



УДК 940.55 (47=57)

Р. А. Ялышев

## Национальная политика Советского Союза в годы перестройки

*Рассматривается процесс разработки новых принципов национальной политики в условиях обострения национальных отношений в СССР периода перестройки. Выделяются основные этапы, характеризующие курс М. С. Горбачева в сфере национальных отношений и основные шаги союзного руководства по разработке и реализации национальной политики. Делается попытка проанализировать основные причины провала национальной политики Горбачева и, как следствие, распада СССР.*

### СССР, перестройка, М. С. Горбачев, союзные республики, новый союзный договор, распад СССР

Открываем попавшуюся на глаза газету «Правда» за 1 марта 1985 г. На первой странице статья – «В единой семье народов-братьев», в которой подводятся итоги выборов в Верховные Советы автономных республик. В глаза бросаются традиционные для тех времен цифры – 99,99 % проголосовавших в большинстве республик. Далее подробный статистический отчет о количестве «партийных» и «беспартийных», рабочих и колхозников и т. д. Но в тексте нет ни слова о национальном составе [1].

До избрания М. С. Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС оставалось ровно десять дней. В тот момент невозможно было даже в общих чертах представить распад раздираемого национальными конфликтами огромного государства менее чем через 7 лет. Однако это случилось. Одной из главных причин краха стали национальные проблемы.

С приходом Горбачева к власти начался новый этап в истории СССР, впоследствии получивший название эпохи перестройки. История перестройки закончилась крушением СССР в декабре 1991 г. Основной задачей этой статьи является попытка проанализировать национальную политику Горбачева и определить, какую роль она сыграла в разрастании межнациональных конфликтов и в распаде СССР.

*Политика советского интернационализма (1985–1987).* 11 марта 1985 г. М. С. Горбачев возглавил СССР. Страна ждала от него перемен и он

это чувствовал. Однако можно сказать, что сфера национальных отношений в Союзе ССР к этому времени выглядела вполне благополучно и не требовала немедленного и глубокого реформирования. Большинство руководителей и простых граждан полагали, что национальные проблемы в Советском Союзе в целом успешно решены и построена единая общность – советский народ. Горбачев действовал исходя из этих представлений.

На протяжении многих лет практически во всех крупных программных выступлениях советские руководители затрагивали тему национальных отношений. При этом регулярно звучала привычная риторика: «национальный вопрос, оставшийся от прошлого, в Советском Союзе успешно решен», «ленинская национальная политика выдержала испытание исторической практикой» и т. п. При этом всегда говорилось об отдельных недостатках в сфере межнациональных отношений, таких как местничество, национальная замкнутость, иждивенческие настроения и т. д. В таком ключе была выдержана речь Л. И. Брежнева на торжественном заседании, посвященном 50-й годовщине образования СССР. В своем выступлении глава страны упомянул о существовании национальной проблемы в СССР, но в целом речь была выстроена в мажорных тонах [2].

В 1982 г. новый Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю. В. Андропов выступил с речью по поводу 60-летия СССР. Он более объективно оценил ситуацию и, в частности, отметил, что «искажения в сфере национальных отношений питаются

не только пережитками прошлого, но и просчетами в работе» [3]. Андропов был готов к серьезному обсуждению проблем в сфере национальной политики. Незадолго до своей смерти он поставил задачу подготовки специального пленума ЦК КПСС по этим проблемам и рассматривал возможность предоставления статуса автономии немцам Поволжья, чтобы удержать эту трудолюбивую и высококвалифицированную часть населения СССР от переселения в Германию [4]. Но Андропов умер, не успев реализовать свои планы.

М. С. Горбачев в своей речи на пленуме ЦК КПСС в день избрания генсеком лишь вскользь упомянул о том, что партия «способна учесть интересы всех наций и народностей страны» [5]. Однако реформаторский порыв Горбачева изначально не распространялся на сферу национальных отношений. В первые три года правления Горбачев был уверен, что в этой сфере в союзе все в порядке.

