

тельно по западным правилам, а по своим, в основном криминальным» (с. 356).

Очевидно, что в «самой передовой» советской системе сконцентрировались «несвободы» отдаленного прошлого. В.А. Колосов и П.М. Полян сравнивают ГУЛАГ с рабовладением, спецпоселения – с феодально-крепостническим строем, а добровольно-плановые миграции со столыпинской реформой, «вывернутой наизнанку» (с. 27). Похоже, что советское «режимное» пространство строилось скорее по квазифеодальным законам. Но что-то удерживает авторов от такого вывода.

Кондратьева отмечает, что не стоит делать из советской истории особую страницу, «выпадающую из общеевропейского и мирового контекста» (с. 358). Похоже, это дань компаративистской политкорректности. Тем более что далее она пишет нечто иное: «Сравнение... всегда обогащает, но в случае с советской историей следует семь раз отмерить, прежде чем утверждать, что что-то в ней было, как везде» (с. 359). Думается, лучше исходить из последнего. Трудно сказать, до какой степени руководители проекта остались довольны уровнем его реализации. Несомненно, сеть формальных и неформальных режимов, отражавших особенности иерархичности «социалистического» общества, была намного плотнее. Как бы то ни было, данная новаторская книга объясняет природу «советского строя» куда более

убедительно, нежели многие специальные исследования на этот счет.

Историю вообще следовало бы писать «через людей» и взаимосвязанные «режимы» их существования. Только тогда она станет и доходчивой, и убедительной.

**Т.Г. Леонтьева,
доктор исторических наук
(Тверской государственный
университет)**

Примечания

¹ См.: *Денисова Л.Н.* Женщины русских селений. Трудные будни. М., 2003.

² См.: *Иванова Г.М.* ГУЛАГ в системе тоталитарного государства. М., 1997; *она же.* История ГУЛАГа, 1918–1958: социально-экономический и политико-правовой аспекты. М., 2006.

³ Цит. по: *Эпльбаум Э.* ГУЛАГ. Паутина «Большого террора». М., 2006. С. 237.

⁴ *Булдаков В.П.* Красная смута. Природа и последствия революционного насилия. М., 2010. С. 572.

⁵ См., например: *Репрессии против поляков и польских граждан. Исторические сборники «Мемориала».* Вып. 1. М., 1997; *Наказанный народ: репрессии против российских немцев.* М., 1999; и др.

⁶ См.: *Кондратьева Т.С.* Кормить и править. О власти в России XVI–XX вв. М., 2006. С. 135–155.

⁷ См.: *Петров Н.В., Скоркин К.В.* Кто руководил НКВД, 1934–1941. Справочник / Под ред. Н.Г. Охотина, А.Б. Рогинского. М., 1999.

Проблемы государственного строительства и федеративных отношений на Северном Кавказе*

Последние десятилетия новейшей российской истории прошли под знаком укрепления в регионах страны вертикали власти. Ее слабость и некомпетентность все чаще называют причинами снижения темпов экономического роста, обострения социальных и межэтнических противоречий на местах. Наиболее проблемным, по единодушному признанию специалистов, является Северо-Кавказский федеральный округ. Дотационность входящих в него республик достигает 95%, а количество совершенных террористических актов уже дало повод представителям власти охарактеризовать положение дел в регионе как «едва ли не войну». Между тем созданный в январе 2010 г. округ стал не первым столь масштабным проектом решения социально-экономических и управленческих проблем развития региона. Достаточно вспомнить опыт существования Юго-

Восточной области и Северо-Кавказского края (1924–1934 гг.), образование которых как раз и призвано было помочь национальным автономиям преодолеть материально-технические и административно-территориальные трудности своего становления. И хотя в литературе так и не сложилось однозначной оценки найденного на тот период времени механизма их преодоления, краевыми органами власти было сделано немало для подъема и дальнейшего прогресса хозяйственной и социокультурной инфраструктуры Северного Кавказа. Показательно, что по истечении 7 десятилетий власти национальных республик вновь сталкиваются с теми же проблемами, что их предшественники, а регион в целом нуждается в разработке новой государственной стратегии развития.

