От открытой конфронтации и силовых методов решения вопросов лидеры Меджлиса перешли к налаживанию контактов с государственными структурами Украины и Крыма. В идеологической сфере центр тяжести был перенесен с требования немедленного воссоздания крымско-татарской государственности на признание за крымскими татарами прав коренного народа, вытекающих из международного права. Эти действия увенчались успехом осенью 1993 г., когда крымским татарам было предоставлено право на гарантированное представительство в Верховном Совете Крыма (их квота составила 14 мест из 98, т.е. 15% от общего количества депутатских мандатов). По одному мандату получили представители других этнических групп, депортированных из Крыма: болгары, армяне, греки и немцы. На прошедших в марте 1994 г. выборах борьба за места в Верховном Совете, выделенные для крымских татар, шла между сторонниками Курултая и НДКТ. В результате победу одержал список Курултая. Все 14 депутатов, избранных в Верховный Совет Крыма, представляли этот национальный Съезд и

входили в число руководителей Меджлиса. Предвыборная платформа кандидатов от Курултая базировалась на “Декларации о суверенитете крымско-татарского народа” и рассматривала участие в деятельности Верховного Совета как шаг к достижению провозглашенных ею целей. За три года работы в составе Верховного Совета фракция Курултая превратилась в определяющий фактор внутривластной борьбы, обрела значительный политический вес. Кроме того, значительно возросло представительство крымских татар в Совете министров Крыма.

Третье течение в крымско-татарском национальном движении представлено партией “Адалет”, которая выступает под теми же лозунгами, что и ОКНД, однако требует более решительных действий по обеспечению прав народа, поддерживает связи с радикальными организациями в Турции, а также выступает за возрождение исламских ценностей.

В настоящее время крымско-татарское национальное движение в лице его наиболее мощного национально-либерального крыла продолжает придерживаться ранее провозглашенных целей. В политической области они сводятся к установлению в Крыму крымско-татарской национальной государственности. Однако в выступлениях официальных лидеров это положение формулируется теперь в виде принципа “реализации права крымско-татарского народа на самоопределение на своей исторической родине”, из чего можно сделать вывод, что создание национального государственного образования определяется как сравнительно отдаленная перспектива. Последующее развитие этой части движения, очевидно, будет связано с реализацией сформулированных в решениях третьего Курултая требований принятия законодательных актов, гарантирующих эффективное представительство крымско-татарского народа в органах государственной власти Украины и Крыма, распространения на крымских татар льгот и преимуществ, вытекающих из основных международных документов, принятых по правам коренных народов, и признания Меджлиса в качестве представительного органа крымско-татарского народа, что потребует внесения изменений в законодательство Украины и неоднозначно воспринимается как остальным населением Крыма, так и частью самих крымских татар, включая НКДТ. Будет расширяться и международная деятельность Меджлиса: апелляция к мировому общественному мнению, регулярные контакты с различными международными организациями давно стали характерными чертами национального движения, свидетельством его фактического признания в глазах значительной части мирового сообщества.

6. Проблема гражданства крымских татар

В ряду нерешенных правовых вопросов, связанных с возвращением и обустройством крымско-татарского народа, наиболее острым до последнего времени оставался вопрос получения репатриантами гражданства Украины. Сегодня уже можно сказать, что, благодаря усилиям всех уровней власти, как местной, так и центральной, а также в результате настойчивости самих крымских татар проблема решена.

Необходимость решения этих вопросов отмечалась в Постановлении Кабинета Министров Украины от 11 августа 1995 года №636 “О мероприятиях по разрешению политико-правовых, социально-экономических и этнических проблем в Автономной Республике Крым”, а также рекомендациях Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств г-на Макс ван дер Стула (октябрь 1995 г.)

В мае 1997 г. в рамках Программы действий УВКБ ООН было проведено социологическое исследование “Влияние института гражданства на процессы возвращения и обустройства ранее депортированных народов и лиц в Крыму”. Согласно результатам исследования, доля

крымских татар, не имеющих гражданства Украины, составляла в мае 1997 г. 52,6%, из них 30,6% являлись гражданами других стран СНГ (прежде всего, Узбекистана), а 22% были лицами без гражданства (апатридами).

