

Раднаева С. Д.

Этнополитический фактор и его влияние на процессы государственного строительства субъектов Российской Федерации Байкальского региона в 1990-е годы

Актуальность рассмотрения этнополитического фактора и его влияния на процессы государственного строительства субъектов федерации Байкальского региона в 1990-е гг., обусловлена тем, что Российская Федерация являлась и является многонациональным государством, где проживают более ста народов и национальностей, обладающих уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Поэтому, национальный вопрос в российском государстве всегда рассматривался во взаимосвязи с вопросом государственного устройства. «Взаимодействие федеративной и национальной политики закономерно, так как национальная политика призвана регулировать отношения между нациями в федеративном государстве»¹.

Для многонациональных государств, регулирование межнациональных отношений, защита прав коренных малочисленных народов и сохранение национально-культурного многообразия всегда должны быть неотъемлемой составляющей государственной национальной политики (ГНП). В этой связи нельзя не согласиться с авторитетным исследователем в сфере межнациональных взаимоотношений, этнологом М. Н. Губогло утверждающим, что «в истории социальных трансформаций постсоветской России в один ряд наряду с обретением свободы, освобождением от тоталитаризма, с началом перехода от плановой экономики к рыночной можно поставить разработку и проведение в жизнь концептуально новых линий национальной политики, направленных как на сохранение лучших достижений прошлого, так и на внедрение новых стратегий и технологий»².

В свою очередь ГНП – это система мер, осуществляемых государством по обеспечению конституционных прав народов и граждан Российской Федерации на национально-культурное развитие. Следовательно, она определяет цели и направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере реализации межнациональных интересов народов и граждан Российской Федерации. ГНП является составной частью внутренней и внешней политики России³. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации была утверждена Указом Президента РФ 15 июня 1996 №909.

Обострение национальных противоречий в России в исследуемый период было обусловлено рядом причин. В первую очередь необходимо учитывать то обстоятельство, что изначально в основу государственного устройства СССР были заложены противоречия между национальным составом населения и национально-государственной структурой. В результате происходило разделение республик на представителей «коренных» и «некоренных», «титульных» и «нетитульных» национальностей с приоритетом прав первых. Также в годы советской власти народы союза испытали немало несправедливостей, от депортаций и до гонений на национальную культуру. Поэтому процесс «перестройки» для них воспринимался как начало качественно новой и справедливой национальной политики. Политика

¹ Абдулатипов Р.Г. Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М.: Изд. РАГС, 1998. С. 75.

² Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? М.: Российская академия наук, 2000. С. 20.

³ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М.: Изд. РАГС, 2008. С. 518–519.

децентрализации, суверенизации, вместе с тем и глубокие экономические проблемы, вызвавшие рост социальной напряженности способствовали активизации национального движения в автономиях РСФСР. Действительно, «с кризисом власти, как правило, обостряется борьба за перераспределение оставшихся ресурсов между группами. Если это общество многонационально и полиэтнично, то в борьбу включаются и этнонациональные группы»⁴.

Прежде чем, описать этнополитические процессы в субъектах Байкальского региона, необходимо дать определение самому термину Байкальский регион. В современной исследовательской и общественно-политической практике Байкальским регионом определяют совокупность нескольких субъектов Российской Федерации, которых объединяет территориальная близость друг другу, общая история освоения, значительное сходство природных условий, социокультурных особенностей, а также общее экологическое пространство, подразумевающее сохранение совместными усилиями уникальности мирового значения – озера Байкал. Помимо этого нельзя забывать о том, что все субъекты региона объединяет общее пограничное положение со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). В исследуемый нами период регион был представлен следующими субъектами федерации: Республика Бурятия, Иркутская область, Читинская область, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Агинский Бурятский автономный округ. Сегодня в связи с начавшимся укреплением властной вертикали, а вместе с тем и с новой Концепцией административной реформы появились новые субъекты федерации в регионе: Республика Бурятия, Иркутская область и Забайкальский край⁵.

