



## ДЕЗИНТЕГРАЦИЯ РОССИИ ?

Тезисы доклада\*

С точки зрения национальной безопасности положение в стране можно считать долговременно стабильным при наличии нескольких неперенных условий:

- устойчивых, защищенных правом, обычаем и надежно охраняемых границ;
- стабильных, предсказуемых, основанных на праве и обычае отношений между основными субъектами государств (центральная власть, федеральные единицы, местные власти административных единиц);
- устоявшегося, «нормального» политического процесса, предполагающего высокую степень легальности и предсказуемости поведения политических субъектов (партии, организованные общественные группы, силы, способные играть политическую роль, хотя и не предназначенные для нее), регулируемости неизбежных в любой системе конфликтов (межэтнических, межконфессиональных, территориальных и др.) в рамках поддерживаемой законом и обычаем процедуры;
- отсутствию или достаточной слабости незаконно существующих сил, способных непредсказуемо вмешаться в политический процесс (нелегальные вооруженные формирования, незаконно образованные квазигосударственные структуры, организации, претендующие на политическое и, тем более, военное представительство этнических, конфессиональных и других групп).

Очевидно, что сегодня в России отсутствует ряд основных условий долговременной стабилизации. В то же время значимость дестабилизирующих факторов различна, как различны и тенденции их изменения.

Упорядочение системы национально-государственных отношений обречено быть важнейшей составляющей стабилизации российского государства. Дело даже не в том, что в Российской Федерации нерусские составляют около 18% населения (в конце концов это столько же, сколько во Франции представителей «локальных языковых групп»). Российская Империя, а затем Советский Союз были сложнейшим конгломератом этносов, находившимся в относительном равновесии в ныне распавшемся «большом» государстве и достаточно болезненно поделенном между образовавшимися новыми.

Без стабилизации межэтнических отношений в Российской Федерации сегодня едва ли можно представить себе общую стабилизацию положения в геополитической зоне, еще недавно заключенной в границы СССР, а следовательно — в Европе, значительной части Азии и даже в мире в целом. Верно и обратное: без установления твердых оснований нового межгосударственного порядка в ней едва ли следует ожидать долговременного внутреннего успокоения в каждом из новых государств. Хорошие и дурные примеры в данном случае особенно заразительны, учитывая сохраняющуюся фактическую общность значительной части пространства бывшего Советского Союза. Наконец, без упорядочения национально-территориальных отношений едва ли удастся «нормализовать» весь политический процесс и

---

\* Основной разработчик доклада — д.ф.н. Салмин А.М. Доклад подготовлен рабочей группой Совета в составе Алексеева А.А., Басина Е.В.\*, Ворожцова В.П., Егорова С.Е.\*, Затулина К.Ф.\*, Лубенченко К.Д., Караганова С.А.\*, Кожокина Е.М.\*, Масарского М.В.\*, Михайлова Н.В.\*, Мндоянца С.А., Мордовина А.В.\*, Рубанова В.А.\*, Станкевича С.Б.\*, Третьякова В.Т.\*, Федорова С.Н.\*, Хакамада И.М., Цалко А.В.\*, Черкасенко А.И.\*, Шелова-Коведяева Ф.В., Юргенса И.Ю.\*. (\* — член СВОП).

Доклад обсуждался на заседании СВОП с привлечением экспертов 17 ноября 1992 г. Доклад был доработан в соответствии с замечаниями, выраженными на заседании. Вместе с тем, он не может отразить всех мнений и отражает лишь самое общее согласие членов Совета.



экономическое развитие страны. И здесь, конечно, обратное тоже верно. Так или иначе, национально-территориальный вопрос — ключ к оценке развития России с точки зрения ее вклада в стабильность мирового порядка.

### **Перспективы стабилизации и зоны риска**

На территории Российской Федерации, далеко не обособившиеся еще на пространстве бывшего СССР, развиваются сегодня два внутренне противоречивых и сложно соотносящихся друг с другом процесса.

1. Новый российский центр стремится стать реальной властью. Правда, на данном этапе он не столько устанавливает контроль над территорией собственно Российской Федерации, сколько «отвоевывает» или вынужденно «принимает на свой счет» союзное наследство. Поведение основных субъектов политики внутри РФ и в ее ближайшем окружении становится, однако, более связанным логикой ситуации и более предсказуемым. Период, когда власти разных уровней действовали без оглядки на экономические и геополитические реалии, в основном все же позади. Вместе с тем политика центральных властей страдает от несогласованности, отсутствия координации между ведомствами, последовательности.