Традиционный для советской системы интернационализм и убежденность в крепости единства Советского Союза привели Горбачева к серьезным ошибкам в выработке национальной политики на первом же этапе перестройки.

С начала 1986 г. с подачи Горбачева стала набирать обороты политика гласности, ставшая одним из основных направлений реформаторского курса нового советского лидера. Гласность подразумевала ослабление цензуры в СМИ, большую открытость власти, расширение свободы слова и т. д. Таким способом команда Горбачева стремилась быстро устранить некоторые недостатки хозяйственной системы СССР, избавиться от постаревших брежневских кадров, привлечь общество к решению существовавших проблем. Надо отметить, что свобода слова была необходима для перемен, затеянных Горбачевым.

Серьезной ошибкой можно признать то обстоятельство, что власть очень быстро стала утрачивать контроль над процессом проникновения гласности в работу СМИ. При этом никак не был просчитан фактор распространения гласности на сферу национальных отношений. В доперестроечные годы вспышки национализма случались в Прибалтике, Грузии, Западной Украине и т. д. Они обычно обсуждались на Политбюро, и власть их гасила за счет собственного авторитета, но в СМИ эта информация практически никогда не

проникала. Отчасти по этой причине проблема не обретала широких масштабов.

Не так трудно было проанализировать возможные сценарии распространения национализма в условиях гласности, но этого сделано не было. Позволив обсуждать проблемы, надо быть готовым их решать. Однако Горбачев пребывал в плену стереотипов, считая национальный вопрос в целом решенным.

Наглядным примером недооценки М. С. Горбачевым всех тонкостей национальных отношений может служить ситуация со сменой партийного руководства в Казахстане в конце 1986 г., когда во главе республики вместо казаха Д. А. Кунаева был поставлен русский Г. В. Колбин. Это вызвало столкновения на национальной почве в Алма-Ате, но даже после таких событий адекватные выводы Горбачев сделал не сразу.

Первые тревоги по поводу национальных отношений М. С. Горбачев испытал, побывав в феврале 1987 г. в Эстонии и Латвии. Он увидел проблему, но полагал, что она обусловлена бюрократическими издержками и отсутствием у союзного руководства должного уважения к национальной специфике [6]. После возвращения из поездки на заседании Политбюро Горбачев сказал, что для решения национального вопроса надо «осадить руководителей работников» [6].

Такие суждения показывают, что глубина проблемы не была понятна высшему руководству страны в полном объеме. Впоследствии это признали и Горбачев [7] и многие его сподвижники. Так А. С. Грачев, будущий пресс-секретарь Горбачева, отмечает, что до своей поездки в Прибалтику Горбачев просто не мог представить, что в СССР есть республики, не желающие жить даже в обновленном союзе [8].

Следует отметить, что десятилетиями выстраивавшаяся политика создания единой советской общности народов в условиях гласности терпела крах. Быстрый рост националистических проявлений заставил союзное руководство искать иные способы решения национальных проблем. С 1988 г. направление национальной политики меняется.

*Курс на перераспределение полномочий (1988–1990).* Большинство руководящих кадров, включая М. С. Горбачева, и значительная часть граждан СССР понимали, что реалии жизни в стране зачастую расходились с тем, что было прописано в

советских законах. Ярким примером тому служит сфера национально-государственных отношений внутри СССР. Так Конституция Союза ССР гарантировала право наций на самоопределение, а союзные республики обладали широкими правами и полномочиями, в том числе правом выхода из СССР. Однако федеративные отношения на практике нарушались. Во многих аспектах жизни Советский Союз существовал фактически как унитарное государство.

На заседании Политбюро в апреле 1988 г. М. С. Горбачев выступил с резкой критикой существовавшей системы власти и высказался за определенное перераспределение полномочий между союзным центром и республиками [9].