Свое видение ситуации, сложившейся на Северном Кавказе, и путей выхода из нее

* *Бугай Н.Ф.* Северный Кавказ. Государственное строительство и федеративные отношения: прошлое в настоящем. М.: Гриф и К, 2011. 440 с.

предлагает читателю известный специалист по истории советской национальной политики, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института российской истории РАН и ведущий советник Департамента межнациональных отношений Министерства регионального развития РФ Н.Ф. Бугай. Его новая книга посвящена вопросам национально-государственного строительства и федеративных отношений на Северном Кавказе. Особое внимание в труде уделено состоянию тех регионов, с территории которых была осуществлена депортация этнических общностей. Автор рассматривает, «каким образом изменялись формы и “модели” обустройства государственности народов, какие новые компоненты выявляются в процессе государственных образований на разных этапах их истории, что лежало в основе этого строительства» (с. 73). Исследование выполнено на широкой источниковой базе, включающей в себя не только архивные документы, но и текущую делопроизводственную и нормативно-правовую документацию министерств и ведомств РФ. При этом большинство архивных источников по осуществлению национально-государственного строительства на Северном Кавказе, депортации и реабилитации репрессированных народов получили свою научную жизнь именно благодаря многолетней изыскательской деятельности Бугая в центральных и региональных архивохранилищах страны¹. В сочетании с современной документацией органов государственной власти они позволяют выявить логику формирования советской и российской национальной политики, проследить ее «разрывы» и преемственность в отношении «титulyных» народов и национальных меньшинств; всесторонне осветить деятельность власти по удовлетворению их интересов и притязаний; выявить факторы, провоцирующие нарастание уровня напряженности и конфликтности в регионе.

Книгу предваряет объемное введение, где автор очерчивает круг наиболее болезненных проблем, переживаемых в настоящее время регионом. К ним относятся состояние экономики, сложившиеся практики этнического представительства в органах власти и положение русскоязычного населения в национальных республиках, осуществляемая муниципальная реформа, реализация законов и нормативных актов о реабилитации репрессированных народов. Их осмысление уже нашло свое отражение в новейшей отечественной историографии, ставшей в 1990–2000-х гг. ареной ожесточенного противоборства между различными точками зрения относительно сути проводившейся в прошлом и осуществляемой в настоящем на-

циональной политики государства. Оценивая ее возможности в условиях начавшейся экономической и управленческой модернизации страны, Бугай обращает внимание на ряд объективных трудностей, препятствующих ее эффективной реализации. Таковыми, на его взгляд, являются особенности государственного устройства РФ, включающей наряду с административно-территориальными (края, области) и национально-территориальными (национальные республики) образования. Именно фактическое неравенство субъектов остается источником напряженности в федеративных отношениях. По мнению автора, «если это было приемлемо в какой-то мере и необходимо для Союза ССР, отвечающим духу прежней государственности, транслируемой идеологии, то в современных условиях России необходимость в таких республиках вообще отпадает» (с. 22). Эту мысль он развивает на протяжении всей книги, показывая, с какими реальными сложностями пришлось столкнуться сначала советской власти в процессе осуществляемого национально-территориального размежевания народов региона, а затем и современному Российскому государству по «совершенствованию» доставшегося ему в наследство от прошлого административного устройства Северного Кавказа.