*Этнополитическая ситуация*⁶ в субъектах Байкальского региона в отличие от других субъектов Российской Федерации (в особенности национальных республик) с началом демократических преобразований и связанной с ними активизацией процессов суверенизации характеризуется относительной стабильностью. Коренные народы региона – буряты, эвенки, сойоты на протяжении трех с половиной веков живут вместе с русскими, совместно осваивая природные богатства края, обмениваясь трудовым опытом и помогая друг другу.

Вместе с тем, особенностью Байкальского региона является то, что в рамках региона существует единственная национальная республика – Бурятия, где титульный этнос, будучи в пределах республики в численном меньшинстве, обладает статусом государствообразующего народа. Также в регионе расположены два автономных бурятских округа с преобладанием титульного населения, которые входят в состав двух «русских»⁷ областей.

⁴ Барсамов В.А. Этнонациональная политика в борьбе за власть: стратегия и тактика в период общенациональной смуты (10 лет в поисках антикризисной модели). М.: 1997. С. 25.

⁵ Согласно референдуму, проведенному 16 апреля 2006 г. об объединении Иркутской области и Усть-Ордынского БАО с 1 января 2008 г. появился новый субъект федерации – Иркутская область. С 1 марта 2008 г. на основе референдума проведенного 11 марта 2007 г. об объединении Читинской области и Агинского БАО появился новый субъект РФ – Забайкальский край.

⁶ *Этнополитическая ситуация* – историческое понятие, указывающее на такой период сосуществования этнических общностей на данной территории, на протяжении которого основные аспекты их взаимодействия (экономический, демографический, социальный, культурный и собственно политический) характеризуются определенными устойчивыми состояниями (например, состояниями сотрудничества или конфронтации), а установившийся баланс межэтнических отношений (например, по поводу власти или доступа к ресурсам) не претерпевает радикальных изменений // Байкальский регион: правовое поле этнополитической ситуации (1992–2001) / Авт. сост. Ю. Н. Пинигина. М.; Иркутск, 2002. С. 311.

⁷ «В исследуемый период часто использовалось понятие «русские регионы». Его использование было оправдано тем, чтобы отличить 32 национально-территориальные автономии от 57 прочих субъектов федерации, которые также нуждались в общем определении. В то же время надо учитывать, что русские

Помимо двух наиболее многочисленных этносов (бурят и русских), также в регионе проживают и представители других национальностей. О совместном проживании представителей различных национальностей свидетельствуют следующие данные. Так в Республике Бурятия в изучаемый период проживало русских – 726,2 тыс., бурят – 249,5 тыс., украинцев – 22,9 тыс., татар – 10,5 тыс. Также в республике проживали представители более 100 других национальностей⁸.

Иркутская область представлена 140 национальностями. Из общего количества населения русские составляют 1581 тыс., второе место по численности занимает коренное население – буряты – 80,6 тыс., третье место украинцы, их численность составляет 53,6 тыс. Четвертое – белорусы – 14,2 тыс. Также здесь проживают армяне – 6,8 тыс., поляки – 1,8 тыс., китайцы – 1,3 тыс., цыгане – 1,6 тыс. На севере области живут малочисленные народы: эвенки – 1431 человек, тофалары – 723 человека⁹.

В Читинской области национальный состав выглядел следующим образом: русские – 1037502 тыс., буряты – 70457 тыс., украинцы – 11843 тыс., татары – 8159 тыс., белорусы – 2973, азербайджанцы – 2129, чувашаи – 1271, эвенки – 1492, армяне – 3594¹⁰.

Несомненно, национальная политика занимала и занимает, куда большее место в нормативно-правовых актах Республики Бурятия и двух автономных округов – Агинском и Усть-Ордынском, нежели чем в аналогичных документах Иркутской и Читинской областей. В этой связи нельзя не согласиться с Ю. Н. Пинигиной, утверждающей, «что отсутствие областной концепции национальной политики объясняется тем, что в областях нет какой-либо уникальной межэтнической ситуации, нуждающейся в особом государственном регулировании. Поэтому областные законодатели не создали документа, копирующего общероссийскую Концепцию национальной политики»¹¹. Тем не менее, многонациональная структура общества и факт вхождения национальных автономий в состав Иркутской и Читинской областей, обязывает органы государственной власти указанных субъектов работать в этом направлении.