На первый взгляд новое направление национальной политики хорошо сочеталось с программой экономических реформ, которые с подачи генсека осуществлялись в это же время правительством Н. И. Рыжкова и были направлены на расширение прав республик при осуществлении экономической деятельности.

Летом 1988 г. этот курс был закреплен в решениях XIX партийной конференции. В частности, на конференции Горбачев говорил о необходимости привести «в соответствие с радикальной экономической реформой права союзных республик», «уточнить положение, права и обязанности союзных, автономных республик, других национальных образований» [10]. Таким образом, Горбачев предлагал решить проблему межнациональных отношений путем перераспределения полномочий между центром и республиками. При этом речь шла о совершенствовании действующей Конституции СССР и законов, регулирующих национальные вопросы. Участники конференции закрепили этот курс в специальной резолюции «О межнациональных отношениях».

Однако принятые на конференции решения о перераспределении полномочий реализовывались крайне вяло, так как наряду с ними было принято решение о немедленном осуществлении глубоких политических реформ. Речь шла о возврате к ленинским принципам демократии, то есть о создании съезда народных депутатов СССР. Трудно было ждать серьезных и быстрых решений в сфере национальной политики, так как большинство изменений требовали политической воли и четкого функционирующего законодательного механизма. В 1988 г. не оказалось ни того, ни другого. Власти

теряли время. Националисты, воспользовавшись демократизацией, укрепляли свои позиции, усиливая националистическую пропаганду. Обстановка быстро накалялась.

Весной 1989 г. были проведены выборы народных депутатов СССР. Избирательная кампания проходила в острой борьбе между различными политическими силами. В Прибалтике серьезного успеха добились националисты. В итоге первый Съезд народных депутатов СССР вынес вопросы национально-государственного строительства на обсуждение широких масс. Депутаты из республик Прибалтики все усердней стали лоббировать идею заключения нового союзного договора между республиками вместо Договора об образовании СССР 1922 г., которая впервые была озвучена прибалтийскими партийными функционерами еще в 1988 г. Союзные власти категорически отвергали идею нового договора, понимая ее разрушительную силу. Однако альтернативных своевременных и эффективных решений национальных проблем они найти не смогли.

Отметим, что весной 1989 г. М. С. Горбачев уже осознал реальность угрозы распада СССР, но полагал, что ее можно предотвратить. Впоследствии он так описывал ситуацию в своих воспоминаниях: «... допуская возможность отделения в принципе, я, не скрою, надеялся, что развитие экономической и политической реформы будет опережать процедуры «отделенческого процесса» [11]. Но в жизни все шло наоборот.

Наглядной демонстрацией отсутствия политической воли в вопросе определения национальной политики стали события осени 1989 – весны 1990 гг. В команде Горбачева начались «шатания». Большинство сподвижников генсека высказывались за продолжение «плавной» модернизации федеративных отношений путем внесения изменений в законодательство. Однако ближайшие советники Горбачева уже предлагали согласиться на перезаключение союзного договора. Сам Горбачев «искал консенсус».

В сентябре 1989 г. состоялся пленум ЦК КПСС по национальному вопросу. На нем вновь был подтвержден курс на внесение изменений в Конституцию СССР, но при этом была предпринята попытка увлечь сторонников заключения нового союзного договора компромиссной идеей подписать новую декларацию об образовании СССР как составную часть Конституции. Однако главным результатом пленума можно признать тот факт, что сепаратистские силы все больше стали чувствовать нерешительность Горбачева и

продолжили оказывать на него давление. Следствием такой обстановки стало то, что уже принятые решения властей не реализовывались, а «пропихивание» идеи нового союзного договора продолжалось и набирало силу.

К концу 1989 г. союзные власти находились в растерянности по поводу дальнейших шагов в реализации национальной политики Советского Союза.