Книга носит характерный подзаголовок – «прошлое в настоящем», подчеркивая тем самым неразрывную взаимосвязь нынешнего положения дел в регионе с предшествовавшими ему официальной практикой разрешения конфликтов и механизмами удовлетворения интересов и потребностей развития национальных образований. Так, анализируя проблемы состояния государственности и власти на рубеже XX–XXI вв., Бугай отмечает, что несмотря на предпринимаемые государством заметные и довольно затратные усилия материально-технического и правового характера, только за 2003–2008 гг. доля дотационных субъектов возросла до 73. Причем 18 высокодотационных субъектов приходится на российские республики (с. 85). С начала 1990-х гг. под воздействием суверенизации в республиках обозначились, а в настоящее время усилились тенденции этнического партикуляризма. «Этнические общности Советского Союза, проживающие в современных условиях на территории единого Российского государства, больше озабочены и дорожат границами своих “княжеских владений”, нежели такими понятиями, как “единство государства”; его “целостность”, “консолидированность сообщества российских народов” и вытекающими из этого обстоятельствами» (с. 89). В программах национальных движений все чаще звучат

требования территориальных преобразований, влекущих за собой пересмотр устоявшихся границ и отмену соответствующих постановлений власти. На примере судьбы Пригородного района, отошедшего после упразднения Чечено-Ингушской АССР к Северной Осетии, автор показывает, что ни территориальные компенсации, ни введенный мораторий не способны стабилизировать ситуацию на длительное время. И дело не только в ресурсных или рекреационных возможностях утерянных территорий. Северокавказские народы, историческая память которых формировалась под воздействием драматических событий Кавказской и Гражданской войн, коллективизации и депортации, чутко реагируют на любые изменения территории своего проживания. Вплоть до начала национально-государственного строительства в регионе не существовало границ в общепринятом смысле этого слова, многие земельные угодья и пастбища находились в совместном пользовании народов. Установление твердых административных границ и их нередкий перелом воспринимались общественным сознанием как посягательства на суверенитет нации, ее исторически сложившееся право на территориальное самоопределение.

Признание неизбежности внутренних и внешних границ субъектов РФ, по мысли автора, должно стать основой совершенствования межнациональных отношений. Обращение к историческому опыту показывает, какие факторы в случае возникновения спорных вопросов становились основополагающими для власти и каким образом учитывались в подобных случаях интересы заинтересованных сторон. Наглядным примером в данной ситуации может рассматриваться вопрос об установлении границ Горской АССР и Грузинской ССР. Спор касался ряда пограничных сел Тушетии и Хевсурии, населенных чеченцами и принадлежавших Грузии. Его урегулированием на протяжении 1925–1926 гг. занимались не только республиканские органы власти, но и Северо-Кавказский крайисполком (с. 208). Исходя из этнической принадлежности населения спорных территорий, они, по решению ЦИК СССР в 1936 г., были включены в состав РСФСР. Вместе с тем и РСФСР, и Грузинская ССР «брали за основу обустройства пограничных территорий исключительное желание достигнуть таких очертаний государств, которые в равной степени для обеих сторон отвечали бы укоренившимся в сознании народных масс взглядам, исторически сложившимся своим территориям» (с. 211). Выработанная в советские годы и унаследованная современной Россией практика разрешения территориальных и земельных споров сводится к тому, что их

арбитром и единственным гарантом оказываются центральные органы государственной власти. Они же несут и всю полноту «исторической ответственности за состояние дел в этой непростой и крайне запутанной сфере межнациональных отношений.