Реализация ГНП перед всеми субъектами Российской Федерации ставила ряд ключевых задач в политической, государственно-правовой и экономической сферах. Поэтому края и области, становясь самостоятельными субъектами федерации, должны были обеспечивать правовые, организационные и материальные условия, способствующие удовлетворению национально-культурных интересов всех проживающих на их территориях народов. Многонациональный состав субъектов Байкальского региона определял следующие задачи перед органами государственной власти всех субъектов:

- выработка мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков;
- обеспечение правовых, организационных и материальных основ учета и удовлетворения национально-культурных интересов народов;

составляют большинство и во многих национально-территориальных автономиях. Поэтому понятие «русские регионы» является условным» // Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 419.

⁸ *Потанов Л.В.* Республика на путях реформирования: проблемы и перспективы развития // Республика Бурятия – государство в составе Российской Федерации (к 75-летию образования) / Отв. ред. Г.Л. Санжиев. Улан-Удэ.: Изд. БНЦ СО РАН, 1998. С. 4.

⁹ *Бояркин В. М., Бояркин И. В.* География Иркутской области. Иркутск.: ИД «Сарма», 2007. С. 120.

¹⁰ Читинской области – 70 лет: юбилейный статистический сборник. Чита.: ЧитаСтат, 2007. С. 41.

¹¹ *Пинигина Ю.Н.* Байкальский регион: правовое поле этнополитической ситуации (1992-2001). М.; Иркутск: Наталис, 2002. С. 14.

- совершенствование механизма формирования законодательных (представительных) и исполнительных органов власти, позволяющего всем народам региона влиять на принятие государственных решений, затрагивающих их интересы;
- реализация экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой, учетом их традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности;
- формирование и распространение идей духовного единства, чувства российского патриотизма, дружбы народов, межнационального согласия;
- распространение знаний и информации об истории и культуре народов, населяющих Байкальский регион;
- обеспечение оптимальных условий для функционирования языков всех народов, русского языка как общегосударственного.

При реализации национальной политики необходимо учитывать то, что государственно-образующими народами Российской Федерации являются в равной степени все нации и этнические группы страны, что естественно не преуменьшает роли русского народа как собирателя российских земель и первосоздателя общего государства. И нет необходимости говорить о том, что межнациональные отношения и прочность российского федерализма определяется национальным самочувствием самого большого этноса, составляющего 83 % населения России, – русского народа¹². В изучаемый нами период возникли этнические проблемы не только у коренных народов Байкальского региона, но и у русского населения региона. Прежде всего, они были связаны с поиском национальной идеи и национальной самоидентификации, возвращением на новом этапе к истокам русской культуры и русского национального самосознания. Основные противоречия в русскоязычном населении Байкальского региона были связаны с общим кризисом экономики и государства. Действительно, «спад производства и безработица негативно сказались на уровне жизни индустриальных рабочих и служащих, большинство которых русские»¹³. Поэтому актуальной задачей в рассматриваемый период стало учет интересов и потребностей русского народа, который является опорой российской государственности.

Распад советского союза привел к формированию новых форм и направлений миграции населения. Трансформационные процессы в экономике, открытость границ, свобода передвижения привели к стремительному росту трансграничных миграций. Одной из целей ГНП было решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев. Байкальский регион традиционно считается регионом – реципиентом¹⁴, через него проходят крупные миграционные потоки. Это обусловлено, прежде всего, с его пограничным положением со странами АТР, а также стабильной этнополитической ситуацией. В связи с этим, задачами органов государственного управления субъектов региона становились: обустройство на новых местах мигрантов, регулирование рынка труда, расселение, предоставление жилищных условий, медицинское обеспечение и обучении детей мигрантов. Безусловно, решение этих задач, расценивалось как выполнение задач ГНП самостоятельными субъектами федерации – областями региона.