Финалом в политике перераспределения полномочий между центром и республиками стало принятие Верховным Советом СССР целой серии законов, которые напрямую были связаны с проблемами межнациональных отношений. Произошло это стремительно в апреле – мае 1990 г. Были приняты законы «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР», «**О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из состава СССР**», «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», «О языках народов СССР», «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР», «О гражданстве СССР» и др. [12. Ч. 19. С. 65–67, 72–77, 92–97, 128–134, 144–148, 221–231].

Наиболее важным был закон «**О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации**» [12. Ч. 19. С. 140–144]. Проект этого закона был принят Верховным Советом СССР 26 апреля 1990 г. и подписан М. С. Горбачевым в тот же день.

Очевидно, что законы сильно запоздали. Следствием этой ситуации стало то, что межнациональные проблемы стремительно нарастали. Национальная политика вышла из-под контроля союзных властей: центр оказывался не в состоянии направлять и осуществлять ее без участия республиканских лидеров.

Главным итогом курса «консервативной» модернизации СССР путем перераспределения полномочий следует признать тот факт, что этот курс так никогда и не был реализован полностью. В течение 1988–1989 гг. власти избранный курс национальной политики в основном только декларировали, но необходимых мер не принимали. Когда же решения приобрели конкретные формы законов, направление национальной политики уже изменилось, и был взят радикальный курс на разработку нового союзного договора.

*Новый союзный договор.* Решение о разработке и подписании нового союзного договора было принято в феврале 1990 г. на пленуме ЦК КПСС, а в марте это решение подтвердил третий Съезд народных депутатов СССР.

Поначалу союзные власти пытались объединить старый и новый курсы национальной политики. Не случайно депутаты Верховного Совета СССР в процессе обсуждения закона о перераспределении полномочий в первом чтении неоднократно переспрашивали ведущего заседание Р. Н. Нишанова, что они обсуждают: закон или договор. Нишанов отвечал весьма расплывчато. Все его ответы сводились к тезису: что получится, то и примем [12. Ч. 4. С. 23–24]. Однако «техническая» попытка выдать закон за договор не удалась. Закон был принят в качестве основы для работы над союзным договором.

Отметим ряд важных причин, которые заставили Горбачева поменять курс и заняться разработкой нового договора. Во-первых, таким образом он хотел удержать в составе СССР республики Прибалтики, которые первыми выдвинули идею договора, а к началу 1990 г. уже стремились выйти из союза. Во-вторых, союзное руководство стремилось перехватить инициативу у российской оппозиции в лице Б. Н. Ельцина, который стремился к власти в РСФСР и взял на вооружение идею нового союзного договора. В-третьих, такое решение можно признать определенной уступкой республикам в обмен на их согласие учредить пост Президента СССР для укрепления союзной вертикали власти [4].

Надо признать, что в начале 1990 г. руководители СССР еще не могли полностью оценить весь риск курса на заключение нового договора. Расчет был на то, что с Россией, Украиной, Белоруссией, Казахстаном и республиками Средней Азии особых проблем не будет, а наличие такого мощного ядра заставит задуматься и остальных. Опасность выхода казалась реальной только в отношении прибалтийских республик. В то же время именно представители Прибалтики требовали нового договора, и была надежда, что уступив их требованиям, центр создаст благоприятные условия для борьбы тех сил в Латвии, Литве и Эстонии, которые выступали против сепаратизма.

Надежды не оправдались, а вскоре ситуация стала развиваться стремительно. В России выборы выиграл Б. Н. Ельцин. Он стал руководителем республики, возглавив Верховный Совет РСФСР. Благодаря авторитету Ельцина и с его подачи первый Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. принял *Декларацию о суверенитете России*, в

которой говорилось о верховенстве российских законов над союзными.

Принятая Россией декларация фактически спровоцировала большинство республик и других субъектов федерации на принятие аналогичных решений. Позднее этот процесс получил название «парад суверенитетов». Одним из результатов повальной суверенизации республик явилась «война законов» между союзом и его субъектами, которая сильно ударила по целостности единого государства и усилила центробежные тенденции.