Не менее сложной и взрывоопасной по своим последствиям до сих пор остается проблема реабилитации репрессированных народов. Будучи не только ее профессиональным исследователем², но и членом правительственных комиссий по разработке законодательной основы процесса реабилитации российских народов, Бугай показывает, с какими трудностями пришлось при этом столкнуться как СССР, так и РФ. Начавшаяся уже в конце 1950–1960-х гг. так называемая частичная реабилитация восстановила упраздненные в 1943–1944 гг. государственные образования калмыков, балкарцев, чеченцев, ингушей и карачаевцев. Насколько она оказалась «наспех скроенной» и непродуманной, показало последующее развитие событий. 24 ноября 1956 г. вопрос о национальных автономиях репрессированных народов рассмотрел на своем 60 заседании Пленум ЦК КПСС, в постановлении которого, в частности, указывалось о преобразовании Черкесской автономной области в Карачаево-Черкесскую автономную область в составе Ставропольского края. В данной связи автор совершенно справедливо замечает: «Была решена судьба двух народов – черкесского и карачаевского – путем определения их в титульные нации, однако при этом не было проявлено внимания к интересам других этнических общностей, населявших регион, чьи конституционные права в этой ситуации не были четко определены... Такая ситуация оказывает отрицательное влияние на межнациональные отношения и в современных условиях функционирования Карачаево-Черкесской Республики. Постоянно создавалось тупиковое положение» (с. 239). К сожалению, накопленный опыт национально-государственного строительства 1920-х гг., когда под напором не прекращавшегося потока обоюдных жалоб область разделили по национальному признаку на Карачаевскую автономную область и Черкесский национальный округ, не был учтен. Не стал он предметом рассмотрения и нынешнего руководства страны.

Ситуация осложнялась и продолжавшимся перекраиванием карты Карачаево-Черкесской автономной области, в основе которого лежал процесс «разделения компактно проживавших этносов на разные территории и объединения разноязычных общностей в одну территорию». В результате менялось традиционное место проживания карачаевцев в пределах автономии. По приводимым автором данным,

более 60 тыс. граждан-карачаевцев проживают в республике на землях, на которых они до выселения не жили (с. 242). Сходное положение складывалось и с другими восстанавливаемыми автономиями репрессированных народов. Калмыцкая автономная область «не получила» Лиманский и Приволжский районы, оставшиеся в составе Астраханской обл., Чечено-Ингушская АССР – Пригородный район, оставшийся в составе Северо-Осетинской АССР и компенсированный передачей республике Каргалинского, Наурского и Шелковского районов Ставропольского края. В результате такого «несправедливого» решения территория восстановленной республики увеличилась с 15,7 (1944 г.) до 19,3 тыс. кв. км (с. 255). Несмотря на политическую непродуманность проводимой реабилитации, сложности, возникшие с восстановлением территориальной целостности упраздненных автономий, шел интенсивный процесс хозяйственного восстановления и помощи народам, репрессивная политика в отношении которых была официально признана незаконной. В рассматриваемый период принимался ряд постановлений по предоставлению льгот и оказанию помощи колхозникам, рабочим, служащим, возвращающимся в места прежних поселений. Государство не только признавало незаконность насильственных действий в отношении репрессированных народов, но и брало на себя решение вопросов по их обустройству на вновь обретенной родине. Естественно, что это не снимает с него вины за трагедию депортаций, но и не позволяет согласиться с утверждениями ряда исследователей о том, что оно ничего не сделало для реабилитации своих граждан.

В 1990-х гг. с принятием законов «О реабилитации репрессированных народов» и «О жертвах политических репрессий» началась вторая волна реабилитации, в ходе которой вновь были подняты вопросы о возвращении ранее отторгнутых территорий и произведены многомиллионные выплаты. В 1998 г. из федерального бюджета на предоставление льгот и выплаты компенсаций реабилитированным лицам и гражданам, признанным пострадавшими от политических репрессий, выделили 369 026 800 руб. (с. 52–53). Объявленный Правительством РФ мораторий на какие бы то ни было территориальные изменения в ближайшие десятилетия ситуацию кардинальным образом не решает. Исходя из своего управленческого опыта, личных встреч с представителями репрессированных народов, работы в архивах, Бугай приходит к выводу, что потребуется еще немало времени, усилий не столько официальной власти, сколько самих народов, чтобы пережить драматические стра-

ницы прошлого и осознать историческую неразрывность судеб всех народов, населяющих нашу страну. Примерами этой неразрывности и общности, как в прошлом, так и в настоящем, служит колоссальная организационная и материально-техническая помощь, оказываемая государством и народами страны национальным образованиям на протяжении всей истории их существования.