2. Сохраняются и даже развиваются сепаратистские и изоляционистские тенденции в РФ. К середине 1992 г. при фактическом отсутствии таможенных границ РФ 23 территории ввели собственные ограничения на перемещение товаров за свои рубежи и создавали таможенные силы местными органами внутренних дел и добровольных формирований. Льготных квот на экспорт сырья добились Карелия, Коми, Якутия, Горный Алтай, Иркутская и Тюменская области. На очереди — Башкортостан, Бурятия, Удмуртия, Амурская, Калининградская, Мурманская, Екатеринбургская, Челябинская, Читинская области, а также Краснодарский край. Татарстан, Якутия, Челябинская область и Совет сибирских областей приняли решение об установлении одноканальной налоговой системы. Экономический кризис и «расслабленность» центральной власти ведут к расширению круга территорий, в которых действуют движения, ставящие своей целью обособление от РФ.

Следует, очевидно, признать, что полноценная стабилизация государственной системы РФ (включая и национально-территориальную организацию) — длительный процесс, неотделимый от упорядочения всей системы политических и экономических отношений в пределах бывшего СССР или в соседних государствах (таких как Афганистан) и регионах (Ближний Восток) и во многом зависящий от сохранения стабильности, по крайней мере в переходный период, там, где она пока существует (Китай и др.).

В то же время необходимо ясно осознать, что национально-территориальные проблемы, сами по себе, вне комплекса разнородных обстоятельств, едва ли способны и сейчас, и в обозримом будущем, стать причиной распада Российской Федерации и, таким образом, дополнительно резко усилить нестабильность в мире. Для этого им просто не достанет «критической массы».

Объективно, титульные этносы составляют большинство (в том числе относительное или незначительное абсолютное) лишь примерно в трети бывших российских автономий, которые в основном расположены по границам РФ: на Северном Кавказе (Дагестан, Чечня, Ингушетия, Северная Осетия, Кабардино-Балкария, плюс примыкающая к ним Калмыкия) и на юге Сибири — Тува.

Ситуация, однако, должна рассматриваться не только в статике, но и в динамике: демографической, экономической, политической, в том числе — внешнеполитической. С этой точки зрения сегодня в составе РФ вырисовываются четыре основных «зоны» или «пояса» действительной или потенциальной нестабильности, в которой роль детонатора и одной из важных движущих сил играет национальный фактор: северо-кавказский и поволжский узлы, сибирско-забайкальский узел и северный пояс. Каждый из них обладает своей спецификой.

1. Северо-кавказский узел. Здесь едва ли имеет смысл говорить об однозначной сепаратистской и антироссийской тенденции какой бы то ни было силы (за исключением разве что, да и то с оговорками, чеченского руководства). Речь может, скорее, идти о



долговременной нестабильности, способной обернуться серией серьезных конфликтов, и о дистанцировании от российского центра, подкрепляемой многолетним «исходом» русского населения из ряда республик. Основные силы, приводящие в движение регион, — «чеченский блок» во главе с руководством Чеченской республики, «адыгейский блок» (кабардинцы, черкесы, адыгейцы, абазинцы и шапсуги); «карачаево-балкарский блок», наконец — Осетия. «Горское единство», выразившееся в образовании Конфедерации народов Кавказа, — сложное явление, форма, позволяющая в какой-то мере сотрудничать в отстаивании или, хотя бы, демонстрации общих интересов перед лицом России, Грузии, в будущем, возможно — Азербайджана. Вне этой задачи укрепление Конфедерации наталкивается на серьезные противоречия, связанные с историей, экономикой, религией КНК в принципе способна помочь некоторым из участников «расстаться» с Россией, но едва ли готова объединиться в стратегическом противостоянии ей.