В результате исследования было обнаружено, что большинство крымских татар узнали о проблеме гражданства в основном из средств массовой информации. Из числа лиц, сохранивших гражданство прежней страны, лишь 3 человека прошли процедуру натурализации (объем выборки составил 800 респондентов). На вопрос о том, почему они не предпринимают попытку получить гражданство Украины, 54,6% респондентов затруднились ответить, а 45,4% сослались на то, что у них нет времени, существуют финансовые трудности, необходимы лишние хлопоты.

Анализ результатов исследования показывает, что на личном уровне проблема гражданства не являлась актуальной для большинства крымских татар, хотя процедура натурализации индивидуальна по своей сути и с юридической точки зрения представляет основу правового статуса личности. В случае с крымскими татарами в результате политической интерпретации проблема гражданства существенно трансформировалась при переходе с индивидуального уровня создания на коллективный.

Особую остроту проблема гражданства приобрела в феврале 1998 г., накануне выборов в Верховную Раду Украины и Крыма, а также в местные органы власти. Предвыборная ситуация превратила полуостров в "горячую точку" информационного пространства не только Украины, но и всего мира. С 18 февраля 1998 г. крымские татары начали серию акций протеста, конечной целью которых должно было стать блокирование выборов в случае, если не будут решены вопросы гражданства, представительства депортированных в Верховном Совете Крыма, официального признания Меджлиса, а также проблемы, связанные с приватизацией в Крыму. Отказ Верховной Рады Украины разрешить голосование крымским татарам, не имеющим украинского гражданства, по факту прописки вызвал всплеск коллективной агрессии, в результате чего произошло серьезное столкновение участников одного из митингов с правоохранительными органами.

Накануне дня голосования в Симферополе состоялась пресс-конференция первого заместителя председателя Меджлиса крымско-татарского народа Р. Чубарова. "Мы исчерпали все возможные пути и формы работы с нашим государством в разрешении существующих вопросов", - заявил он в своем выступлении перед прессой. По мнению Р. Чубарова, в вопросе гражданства "Государство открыто занимается произволом".

Согласно официальным данным ГУ МВД Украины, в Крыму на тот момент 98800 крымских татар не являлись гражданами Украины, а 88100 из них имели гражданство других государств (в основном Узбекистана). По данным крымско-татарских источников, число лиц, не имевших украинского гражданства, составляло 176 тысяч. Главные последствия отсутствия гражданства у 40% крымских татар - это невозможность участия в приватизации и в выборах. По своей сути и приватизация, и избирательное право - вопросы юридического характера. Их специфика в крымском варианте заключается в том, что они приобрели политический характер, в результате чего и произошло обострение этнополитической ситуации на полуострове.

Анализ событий в Крыму накануне выборов показывает, что этнополитическая ситуация в регионе находится в стадии "пульсации" этнического напряжения. В очередной раз проявилась трудность установления диалога крымских татар с органами власти. Со стороны лидеров Меджлиса, в свою очередь, была использована тактика перемещения экономических, социальных и правовых проблем в политическую плоскость. Вновь продемонстрированная

высокая степень способности к мобилизации больших масс крымских татар вызвала беспокойство у местных жителей.

Проблемы гражданства обсуждались при встрече Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Макса ван дер Стула с вице-премьером Украины В. Смолием. Во время этой встречи Верховный Комиссар выказал “некоторую обеспокоенность” по поводу “возможного неполного соблюдения прав крымских татар при выборах в парламент автономии”. Вопрос об упрощенной процедуре отказа от гражданства Узбекистана обсуждался на встрече президентов Украины и Узбекистана. По словам представителя президента Украины в Крыму В. Киселева, “....господин Каримов высказал по этому поводу недоумение, так как к ним никто не обращается”. Парламентами Украины и Узбекистана было подписано и ратифицировано Бишкекское соглашение, согласно которому лицам, вернувшимся из депортации, должны обеспечиваться политические и экономические права, равные с постоянно проживающими на территории данных государств.