Вместе с тем, нельзя сводить реализацию ГНП Российской Федерации в областях Байкальского региона лишь к мерам предпринимаемым в сфере урегулирования миграционных процессов. Необходимо помнить, что полиэтничный состав областей сказывался на межнациональных взаимоотношениях. И органы управления областей

¹² *Темиров У.Е.* Этнополитический фактор в развитии российского федерализма. - <http://lawcenter.ru/publisher/c30.htm> (29.01.2009).

¹³ *Секерин В.* «В добрый путь, конгресс!» // Читинское обозрение. 1997. №4. С. 4.

¹⁴ Реципиент – латинское «*recipiens*» – получающий, принимающий. В данном случае субъекты Байкальского региона являются территориями принимающими мигрантов.

действовали в рамках ГНП в целях предупреждения межнациональных конфликтов, в целях создания всем народам областей условий для их полноправного социального и национально-культурного развития с учетом прав и свобод человека.

Противоречивость и непоследовательность национальной политики советского периода, стали причиной возникновения проблем в регионе в целом. В первую очередь это связано с разделением единой Бурят-Монгольской АССР на три части: Бурят-Монгольская АССР, Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Иркутской области, Агинский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Читинской области. Характерно, что в постсоветский период активно пропагандировались идеи о подчинении национальных округов Республике Бурятия. Что естественно могло вызвать столкновения межнационального характера, тем не менее, все четко понимали, что жители областей и самих округов вряд ли согласятся с этими идеями.

Понимая всю сложившуюся ситуацию, все субъекты Байкальского региона заключили между собой долговременные договора о совместном социально-экономическом и культурном сотрудничестве. Областные органы власти, руководствуясь Концепцией ГНП Российской Федерации о создании национально-культурных ассоциаций и объединений с целью обращения граждан разной национальности в органы законодательной и представительной власти местного уровня, способствовали сохранению стабильной этнополитической ситуации в регионе. В качестве примера можно привести действия властей Читинской области. В областном центре – г. Чите, в 1997 г. было создано Забайкальское отделение Конгресса бурятского народа, «с целью защиты и реализации прав и интересов бурятского народа, консолидации и объединения усилий политических, общественных организаций, деловых кругов для решения его насущных проблем, разработки и проведения мероприятий, направленных на укрепление межнациональных отношений и дружбы между народами»¹⁵. Также общественность области выступала и за принятие областного закона о национальной политике и за создание в Администрации области структуры по делам национальностей¹⁶.

Вместе с тем, в Иркутской и Читинской области, как упоминалось выше, не было собственной Концепции национальной политики, в то время как в национально-государственной автономии – Республике Бурятия в переходный период произошли важные события и процессы, которые определили собственную Концепцию национальной политики.

В связи с общественно-политическими переменами в обществе со второй половины 1980-х гг., главным аспектом для Бурятской АССР и автономных округов стала национально-государственная самоидентификация, инициированная самим центром. Так важнейшим политическим документом в этом направлении стала платформа КПСС по национальной политике (сентябрь 1989 г.), которая дала старт началу суверенизации союзных и автономных республик СССР¹⁷.

Республика Бурятия провозгласив суверенитет в 1990 г., получила реальную возможность участвовать в государственном строительстве. «Особенность бурятской Декларации была в том, что Верховный Совет объявлял суверенитет республики в составе РСФСР и СССР, тогда как во многих других автономных республиках не

¹⁵ *Секерин В.* «В добрый путь, конгресс!» С. 4.

¹⁶ *Янков А.Г.* Перспективы национальной политики в Читинской области // Сибирь-Америка: взаимодействие этносов и культур в полиэтнический регионах: материалы региональной научно-практической конференции (27-28 марта 1998 г.). Чита: Изд-во ЗабГПУ, 1999. С. 6.

¹⁷ *Хамутаев В.А.* Бурятское национальное движение. 1980–2000 гг. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН. 2005. С. 35.