Аналогии с Ливаном, которые часто проводятся в последнее время, едва ли вполне оправданы в отношении Северного Кавказа. Реальный смысл «ливанизации» — борьба за конституционно закрепленное влияние разных общин в государстве, основы которого и само право на существование не ставятся под сомнение главными участниками конфликта. На Северном Кавказе каждый борется за себя в конкретном контексте, объединяясь временно, условно и не в полном составе лишь в противостоянии Москве, Тбилиси, а также в попытке справиться с общей нестабильностью в регионе. Совпадение некоторых интересов при общей разъединенности на фоне хаоса объясняет, с одной стороны — многослойность политической ситуации на Северном Кавказе (сосуществование как бы в разных измерениях официальных властей, этнических движений и КНК), а с другой — поиски более устойчивых структур «по всем азимутам». Так, президент КНК М.Шанибов заявляет о готовности принять в Конфедерацию «и Ростов, и Ставрополь, и Кубань» при том, что одновременно делается попытка организовать конфедерацию всего Кавказа (включая Закавказье). Прежде чем стать вторым Ливаном, Северному Кавказу еще надо объединиться, что маловероятно. Вспышки конфликтов здесь и там, а не многолетнее позиционное противостояние нескольких влиятельных сил — таков наиболее вероятный сценарий развития ситуации в этой геополитической зоне. Северный Кавказ — практически единственный отдельно взятый регион в Российской Федерации, который может стать источником серьезного и долговременного осложнения в международной политике. В то же время, события на Северном Кавказе, как бы они ни развивались, едва ли непосредственно угрожают самому существованию Российской Федерации и ее государственному строю. При одном условии: если последствия этих событий (массовая миграция, распространение оружия, постоянное вовлечение крупного контингента войск и т.д.) удастся минимизировать, а саму конфликтную зону эффективно локализовать.

2. Поволжский узел. Главный «возмутитель спокойствия» не только в регионе, но и во всей Федерации — Татарстан. Его независимая, а на некоторых этапах обструкционистская линия в отношении Федеративного договора и вообще российского центра подкрепляется положением второго, после русских, этноса в РФ (около 4% ее населения), наследника древней — возникшей раньше, чем русская — государственности. Кроме того, общей для Татарстана и Башкортостана основой сепаратизма или, по крайней мере, изоляционизма, является наличие природных ресурсов (нефть) и довольно мощного промышленного потенциала (военно-промышленный комплекс, химия, электроника и др.). Сравнительно умеренный уровень напряженности в межэтнических отношениях в сочетании с давно сложившейся и широко распространенной в этих двух республиках убежденности в неэквивалентном обмене с «центром» позволяют руководству обеих проводить, если не основанную на консенсусе, но и не вызывающую слишком острых национальных конфликтов политику. Что касается сепаратизма, то и он в его нынешней форме не вызывает активного сопротивления русского меньшинства, поскольку на протяжении десятилетий в этих республиках полуофициально выдвигался и в общем принимался массовым сознанием тезис о несправедливости и невыгодности для всех жителей статуса «всего лишь» автономии.

Энергия сепаратистского движения, кроме того, несколько сдерживается в Татарстане тремя основными факторами:

- «Паритетным» этническим (49% татар, 43% русских), языковым и религиозным составом республики;



- Тем, что на территории Татарстана сосредоточена лишь треть всех татар, живущих в России;
- Достаточно прочными связями двух народов: высокой долей межнациональных браков (довольно необычной для практики сосуществования христианской и исламской культур), близостью, если не единством, хозяйственного уклада и др.

В Башкортостане таким сдерживающим фактором является специфическое положение титульного этноса, являющегося третьим (после русских и татар) в своей республике, при том, что его доля снижалась в последние годы...

Исход конфликта, напоминающего северо-кавказский, между официальными республиканскими властями и органами экстерриториального этнического представительства (Курултай татарского народа и его «парламент» — Миллимеджлис), претендующих на государственную власть, в этом регионе менее благоприятен для последних, учитывая характер расселения титульного этноса. Это же обстоятельство, впрочем, может обострить территориальную проблему, особенно в отношениях между Татарстаном и Башкортостаном, где татары — второй по численности этнос и удельный вес его заметно увеличивается.

Что касается остальных республик Поволжья, то преобладание в них русского населения (кроме Чувашии), культурное единство (все они православные, кроме, отчасти, Марий-Эл, где сильны языческие традиции — православные) и отсутствие заметных природных запасов существенно ослабляют, если не сводят на нет, их сепаратистский потенциал. Это не исключает возникновения в них более или менее острого межэтнического или этно-культурного (между различными субэтносами) противостояния.