Между Украиной и Узбекистаном была достигнута договоренность, облегчающая процесс выхода из узбекского гражданства. Результатом договоренности стало подписание 22.08.1998 Президентом Украины Л. Кучмой распоряжения “О мерах по решению вопросов депортированных лиц и их потомков, возвращающихся из Республики Узбекистан”, в котором снимались существовавшие до сих пор препятствия в получении гражданства Украины крымскими татарами. Теперь для получения гражданства не нужно было ехать в Киев, уплачивать пошлину в размере 100 долларов США. Стало достаточным подать анкету-заявление, чтобы получить решение о выходе из гражданства Узбекистана.

19 октября в Крыму прошел первый прием документов от бывших депортированных граждан, прибывших из Узбекистана после принятия там Закона “О гражданстве”. Паспортные службы располагали необходимыми документами (анкеты-заявления и образцы заполнения). Началась кампания по сбору анкет-заявлений о выходе репатриантов из узбекского гражданства.

Первый заместитель председателя Меджлиса крымско-татарского народа Рефат Чубаров “крайне положительно” оценил решение об упрощении процедуры выхода из узбекского гражданства крымских татар. В то же время он заявил, что есть “ряд пунктов, которые будут усложнять решение проблемы”. Во-первых, действие нормы распространяется на депортированных и их потомков, но не на членов их семей - не крымских татар. Во-вторых, узбекская сторона вводит ограничения для тех депортированных, чей выход из гражданства республики противоречит интересам безопасности Узбекистана. По мнению Р. Чубарова, широкое толкование “интересов безопасности” может не позволить конкретным людям реализовать предоставлено им право. И третье, узбекская сторона будет рассматривать анкеты-заявления в течение 6 месяцев. Лидеры крымских татар заявили, что эти сроки неоправданно затянуты, тем более, что соглашение между Киевом и Ташкентом утрачивало свою силу 31 декабря 1999 г. Р. Чубаров не сомневался, что в этих условиях “какая-то часть людей помимо своей воли не успеет не только оформить гражданство Украины, но и выйти из гражданства Узбекистана”.

Из более чем 80 тысяч бывших депортированных, имевших статус иностранцев, из Узбекистана приехали в Крым 62 тысячи. Около 26 тысяч крымских татар прибыли из других республик бывшего Советского Союза, в частности, из Киргизстана, Казахстана, Российской Федерации и др. Около 17 тысяч крымских татар являлись апатридами, т. е. лицами без гражданства.

Следовательно, для более чем 30 тысяч крымских татар проблемы, связанные с приобретением украинского гражданства, остались.

Для того чтобы все не граждане успели определить свое отношение к украинскому государству до 31 декабря 1999 г., сотрудники ОВИР подготовились к приему 5 тысяч анкет-заявлений в месяц. В городах и районах было роздано 130 тысяч анкет-заявлений. Однако из заполненных анкет сбыла возвращена всего 591, что свидетельствовало о низкой активности крымских татар в приобретении гражданства Украины. Очевидную пассивность крымских татар работники ОВИР объясняли как неинформированностью репатриантов, так и недостаточной активностью общественных организаций, которые распространяли анкеты-заявления и оказывали необходимую юридическую помощь.

Повышенный интерес к тому, как реализовывалось украино-узбекское соглашение, проявили не только паспортные службы, но и представительство УВКБ ООН в Крыму. По словам главы Крымского офиса Севада Садича, решение проблемы гражданства будет оставаться главным направлением деятельности этой международной организации. Офис УВКБ ООН напечатал 140 тысяч анкет-заявлений. Кроме того, представительство этой международной организации оказало помощь в приобретении паспортными столами необходимой оргтехники, создании мобильных бригад для выезда в сельские районы. На эти цели УВКБ ООН пообещало выделить 650 тысяч долларов.