Слабость позиций союзного руководства и укрепление республиканских властей привели к тому, что национальную политику стало невозможно выстраивать без участия республик, и Горбачев постарался вовлечь республиканских лидеров в процесс разработки и подписания нового союзного договора. На первом заседании специально созданного нового органа – Совета федерации – присутствовали почти все руководители союзных республик. В 1990 г. к работе над договором удалось привлечь представителей 12 союзных республик, за исключением делегатов от республик Прибалтики.

Первый вариант нового союзного договора был подготовлен к ноябрю 1990 г. Проект договора носил федеративный характер и позволял создать прочное единое государство с сильным центром [13]. Фактически именно поэтому его заблокировал Б. Н. Ельцин при поддержке ряда республиканских лидеров, стремившихся превратить союз в конфедерацию и желательного без участия центра. Подписание не состоялось.

В январе 1991 г. союзные власти решились применить силовые методы для наведения конституционного порядка в республиках Прибалтики. Но провал операций в Вильнюсе и Риге окончательно выбил почву из под ног союзного руководства. У Горбачева оставался последний шанс – прямо опереться на мнение народа.

В марте 1991 г. состоялся первый в истории страны общесоюзный референдум по вопросу о сохранении СССР. Граждане Советского Союза большинством голосов (76,4 %) высказались за сохранение единого государства и тем самым дали в руки Горбачева серьезный аргумент в его противостоянии с Ельциным и главами других республик.

Результаты референдума позволили М. С. Горбачеву запустить «*новоогаревский процесс*» обсуждения нового союзного договора. К лету 1991 г. в ходе острых дискуссий был выработан довольно противоречивый проект союзного договора,

сочетавший в себе как элементы федерации, так и конфедеративные принципы, но позволявший при наличии политической воли сохранить единую страну.

Заключение договора было назначено на 20 августа 1991 г. Однако подписать документ не удалось, так как конфликт сторонников и противников договора в команде Горбачева достиг апогея и вылился в выступление ГКЧП, направленное на срыв подписания нового союзного договора. Проявив нерешительность, ГКЧП потерпел поражение.

Выступление ГКЧП окончательно подорвало авторитет союзного руководства. В дальнейшем выработка конкретных шагов национальной политики в первую очередь зависела от позиции российского руководителя Б. Н. Ельцина, а он проводил последовательную политику демонтажа важнейших союзных структур и вскоре окончательно встал на путь отказа от единого государства. В этих условиях деятельность Горбачева фактически свелась к попыткам возродить «новоогаревский процесс» и зацепиться хоть как-то за конфедеративный новый союзный договор. Горбачев шел практически на любые уступки республикам, но и это не помогло. В команде Ельцина верх взяли силы, стремившиеся к разрушению СССР и обретению Россией самостоятельности.

Осенью 1991 г. руководство России и Украины осуществляло согласованную политику, направленную на быстрое уничтожение союзного государства [14], а в декабре они совместными усилиями при участии руководства Белоруссии воспользовались слабостью союзного руководства и разрушили СССР, подписав «Беловежские соглашения». Союзные власти в лице Президента СССР М. С. Горбачева не нашли в себе сил противостоять процессу распада, и СССР прекратил свое существование.

Следует подчеркнуть, что решение М. С. Горбачева согласиться на разработку и подписание нового союзного договора являлось грубейшей ошибкой. В условиях роста национализма и сепаратистских настроений союзное руководство поддалось давлению со стороны республик в надежде, что на уступки центра республики отреагируют своими уступками и заключат новый договор. Однако на практике переговорный процесс по новому союзному договору стал мощным инструментом для шантажа центра со стороны республиканских лидеров. В итоге новый союзный договор фактически превратился в механизм демонтажа союзной государственности и привел к распаду СССР.

Необходимо признать, что в целом национальная политика эпохи перестройки по большому счету состоит из серии серьезных ошибок и просчетов.