При всей умеренности, «цивилизованности» — на данном этапе — форм поволжского сепаратизма именно он потенциально наиболее опасен для общей стабильности в стране. Он особо болезненно воспринимается общественным мнением и объективно угрожает самому существованию России как единого государства, поскольку затрагивает «ядро», сформировавшееся еще в XVII в. и окруженное русскими областями. Выход поволжских республик из состава России практически разорвал бы основные транспортные и энергетические «артерии», идущие как с Востока на Запад, так и с Севера на Юг, что делает весьма вероятной резкую и, возможно, драматическую реакцию на такое развитие событий, гораздо менее вероятную во всех остальных случаях.

3. Сибирско-забайкальский узел: Тува, Бурятия, Хакассия, Ачинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский национальные округа. Напряженность в межнациональных отношениях в этом регионе и общий кризис государственности и экономики способны привести к росту сепаратистских устремлений, однако, реально в нынешних границах на самоопределение может претендовать одна Тува (две трети населения — титульный этнос, его удельный вес в последние годы растет, при том, что численность русского населения сокращается в абсолютных цифрах). Тува — одна из немногих территорий в РФ с традицией независимой государственности, причем сохранявшейся до относительно недавнего прошлого (присоединена к СССР лишь в 1944 г.). Вместе с тем возможный сепаратизм Тувы сам по себе едва ли способен серьезно дестабилизировать положение не только в России в целом, но и в регионе. Такая дестабилизация реальна (не говоря об экономических факторах) лишь в случае общего нарушения баланса сил в целой геополитической зоне, возможного лишь в гипотетическом случае дезинтеграции Китая до того, как стабилизируется положение в России. В свою очередь, процессы самоопределения в этой части РФ могут оказаться дополнительным соблазном для сопредельных областей Китая, населенных национальными меньшинствами.

4. Северный пояс: цепь бывших и нынешних автономий от Республики Коми и Ненецкого автономного округа на западе до Чукотского и Карякского автономных областей на востоке. Перспективы нестабильности в зоне связаны не столько с возможными более или менее острыми межэтническими конфликтами (они возникали в Якутии и других местах), сколько с «сырьевым» сепаратизмом или изоляционизмом богатых регионов: Саха-Якутии, Коми, Ямало-Ненецкого автономного округов. В зависимости от наличия или отсутствия сырья или промышленности на территории автономии разительно меняется поведение ее властей. «Сырьевые» республики и территории Севера могут выступать (и иногда выступают) в блоке с более радикальными сепаратистскими руководствами других



республик, направленном против центра. Такой «блок» (Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия) возник, в частности, в августе 1991 г.

В целом же северный пояс с его проблемами способен скорее усиливать нестабильность, когда она возникает, чем создать ее. Его «вклад» в возможную дезинтеграцию государства может стать реальным либо в виде «соучастия» в расшатывании финансовой системы, либо как обстоятельство, сопутствующее сибирскому и дальневосточному региональному сепаратизму и усугубляющее его.

Необходимо особо отметить, что один из главных импульсов к дезинтеграции — противоречивая экономическая политика. Замедление приватизации, жесткие законы, ограничивающие экономическую активность, толкают местные элиты к сепаратизму. Может оказаться опасной передача федеральной собственности в руки местных властей, а не в частную собственность. Могут одновременно создаваться новые препятствия для приватизации и импульсы к дезинтеграции.

### **Выводы и рекомендации**

Обеспечение стабильности, внутренней и внешней безопасности государства является на сегодняшний день скорее проблемой, решение которой может растянуться на неопределенно долгий срок, чем вопросом, требующим — и допускающим возможность — быстрого единовременного «ответа».

Парадоксальность сегодняшней ситуации состоит в том, что Российской Федерации в настоящий момент непосредственно не угрожает ни какой-либо определенный внешний противник, ни внутренний полномасштабный развал, наподобие краха Советского Союза. Это положение, между тем, при всех его очевидных преимуществах, обладает и очевидным демобилизующим потенциалом. В долгосрочной перспективе «расслабленность» России, неустойчивое равновесие между центробежными и центростремительными силами может обернуться «потерей качества», неподготовленностью ко всякого рода неприятным неожиданностям, которые может преподнести нестабильное или пока еще стабильное геополитическое окружение: как ближнее, так и более далекое.

Представляется, что сегодня стабилизация положения Российской Федерации, повышение уровня ее безопасности — стратегическая задача, требующая комплексного подхода. В ней можно выделить геополитическую, политико-административную, военно-политическую и экономическую составляющие.