Проблемы крымских татар, роль государства в оказании помощи возвращающимся на родину, вопросы приобретения гражданства обсуждались на совещании Совета национальной безопасности и обороны Украины, которое состоялось 5 октября 1998 г. В работе совещания приняли участие представители всех министерств и ведомств, которые занимаются этими проблемами, а также постоянный представитель президента Украины в Автономной Республике Крым В. Киселев и народный депутат Верховной Рады Украины Р. Чубаров. Выступление секретаря совета национальной безопасности и обороны Украины В. Горбулина ясно показало, какое серьезное внимание уделяет этим вопросам государство. Была высказана жесткая претензия к политическим лидерам крымских татар, которые “должны не на словах, а на деле доказать свое доброе отношение к государству Украина”. Как отметил, в частности, представитель главы государства, лидеры НДКТ заявляют о том, что украинские паспорта будут действовать только до создания национальной автономии на полуострове, и поэтому они отказываются заниматься проблемами гражданства, а стремление крымских татар к созданию на территории Крыма крымскотатарской национальной автономии в составе Украины, которое в очередной раз высказал в своем выступлении на совещании Р. Чубаров, входит в противоречие с ныне действующей Конституцией Украины.

Очевидно одно: и государство, и международные организации были заинтересованы в наиболее быстром решении проблемы и снятии напряженности на полуострове. Так же очевидна низкая активность самих крымских татар в осуществлении процедуры выхода из узбекского гражданства.

7. Принятие Крымской Конституции

Новая Крымская Конституция была принята Парламентом республики в октябре 1998 г. Реакция крымчан на ее принятие была неоднозначной. Главный вопрос, вызвавший недоумение у большинства населения, - вопрос о статусе русского языка. Резче всех высказался Русский национальный съезд. По мнению его лидера С. Шувайникова, с принятием конституции “полтора миллиона жителей полуострова теряют право называться русским народом”. Прежняя Конституция Крыма, принятая в 1996 г., устанавливала в Крыму три

государственных языка: русский, украинский и крымско-татарский. Именно это положение и явилось главным препятствием для утверждения Конституции Верховной Радой Украины.

Конституционное закрепление украинского языка как единственного государственного языка в Крыму вызвало острые дискуссии не только на полуострове, но и за его пределами. Вопрос о статусе русского языка спровоцировал молниеносную реакцию со стороны Государственной Думы Российской Федерации. 23 октября 1998 г. появилось постановление и заявление Госдумы “В связи с закреплением в Конституции Автономной Республики Крым украинского языка как единственного государственного языка на территории Автономной Республики Крым”, в котором говорится: “Закрепление украинского языка как единственного государственного на территории автономии признать дискриминацией русскоязычного населения”. На это заявление немедленно последовала реакция украинских парламентариев. В частности, фракция Народного Руха Украины в Верховной Раде оценила постановление Госдумы, как “откровенно антиукраинскую акцию, подрывающую и без того сложный процесс становления украино-российских отношений.”

Негативную реакцию вызвало принятие новой конституции и у крымских татар, которые обратились к президенту Украины и парламенту с просьбой не рассматривать конституцию Крыма до принятия законодательных и нормативных актов, связанных с восстановлением прав крымско-татарского народа в Украине. Такое решение было принято в Симферополе на региональной конференции делегатов третьего Курултая (национального съезда) крымских татар. По мнению участников конференции, “утверждение конституции автономии до рассмотрения упомянутого комплекса вопросов нанесет ощутимый урон развитию независимой демократической Украины и приведет к усилению позиций антигосударственных сил в Крыму.”

Председатель Верховной Рады Крыма Л. Грач критически оценил обращение делегатов региональной конференции третьего Курултая. Спикер Крымского парламента заявил, что требование к Киеву не утверждать крымскую конституцию выгодно тем, “кому хотелось бы взорвать ситуацию с принятием крымской конституции”. По его словам, Конституция Крыма принята “ради того, чтобы Крым не пошел по пути пожарища - курдов, Косово, Чечни”. Не имеющей отношения к конституции назвал крымский спикер постановку вопроса о квотированном представительстве крымских татар в парламенте Крыма, поскольку данный вопрос не относится к компетенции конституции.