предусматривалось зависимое положение от РСФСР или СССР»¹⁸. Следовательно, формирование национальной политики республики было неотделимо от процесса федеративного строительства России. Поэтому у бурятского народа и выразителей его интересов не было сепаратистских устремлений.

Общероссийские политические события начала 1990-х гг. ознаменовали переход от однопартийной системы к плюралистической модели демократии, нацеленной на формирование гражданского общества, где права и обязанности распределяются равномерно среди населения независимо от национальной принадлежности. Заявили о себе новые партии, общественные организации и движения, которые начали оказывать влияние на процессы государственного строительства республики через политическую организацию населения. В Бурятии существовало свое видение вопросов дальнейшего национально-государственного строительства, и национальные движения сыграли здесь не последнюю роль. Национальное движение в республике в первую очередь отражало желание местного сообщества оформить национальную идеологию, определить его миссию, консолидировать национально-политические силы и внедрить их в политическую систему республики для решения вопросов развития государственности и культуры титульной нации.

Национальные движения республики Бурятия и автономных округов опирались на широкий круг организаций политического, религиозного и культурно-этнического толка: неформальное политическое объединение «Гэсэр»; Союз бурятской интеллигенции; Бурят-монгольская народная партия; Конгресс бурятского народа, ДНЕ¹⁹ «Нэгэдэл»; Ассоциация землячеств этнической Бурятии; Ассоциация бурятских женщин «Алан-Гуа»; этнокультурная организация ВАРК²⁰.

Главным для национальных движений стало решение проблем национально-государственного строительства в рамках суверенной республики. На этапе 1991-1994 гг. эти организации вели активную работу. В частности неоднократно высказывались идеи объединения автономных округов с Республикой Бурятией, реабилитации репрессированного бурятского народа, равноправия двух государственных языков Бурятии (бурятского и русского), паритетном представительстве в парламенте республики бурятского и русскоязычного электората.

При этом реализацию выдвинутых национальными движениями целей они возлагали на государственные органы власти, в частности на Президента, как гаранта культурно-языкового самосохранения и возрождения этноса.

Характерно, что в периоды проведения выборов в республике, как и в стране в целом, стали периодами обострения межнациональных противоречий. Так в Бурятии, по поводу введения поста Президента республики развернулись политические дискуссии. Противостояние в политической элите было обусловлено вопросом о национальной принадлежности будущего Президента и о его знании государственных языков республики.

Русские этнополитические организации Бурятии, появившиеся в целях защиты прав и интересов русского населения в условиях подъема национального движения: православно-патриотическое общество «Спасение»; Этнокультурный центр русских; «Русская община», также оказали значительное влияние на национально-государственное строительство Бурятии.

В этнически ориентированных политических организациях Бурятии было практически установлено численное равенство бурятского и русского населения, в связи с этим не получили перспектив дальнейшего роста и влияния другие этнические

¹⁸ Хамутаев В. А. Указ. соч. С. 97.

¹⁹ Движение национального единства.

²⁰ Всебурятская ассоциация развития культуры.

организации. Хотя в условиях актуализации этнического фактора в республике появлялись общественные и политические организации не только бурятского и русского населения, но и национально-культурных объединений других диаспор (немецкой, польской, корейской, шэнэхэнских бурят Китая, татарской, армян, азербайджанцев и др.)²¹.

Этнополитические организации наложили определенный отпечаток на складывание политического режима и государственной модели Республики Бурятия. В процессе формирования гражданского общества в национально-государственных образованиях встала проблема национальной идентичности, связанная с определением роли государствообразующего этноса. Буряты, осознавая свою неразрывность с Россией и не обладая абсолютным суверенитетом, осуществляли свои национальные задачи в общем русле российской жизни. При этом, как в Конституции, так и в Концепции государственной национальной политики Республики Бурятия²² красной нитью проходит идея об обеспечении таких условий в обществе, которые позволили бы достигнуть полноправного социально-экономического, культурного и национального развития всех народов Бурятии.