### **Геополитика**

1. Границы. Важным, а в будущем и критическим для РФ может стать вопрос о границах, их военной незащищенности и, что пока более актуально, — на чрезмерной «прозрачности» (контрабанда, ввоз оружия и наркотических средств, отсутствие медицинского и биологического контроля, проникновение дестабилизирующих групп и др.). Существует три основных ситуации, связанных с нынешним статусом границ РФ:

а) Достаточно надежно контролируемые, хотя и не всегда удовлетворительно защищенные международным правом и двусторонними соглашениями бывшие границы СССР (с Китаем, Монголией, Финляндией, Норвегией, Польшей; морские границы; как особый случай — граница с Японией). При всей важности для России возможных последствий неурегулированности территориальных проблем ни одна из них в ближайшем будущем не может вызвать непосредственную угрозу безопасности государства.

б) Неконтролируемые или недостаточно контролируемые границы с бывшими союзными республиками в европейской части СССР. Только граница с Белоруссией не оспаривается, сколько известно, в настоящее время никем. Это относится и к границе с Украиной, за исключением дестабилизирующей ситуацию крымской проблемы. Границы с Прибалтийскими республиками оспариваются (с разной интенсивностью) и могут служить одним из источников постоянной, хотя и умеренной, напряженности в регионе, при том, что «пограничный вопрос» в отношениях Эстонии и Латвии с Россией отчасти призван, очевидно, «уравновешивать» проблему неудовлетворительного статуса русскоязычного населения на их территории.





в) Плохо контролируемые и потенциально «взрывоопасные» границы на Кавказе и в Средней Азии. Закрытию границ на Кавказе, на чем настаивает, в частности, кубанское казачество, да и значительная часть населения Краснодарского и Ставропольского краев и Ростовской области (эта мера может быть поддержана и российским населением в целом) будут в большей или меньшей степени препятствовать позиции лезгинских национальных движений (в Дагестане и Азербайджане), властей и населения Северной и Южной Осетии, абхазского и всех адыгейских движений и, возможно, КНК. Кроме того, очень осложняет дело нынешнее положение Чечни, тем более, что контроль на ее границах с сопредельными территориями РФ вызывает сопротивление живущих на этих территориях чеченцев и нынешних властей ЧР.

Что касается Средней Азии, то здесь установлению надежно контролируемых границ РФ (граница с Казахстаном) мешает, кроме отсутствия естественных рубежей, еще высокая интегрированность преимущественно русских североказахстанских областей в экономический комплекс Урала — Западной Сибири.

В целом, для нормализации режима границ РФ необходимо, очевидно, разделить во времени и по существу три задачи:

1. Установление уже в ближайшей перспективе приемлемого (с точки зрения военной, политической, экономической и экологической безопасности) режима границ РФ в сочетании с достижением — по возможности — договоренности с сопредельными странами о российском, совместном с ними или гарантированном ими обеспечении безопасности их границ на определенный переходный период.

2. В более длительной перспективе — заключение соглашения (оптимально — с отдельными группами стран, относящихся к трем регионам: европейскому, кавказскому и среднеазиатскому) об образовании «региональных систем коллективной безопасности, главная цель которых с точки зрения интересов России — обеспечение безопасности ее территории на «выдвинутых рубежах». Все прочие возможные составляющие таких союзов, предполагающих, возможно, совместную, коллективную ответственность за режим границ (таможенный союз, режим свободной торговли, допущение большей или меньшей свободы миграции и т.д.) должны рассматриваться Россией вовсе не как неотъемлемые элементы единого комплекса, а преимущественно в качестве дополнительных условий, относительно которых могут вестись переговоры.

3. По возможности — урегулирование статуса более стабильных границ, с предложением об обращении, в некоторых случаях, к посредничеству Международного Суда.

### **Формы интеграции в рамках бывшего СССР**

Следует признать, что в 1991 г. СССР как единое государство был принесен в жертву прежде всего попыткам удержать в нем Украину, имевшую для России важное геостратегическое и культурно-историческое значение. Реинтеграция Союза в прежнем составе без Украины сама по себе не представляется первоочередной задачей, ее перспективы должны рассматриваться прежде всего в контексте широко понимаемых российских интересов. Эти интересы — один из императивов, второй, не вполне согласный с ним, сохраняющееся и даже растущее, как свидетельствуют опросы, стремление российского населения и населения некоторых других бывших союзных республик к восстановлению «большой страны».