19 ноября 1998 г. в Киеве Президент Украины Л. Кучма во время встречи с председателями областных Советов, руководителями комитетов, фракций парламента затронул тему Конституции Крыма и обратился к руководителям всех структур парламента с просьбой поддержать ее утверждение. В ходе двухдневного заседания рабочей группы по подготовке конституции Крыма к утверждению Верховной Радой был обсужден текст документа и предложен порядок его рассмотрения в профильных комитетах и на пленарных заседаниях. В результате были окончательно согласованы положения, касающиеся правовой основы и гарантий статуса и полномочий Автономной Республики Крым, права управления принадлежащим ей имуществом и т. п. Соответствующим парламентским комитетам совместно с правительством было предложено уточнить механизм формирования бюджета и внебюджетных целевых фондов. Проект Конституции Крыма был утвержден сессией Верховной Рады Украины в декабре 1998 г.

События, связанные с принятием конституции Крыма, показали, с одной стороны, что в отношениях Крымской власти с официальным Киевом нет больших разногласий. С другой

стороны, в очередной раз проявилась поляризация интересов Меджлиса и Крымского парламента. Недовольство крымских татар принятием Конституции Крыма вылилось в серию массовых акций протеста, план проведения которых был утвержден Меджлисом крымско-татарского народа. Аргументация проведения акции выглядела следующим образом: “Утверждение Верховной Радой и Президиумом Украины Конституции Автономной Республики Крым, игнорирующей интересы и права коренного народа Крыма - крымских татар, явилось очередным политическим актом, направленным на ассимиляцию и исчезновение его как самостоятельного этноса в условиях новой, независимой Украины. В связи с этим Меджлис крымско-татарского народа принял решение провести акции протеста и в очередной раз обратить внимание общественности на свое бесправное положение”. Акции протеста прошли в пять этапов. Первый начался с февраля 1999 г, когда прошли первые выездные встречи руководства Меджлиса с населением регионов с обсуждением проблемы политической ситуации в Крыму в связи с утверждением Конституции Крыма. На втором этапе были проведены акции протеста в регионах Крыма. Готовясь к митингам, Меджлис провел с лидерами двух десятков крымско-татарских общественных организаций встречу, на которой были обсуждены вопросы взаимодействия во время акций. Также был создан совет общественных организаций, который стал собираться ежемесячно для обмена информацией и координации действий.

В апреле 1999 г. состоялась всекрымская акция протеста крымских татар, приуроченная к 216-й годовщине подписания Манифеста о присоединении Крыма к Российской империи. Манифест был подписан Екатериной II в 1783 г. Этому событию предшествовало поражение Турции в русско-турецкой войне 1768-1774 гг. и подписание Кючук-Кайнарджийского мирного договора, согласно которому Крымское ханство получило независимость от Турции. Крымские татары считают, что в результате подписания Манифеста Крым потерял свою государственность и был колонизирован. “В настоящее время Украина продолжает колонизаторскую политику России”, - звучало на митинге 8 апреля. В этот день на площади перед Верховным Советом Крыма собралось более двух тысяч человек. Звучали политические лозунги: “Нет - Черноморскому флоту в Севастополе”; “Нет - политике России в Крыму”. Главным требованием митингующих были: создание национальной крымско-татарской автономии в Крыму и признание крымских татар коренным народом Крыма. Из уст руководителей Меджлиса прозвучало предупреждение Крымскому правительству, что в случае невыполнения требования крымских татар будут использованы более радикальные методы. Кульминацией митинга стало сожжение текстов Конституции Крыма и Манифеста о присоединении Крыма к России.

Завершающим этапом акций протеста крымских татар стал Всекрымский марш протеста, в ходе которого семь колонн из разных городов Крыма направились в Симферополь. 18 мая - традиционный день скорби для крымских татар, так как именно в этот день началась сталинская депортация. К 55-й годовщине этой траурной даты и был приурочен пеший марш. За два месяца до приближающейся даты премьер-министр правительства республики С. Куницын встретился с главными редакторами ведущих крымско-татарских газет и обсудил с ними проблему “18 мая”. Он заявил, что не видит необходимости препятствовать проведению дня памяти в годовщину депортации, однако напомнил, что прошлогодние весенние акции протеста (в марте 1998 г. при попытке крымских татар перекрыть железнодорожные пути произошло столкновение толпы с органами правопорядка, в результате которого 17 работников милиции получили ранения разной степени тяжести) вызвали широкий резонанс даже за пределами Украины и больно ударили по имиджу Крыма в преддверии курортного сезона. Представители Меджлиса заверили, что акция пройдет мирно. Так и произошло,

несмотря на то, что на площади перед Советом министров Крыма собралось более 10 тысяч крымских татар со всего полуострова.