Непродуманная, граничащая с преступлениями деятельность власти в области национальной политики странным образом сочеталась с ее особым вниманием к интересам этнических общностей и потребностям их развития. И хотя многие из этих потребностей властью и формировались, в стране наряду с национальными автономиями были созданы и успешно функционировали национальные районы и сельские советы. В настоящее время (по данным на 2008 г.) действуют более 147 тыс. национально-культурных автономий, национально-общественных организаций, центров национальных культур, ассоциаций, землячеств. Интересную форму сохранения «историко-архитектурных памятников, языка, традиций и культуры конкретных народов» нашли в Башкортостане, где созданы историко-культурные центры³. Огромная работа проводится и по возрождению казачества, которое изначально воспринималось современной властью в качестве ее надежной опоры в регионах страны. Однако этот процесс не только не встретил надлежащего понимания населения, но вызвал раскол в среде самого казачества (с. 352–371).

Поднимаемые в книге проблемы далеки от своей однозначной оценки и разрешения. Тесно переплетенные с историей советского времени, они нередко воспринимаются как ее «обременительное наследие». Между тем, как свидетельствует современная практика, реализация национальной политики в регионе, многие ее начинания и долгосрочные программы сами по себе оказываются довольно сомнительными с точки зрения достижения устойчивого и безопасного развития страны. Нынешнее положение дел в регионе породило не один десяток проектов по его обустройству и огромное количество разнообразной, в том числе и научной, литературы. Книгу Бугая в этом ряду выгодно отличают 2 обстоятельства: во-первых, она соединяет в себе профессиональное знание не только прошлого, но и настоящего, во-вторых, рассматривает стоящие перед регионом проблемы в общем контексте тех трудностей, с которыми сталкиваются не только национальные, но и административно-территориальные образования РФ. Тем самым автору удалось избежать тех стереотипных представлений, которые связывают Северный

Кавказ лишь с «зоной нестабильности, угроз и неразрешимых противоречий».

Как и любое исследование сложной и не отстоявшейся во времени темы, оно не лишено изрядной доли полемичности и противоречивости высказываемых суждений. Порой непросто разобраться в авторской позиции относительно современного федеративного устройства страны, направлений его совершенствования. В книге содержатся повторы (с. 270–271, 291, 390), неточности в наименовании населенных пунктов (с. 241). Тем не менее все это ни в коей мере не снижает общей высокой оценки проделанной автором работы. Убеждена, что книга окажется полезной не только для профессионального сообщества и чиновников, но и для всех думающих людей, которые пытаются разобраться в нынешней ситуации на российском Кавказе.

Т.П. Хлынина,
доктор исторических наук
(Институт социально-экономических
и гуманитарных исследований ЮНЦ РАН)

Примечания

¹ См.: И. Сталин – Л. Берия. «Их надо депортировать...»: Документы, факты, комментарии / Сост. Н.Ф. Бугай. М., 1992; *Бугай Н.Ф.* «По сведениям НКВД были переселены». Киев, 1992; *он же.* Л. Берия – И. Сталину: «Согласно Вашему указанию...». М., 1995; «Переселить все корейское население... В. Молотов. И. Сталин» Сеул, 1996; «Мобилизовать немцев в рабочие колонны... И. Сталин» / Сост. Н.Ф. Бугай. М., 1998; Казаки России: 1917–1940. Историко-правовой аспект. Документы, факты, комментарии. Нальчик, 1999; *Бугай Н.Ф.* Депортация народов Крыма. Документы, факты, комментарии, М., 2002; *Бугай Н.Ф., Гонов А.М.* «По решению Правительства Союза ССР...». Нальчик, 2003; *Бугай Н.Ф.* Народы Украины в «Особой папке Сталина» М., 2006; и др.

² *Бугай Н.Ф.* Реабилитация репрессированных граждан России (XX – начало XXI века). М., 2008.

³ *Хабибуллина А.Р.* Историко-культурные центры как форма оптимизации этнической идентичности и межэтнических коммуникаций в республике Башкортостан: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ижевск, 2010.