а) Очевидно, что при выработке политики в сфере интеграции должны приниматься во внимание следующие факторы:

1. Положение и интересы русскоязычного и другого российского населения в бывших республиках РФ.
2. Безопасность РФ (в том числе — внутреннее положение возможного союзника и его отношения с соседями).
3. Экономические интересы.



4. Демографические аспекты с точки зрения экономического и демографического баланса в РФ и «экологии культуры».

б) С учетом всего сказанного предпочтительными для РФ в сегодняшних условиях являются дифференцированные двух- и многосторонние связи с бывшими республиками СССР, а не воссоединение « всех со всеми » на единой основе. Не отбрасывая раньше времени такую форму, как СНГ, необходимо отказаться от попыток осуществлять интеграцию исключительно в его рамках, во многом фиктивных. Возможно и желательно создание самых разнообразных объединений, союзов, ассоциаций и т.д. в разных областях экономики, политики, в сфере безопасности. Каждый раз в них может вовлекаться разный круг участников с разной степенью интеграции. Это позволит выйти из тупика «постсоветской» интеграции в СНГ.

в) Что касается неинтегрирующего объединения, отвечающего объективно существующей культурной общности народов бывшего СССР, то вполне возможно образование некоего «Российского» или «Евразийского» союза (название условное), напоминающего Британское Содружество или Французский союз. Особенностью такого объединения, имеющего по преимуществу символический характер и некоторые консультативные функции, является то, что в него могут входить даже воюющие друг с другом страны.

г) Реинтеграция пространства бывшего СССР должна происходить естественным путем и не в ущерб интересам РФ и ее составляющих частей. Ее можно представить себе как постепенное складывание систем сообществ (так возникало нынешнее ЕС). При этом государства, входящие в разнообразные сообщества, могут безболезненно интенсифицировать интеграционные процессы в рамках каждого из не совпадающих друг с другом по составу участников сообществ. Так, к примеру, члены визового союза могли бы уже сейчас ввести, по примеру ЕС, единообразные, но, при этом, национальные зарубежные паспорта и т.д.

### **Целостность РФ, политика и администрация**

1. Необходимо объективно просчитать вероятность и, главное, возможные последствия выхода из состава РФ отдельных территорий с точки зрения безопасности, экономики и т.д. Вполне вероятен дифференцированный подход с учетом их возможного будущего статуса, влияния на соседей и т.д.

2. Надо иметь в виду, что серьезная дестабилизация обстановки в местном, региональном и даже общегосударственном масштабе возможна и помимо сепаратизма той или иной территории и даже без возникновения открытых межэтнических и территориальных конфликтов. Нарушение исторически сложившегося этнического, конфессионального, лингвистического баланса на той или иной территории, не претендующей на сецессию, путем «вытеснения» русскоязычных или иных групп — серьезный вызов для Федерации, к которому должно быть готово ее правительство.

3. Действительную угрозу не только жизненным интересам России в отдельных регионах и сферах экономики и политики, но и самому ее существованию представляет скорее региональный, чем национально-территориальный сепаратизм. Связанный сегодня прежде всего с экономическим кризисом и стремлением воспользоваться местными (по большей части, временными) преимуществами, он едва ли исчезнет в обозримом будущем, учитывая неизбежную дифференциацию регионов по мере развития реформы.

В связи со сказанным:

1. Необходим не только официально закрепленный, опирающийся на международное право, но и принятый общественным мнением критерий или набор критериев самоопределения той или иной территории в составе РФ.

Особенности национального состава, традиции государственности дают основания не для немедленного одностороннего выхода, а для постановки вопроса о выходе из состава РФ. Геополитическое положение территории (внутреннее или периферийное и т.д.) — важнейший фактор с точки зрения безопасности РФ. В любом случае «выход» — двусторонний процесс, в котором должны учитываться интересы обеих или всех (если их



несколько) сторон, а не одной. Даже если она заявлена на референдуме, давшем однозначные результаты. Референдум такого рода (не говоря уже о плебисците типа того, что был проведен в Татарстане 21 марта 1992 г. — с неясной и двусмысленной формулировкой) может быть лишь консультативным, а не императивным.

2. Следует совершенно недвусмысленно заявить, что сепаратизм регионов собственно России не имеет никаких правовых оснований и перспектив. В данном случае нет даже повода для постановки вопроса о самоопределении, который международное право предоставляет национально обособленным территориям.