8. Проблема приватизации земли

Очередное обострение этнополитической обстановки в Крыму произошло весной 2000 г., когда остро проявилось недовольство крымских татар в связи с проведением земельной реформы и приватизации наиболее ценного стратегического ресурса - земли. В разных городах и районах Крыма вновь появились крымско-татарские пикетчики, требующие пересмотра законодательных актов о земле. Крымские татары потребовали приостановить действие Указа Президента Украины "О передаче земли в частную собственность" до принятия нового Земельного Кодекса Украины с внесением в него статьи, гарантирующей право крымских татар на землю. 27 марта в Симферополе прошла третья по счету акция, участники которой выдвинули требование пересмотра законодательных актов, касающихся реформирования земельных отношений в Крыму. Недовольство крымских татар было вызвано следующим.

Согласно Указу, в получении земельных паев могут участвовать лишь граждане Украины, состоящие в коллективных сельскохозяйственных предприятиях (КСП). Большинство крымских татар (73% из возвратившихся в Крым) проживают в сельской местности, но не состоят в КСП. К примеру, в Симферопольском районе лишь 3% крымских татар работают на коллективных предприятиях. Таким образом, большинство крымских татар лишается возможности стать собственниками земли. Требования крымских татар - пересмотр выделения земельных паев с участием представителей крымских татар и муфтията Крыма, возвращение вакуфных земель мусульманским общинам, а также возвращение незаконно изъятого в 1944 г. имущества.

Лидер крымских татар М. Джемилев направил председателю правительства Крыма С. Куницыну письмо "Об игнорировании интересов крымско-татарского народа в процессе реформирования земельных отношений в Украине". В письме говорится: "В настоящее время проблема участия крымско-татарского народа и приватизации земли не решена, хотя его доля в структуре сельского населения составляет 25%; 73% из числа крымских татар проживают в сельской местности. В кооперативных, акционерных и других сельскохозяйственных предприятиях к концу 1999 года было трудоустроено 12 тыс. крымских татар из 87,5 тыс. трудоспособных. Таким образом, 83% из них лишены права на получение земли." В письме выдвигаются следующие требования: обеспечить наделами каждого обратившегося депортированного, прибывшего на постоянное место жительства; одновременно решить вопрос о резервировании земли для более чем 250 тыс. крымских татар, ныне проживающих в местах высылки, посредством создания специализированного земельного фонда. В завершение письма лидер крымских татар заявил: "Ответственность за повышение напряженности в регионе в связи с игнорированием интересов крымско-татарского народа в приватизации земли полностью ложится на органы власти."

Данная проблема дважды обсуждалась при встрече с президентом Украины, выдвигалась в письменных обращениях в Верховную Раду Украины, Кабинет Министров Украины, Государственный земельный комитет и Государственный комитет по делам национальностей и миграции. Главными мотивами отказа в выделении земли называются: нехватка земли, отсутствие у крымских татар гражданства Украины и членства в коллективных сельскохозяйственных предприятиях. Вопрос о приватизации земли обсуждался также на встрече представителей Меджлиса с главой правительства автономии, где было заявлено, что "крымские татары решатся на стихийные захваты, если власть и закон проигнорируют интересы и права народа."