Конституция Республики Бурятия заложила основы государственного строя на принципе разделения властей, на ценностях демократии, на прочных гарантиях прав и свобод граждан, также она закрепила равенство всех наций проживающих на ее территории, объявила государственными языками – русский и бурятский – языки наиболее многочисленных народов республики. Бурятия выбрала модель президентской республики, где главой республики был объявлен Президент. Законодательную власть должен осуществлять – Народный Хурал, избираемый с учетом территориального и национального представительства. Характерно, что структуры государственных органов Республики Бурятия и округов представляют, не только бурят как титульный этнос, а состоят из различных этнических групп.

Анализ этнополитической ситуации Байкальского региона позволяет установить, что этнополитический фактор играл важную роль в государственном строительстве национально-территориальной автономии. Так, более всего этот фактор отразился в Республике Бурятия, которая после распада СССР повысила свой статус до суверенного государства в составе Российской Федерации. Значительное влияние на процесс государственного строительства республики оказывали национальные движения, которые воздействовали на формирование национальной идеологии через политическую организацию населения. При этом области как полноценные субъекты федерации, включающие национальные округа, непосредственно были вовлечены в этот процесс, и для них этнополитический фактор также имел значение. Однако реализация и учет этого фактора производился в рамках ГНП Российской Федерации, тогда как в Республике Бурятия, в рамках ГНП Российской Федерации была разработана собственная Концепция государственной национальной политики.

Таким образом, переход к рыночным отношениям и общая демократизация общества изменили ход и содержание этнополитических процессов. Вместе с тем, существовавший и до этого стабильный этнополитический баланс, сохранился в регионе, несмотря на то, что в целом в стране проявлялись сепаратистские устремления.

²¹ Хамутаев В. А., Сандитов Д. С. Этническая активизация национальных общин в Бурятии в 1980–1990-х гг. // Полония в Сибири. Проблемы и перспективы развития. Улан-Удэ.: Изд. БГУ, 2003. С. 130–133.

²² Концепция государственной национальной политики Республики Бурятия была одобрена постановлением Правительства Республики Бурятия 29. 09. 1997. № 336.

Список литературы:

1. *Абдулатипов Р.Г.* Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М.: Изд-во РАГС, 1998. 228 с.
2. *Губогло М.Н.* Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? М.: Российская академия наук, 2000. 503 с.
3. *Столяров М.В.* Теория и практика федерализма. М.: Изд-во РАГС, 2008. 671 с.
4. *Барсамов В.А.* Этнонациональная политика в борьбе за власть: стратегия и тактика в период общенациональной смуты (10 лет в поисках антикризисной модели). М.: Бик, 1997. 161 с.
5. *Потанов Л.В.* Республика на путях реформирования: проблемы и перспективы развития // Республика Бурятия – государство в составе Российской Федерации (к 75-летию образования) / Отв. ред. Г.Л. Санжиев. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 1998. С. 3–23.
6. *Бояркин В.М., Бояркин И.В.* География Иркутской области. Иркутск: ИД «Сарма», 2007. 230 с.
7. Читинской области – 70 лет: юбилейный статистический сборник. Чита: ЧитаСтат, 2007. 223 с.
8. *Пинигина Ю.Н.* Байкальский регион: правовое поле этнополитической ситуации (1992-2001). М.; Иркутск: Наталис, 2002. 311 с.
9. *Темиров У.Е.* Этнополитический фактор в развитии российского федерализма. – <http://lawcenter.ru/publisher/c30.htm> (29.01.2009).
10. *Секерин В.* «В добрый путь, конгресс!» // Читинское обозрение. 1997. № 4. С. 3.
11. *Янков А.Г.* Перспективы национальной политики в Читинской области // Сибирь-Америка: взаимодействие этносов и культур в полиэтнических регионах: материалы региональной научно-практической конференции (27–28 марта 1998 г.). Чита: Изд-во ЗабГПУ, 1999. С. 4–7.
12. *Хамутаев В.А.* Бурятское национальное движение. 1980–2000 гг. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН. 2005. 291 с.