Вся история российского государства (удельный период, смуты XVII и начала XX вв.) оправдывает самые жесткие меры для предотвращения распада государства на составные части, угрожающего его безопасности и жизнеспособности, безопасности его граждан, международному порядку.

Все «областнические» тенденции регионов должны решительно направляться в русло классически Федеративного и, при этом, реального распределения полномочий между властями различных уровней. «Роспуск» РФ в ее сегодняшних составе и границах возможен лишь в случае образования более широкого и достаточно интегрированного союза на преимущественно территориальной основе (что потребовало бы, в частности, оптимизации размеров федеральных единиц).

3. Должна быть разработана и предложена для принятия субъектами федерации система законных санкций в отношении субъектов, нарушающих законы РФ, соглашения, а также нормы международного права, в частности — относящиеся к правам человека. Естественно, что субъекты, в свою очередь, должны обладать возможностью эффективно сдерживать на законной основе неконституционные посягательства Центра на их полномочия в сфере их компетенции. Иными словами, необходимо любой ценой избежать той потенциально опасной и неконструктивной взаимной независимости властей, которая сегодня парализует властный центр, ослабленный борьбой парламента и президента, а также местные власти (например — мэрия и Моссовет). Иными словами, за Федеративным договором должен немедленно последовать шлейф законов и соглашений, конкретизирующих взаимные обязательства сторон, права и обязанности субъектов Федерации.

4. В дополнение к Федеративному договору должна быть заключена система соглашений о мигрантах, беженцах, жертвах межнациональных конфликтов и т.д., предполагающих, в частности, компенсацию ущерба всем перечисленным категориям за счет ответственной стороны, а также санкции в случае отказа от выплаты компенсаций. Отказ от присоединения к такому соглашению должен рассматриваться как нежелание местных властей соблюдать права человека и, в частности, — этнических и других меньшинств. В крайнем случае соглашение может заменить акт, принятый Съездом народных депутатов или Верховным Советом РФ при условии поддержки его значительным большинством фракций национально-территориальных образований в РФ.

5. Желательно и даже необходимо принятие в рамках СНГ или бывшего СССР Конвенции о правах меньшинств, которая не должна лишь повторять известные документы ООН, учитывая, что именно в этой области международное право развито достаточно слабо.

6. Политика РФ в отношении национально-территориальных образований в ее составе, а также различных национальных движений (как, впрочем, и отношения с республиками СНГ) должна получить эффективное дипломатическое обеспечение в ООН, других международных организациях, через посольства РФ во всех потенциально заинтересованных странах. Необходимо срочное заключение соглашения о разграничении компетенции Федерации и ее составляющих в ведении международных дел и о принципах делегирования полномочий в этой области.

7. Очевидно, требуется выработка долгосрочной политики в отношении уже сейчас многочисленных организаций, представляющих на территории РФ этнические группы. Необходим переход к системе, при которой руководства подобных организаций избирались бы демократически, с соблюдением необходимой процедуры, что потребует, в частности, немедленной разработки концепции экстерриториального национально-культурного самоуправления и ее законодательного оформления. Речь идет о принципах — известных,





впрочем, мировой практике, отнесения себя к одной из «политически представленных этнических групп», гарантиях соблюдения закона и др. Введение реально существующей и прогрессирующей практики этнической самоорганизации — неизбежной в условиях высокой дисперсности ряда этносов — в законные рамки могло бы существенно разрядить обстановку. Желательным было бы открытие представительств таких организаций в Москве, а в перспективе — создание особого «Совета Национальностей» (не смешивать с одним из возможных названий будущей палаты Верховного Совета, представляющей территории) с паритетным представительством, правом законодательной инициативы и, возможно — с арбитражными функциями. Этот Совет, не подменяя собой административный Госкомнац, должен стать основой системы так называемого «сообщественного» регулирования существующих и потенциальных межэтнических конфликтов.

Необходимо безотлагательно перейти к выработке региональной политики РФ (даже у большевиков, не склонных к консервации «особых случаев», было свое «Кавбюро» и др.) с участием всех заинтересованных сторон, представляющих местные интересы.

8. Должна быть разработана концепция политики, ориентированной на вовлечение представителей национально-территориальных и региональных образований в состав центральной администрации с тем, чтобы она перестала восприниматься как «московская».