Глава местного парламента Л. Грач достаточно резко оценил тактику поведения лидеров Меджлиса. Выступая на заседании комитета по вопросам миграции, беженцев и демографии Парламентской Ассамблеи Совета Европы в Страсбурге, он заявил: “В настоящее в Автономной Республике Крым в условиях ограниченности ресурсов возникает опасность конфронтации, усиливается этнополитическая напряженность, в первую очередь, между нелегитимным Меджлисом крымско-татарского народа, его структурами и органами представительной и исполнительной власти, местного самоуправления автономии. Используя высокий протестный потенциал крымско-татарского населения, фактор недостаточной включенности репатриантов в активный процесс государственного строительства, возникший в силу объективных причин, руководство Меджлиса, действуя вне правового поля Украины, в последние месяцы вновь усиливает ставку на деструктивные методы борьбы - односторонние требования, угрозы осуществления и проведение акций гражданского неповиновения. Реализация этих намерений может спровоцировать очередное обострение межэтнических отношений и этнополитической ситуации в регионе, дестабилизацию политической обстановки, создать угрозу безопасности украинского государства в целом. Существующий латентный конфликт в случае его негативного развития может привести к серьезному геополитическому кризису.”

9. Выводы

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что реальное состояние местного управления в Крыму, как и в большинстве регионов постсоциалистических стран, связано с процессом реформирования всех сфер общества - экономики, политики, права, социальной жизни. Все это порождает трудности и противоречия в управлении полиэтничным сообществом. Сложность этой проблемы подтверждается дискуссиями, возникшими в ходе конституционного процесса в Украине, а также внедрением в жизнь правовых основ местного самоуправления. Наиболее сложными вопросами в этой связи являются соотношение местных интересов и общегосударственных приоритетов и достижение баланса между, а также психологическая готовность населения к участию в самоуправлении. Особый ряд проблем возникает в результате противоречия между исполнительной и законодательной властью на местном уровне.

Конституционный строй Украины гарантирует право на самоуправление, которым обладает местное сообщество. Кроме того, государство формирует единую политику поддержки местного самоуправления и концепцию муниципальной реформы, основные задачи которой нацелены на законодательное обеспечение самостоятельности регионов, а также финансовую и организационную поддержку системы местного самоуправления.

Реформирование местного управления и самоуправления тесно связано с правовым положением национальных меньшинств, которое регламентируется государственными законодательными актами и международными правовыми нормами. Украинское государство предоставляет всем этническим группам, проживающим на его территории, равные права, включая и право на местное самоуправление.

Крымская автономия обладает особым правовым статусом, что позволяет оптимизировать процесс управления местным полиэтничным сообществом. Анализ этнополитической ситуации в регионе показывает, что основной причиной нестабильности являются проблемы, связанные с возвращением из депортации и адаптацией крымских татар к условиям, сложившимся в местном сообществе. Проблемы репатриации осложняются общими трудностями переходного периода: неурегулированностью рыночных отношений, недостаточным опытом

функционирования демократических политических институтов, неокончательно оформившейся социальной стратификацией.

В перспективе мирное и демократичное решение местных проблем во многом будет зависеть от усилий местных органов власти, а также политической тактики официального Киева, в частности, Верховной Рады Украины и президента. Это подтверждается примерами успешного решения местных проблем, в частности, проблемы гражданства крымских татар. Наряду с этим, анализ сопутствующих событий показывает, что взаимоотношения лидеров крымско-татарского народа с органами государственной власти складываются непросто. С одной стороны, местные власти не всегда имеют возможности для удовлетворения политических, юридических и экономических требований депортированного народа, с другой - крымские татары используют не всегда приемлемые меры для достижения своих целей. Об этом свидетельствуют частые манифестации, митинги и шествия, нередко перерастающие в уличные беспорядки и столкновения с правоохранительными органами.

Анализ реакции крымских татар на принятие конституции Крыма и начало приватизации земли показал, что в этих ситуациях юридические, экономические и социальные проблемы приобрели политический характер, а это, в свою очередь, спровоцировало очередное обострение этнополитической обстановки в Крыму. Таким образом, можно утверждать, что определяющим условием сохранения этнополитического равновесия в Крыму являются не столько усилия власти, как местной, так и центральной, сколько желание и способность членов местного сообщества - представителей различных этнических групп сохранять мир и формировать толерантность в отношении друг к другу.