В начале перестройки Горбачев вообще не осознавал степень важности национальной политики для такой огромной многонациональной федерации и не учел национальный фактор в ходе осуществления своего реформаторского курса.

На фоне обострения национальных противоречий в процессе перестройки команда Горбачева пыталась на ходу выработать общее направление национальной политики. Но Горбачев так и не смог четко продемонстрировать свою позицию. Он оказался неспособен создать серьезную программу действий в национальной сфере и последовательно ее реализовывать. Важнейшие решения постоянно принимались с большим опозданием и в ответ на уже возникшие проблемы, не было движения на опережение. Такой подход порождал множество ошибок и непоследовательность курса национальной политики. А это, в свою очередь, создавало благоприятную обста-

новку для центробежных тенденции и в итоге привело к распаду единого государства.

Следует отметить слабый анализ командой Горбачева причин стремительно нараставших национальных проблем. Поэтому и наблюдается череда ошибочных решений при урегулировании национальных конфликтов: где надо было продемонстрировать авторитет власти и, возможно, применить силу, долго и мучительно искали компромиссы; где требовались деликатность и осторожные подходы, использовался силовой способ. Характерно и то, что союзные власти постоянно попадались на провокации националистов.

Неспособность союзного руководства выработать своевременный и эффективный ответ на рост национализма и сепаратизма в советской федерации в виде взвешенного курса национальной политики стала важнейшей причиной распада страны. А ключевой ошибкой стало принятие решения о выработке и подписании нового союзного договора в условиях стремительно усиливавшихся центробежных тенденций.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В единой семье народов-братьев // Правда. 1985. 1 марта. С. 1.
2. Черняев А. С. Моя жизнь и мое время. М.: Международные отношения, 1995. С. 331–332, 336.
3. Андропов Ю. В. Шестьдесят лет СССР. М.: Политиздат, 1982. С. 10–13.
4. Ялышев Р. А. Межнациональные проблемы в СССР в период перестройки // Реформы и революции в России. Век XX. СПб.: Изд-во СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2009. С. 131, 144–146.
5. Доклад М. С. Горбачева на Пленуме ЦК КПСС // Правда. 1986. 12 марта. С. 3.
6. Черняев А. С. Шесть лет с Горбачевым: По дневниковым записям. М.: Прогресс-Культура, 1993. С. 142–143.
7. Горбачев М. С. Размышления о прошлом и будущем. М.: Терра, 1998.
8. Грачев А. Горбачев. М.: Вагриус, 2001. С. 276.
9. Союз можно было сохранить. Белая книга // Документы и факты о политике М. С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: Апрель-85, 1995. С. 24–25
10. XIX Всесоюзная конференция КПСС // Стенограф. отчет. Т. 1. М.: Политическая лит., 1988. С. 66–68.
11. Горбачев М. С. Жизнь и реформы. Кн. 2. М.: Новosti, 1995. С. 500.
12. Третья сессия Верховного Совета СССР: Стенограф. отчет. Ч. 1-19. М.: Издание ВС СССР, 1990.
13. Проект Договора о ССГ // Правда. 1990. 24 ноября. С. 1–3.
14. Ялышев Р. А. Осень 1991 года: судьба нового Союзного договора после ГКЧП // Изв. СПбГЭТУ «ЛЭТИ». 2010. Вып. 7. С. 119–128.

R. A. Yalyshev

## THE NATIONAL POLICY OF THE SOVIET UNION DURING THE YEARS OF PERESTROIKA

*Discusses how to develop new approaches in national policies in a worsening national relations in the USSR period of perestroika. Highlights the main stages in the course of M.S. Gorbachev national relations and the basic steps of the Union leadership for the development and implementation of national policies. An attempt is made to analyse the main reasons for the failure of national policies of Gorbachev and the collapse of the Soviet Union.*

**USSR, perestroika, M.S. Gorbachev, the new Union Treaty, the collapse of the USSR**