### **Военная политика**

1. Общая нестабильность в зоне бывшего СССР и, шире, значительной части бывшего «социалистического лагеря», существенное изменение возможных рамок и потенциальных основ нового мирового порядка требуют выработки в рамках концепции национальной безопасности современной военной доктрины РФ. Она должна лечь в основу воссоздания боеспособных оборонительных сил, на сегодняшний день, по сути, отсутствующих. Сегодня очевидно, что реальные условия потенциальных конфликтов в бывшем СССР потребуют развития многоцелевых сил быстрого реагирования, способных выполнять миротворческие функции, быстро и эффективно пресекать опасные в отношении РФ действия, брать под усиленный контроль угрожаемые в данный момент участки границы, действовать в возможном взаимодействии с силами союзников РФ и по их просьбе — на значительном удалении от своих баз. Независимо от прочих составляющих будущей военной доктрины эта просматривается достаточно очевидно, чтобы можно было ее считать одной из точек отсчета доктрины.

2. Особое внимание должно быть при этом уделено решению двух отчасти связанных друг с другом задач:

а) Созданию специальных миротворческих сил в российских структурах (в составе ВВ или, лучше, отдельно), которые могли бы квалифицированно выполнять функции разграничения, контроля, наблюдения и т.д. в зонах этнических конфликтов. Эти силы обязаны быть в полном смысле слова межнациональными с точки зрения состава, который должен исключать всякие обвинения в преобладании русских, представителей других этнических или конфессиональных групп: момент, как показывает практика, чрезвычайно важный в зонах этнических конфликтов.

б) Образованию соответствующих сил в рамках СНГ по опыту миротворческих сил ООН.

3. Частью концепции национальной безопасности и, в каком-то смысле, даже военной доктрины должна стать определенная политика, проводимая уже сегодня в отношении к различным неофициальным военным формированиям («национальным гвардиям» некоторых республик, казачьим войскам и др.). Необходима система четких критериев для интеграции части этих формирований в регулярные вооруженные силы на определенных законом (и даже, возможно, конституцией) условиях и запрещения и немедленного роспуска другой части, не отвечающей законам РФ и подрывающим ее безопасность.



## **Экономика и демография**

Совершенно очевидно, что стабилизация положения в РФ и во всем бывшем СССР невозможна без успеха экономической реформы, в том числе, эффективной приватизации, создания финансовой системы, удовлетворительного решения проблемы рублевой зоны и т.д. Определенную роль в реинтеграции страны может сыграть создание корпораций, действующих на региональной и межрегиональной основе.

В то же время:

1. Требуется опережающее развитие концепции экономического развития РФ с учетом новых аспектов ее геополитического положения и сохранение целостности, в частности:

- выработка взвешенной концепции альтернативных транспортных связей с дальним зарубежьем, компенсирующих возможные ограничения и «сюрпризы» со стороны бывших союзных республик;
- создание национального проекта экономической интеграции страны, предполагающего совершенствование инфраструктуры, законодательства и т.д.;
- образование консолидированного Фонда экономического развития народов и территорий с перспективной целью выравнивания условий жизни при том, что Фонд должен действовать под строгим контролем ВС и, возможно, будущего Совета Национальностей. Открытость деятельности Фонда позволила бы снять ряд обычных и неизбежных при любом ином решении вопросов о том, «кто за счет кого развивается» и т.д.

2. Особая проблема — миграция и «беженство» русских и представителей других народов из республик бывшего СССР и некоторых республик и регионов РФ. Необходимо срочное завершение разработки миграционной политики и принятие Национальной программы, стратегическая цель которой — превращение исторической трагедии в преимущество для России и россиян. Эта задача потребует целенаправленного изменения психологического климата вокруг переселенцев, регулирование потоков русских и иных мигрантов, исключение их опасной концентрации в отдельных местностях (таких, как Ставропольский и Краснодарский края и др.), поощрения — путем предоставления льгот, субсидий и т.д. — переселенческому предпринимательству в РФ. Представляется, что совокупность указанных мер может стабилизировать ситуацию в сфере национально-территориальных и межэтнических отношений в РФ под углом зрения национальной безопасности, сделать их развитие более предсказуемым и управляемым. Непременным условием при этом является, конечно, консолидация властей в самом центре. Для этого необходимо, в частности, проведение основными ведомствами заранее согласованной политики.