

Р.С. Смищенко

Принципы этнонациональной политики Российской Федерации на современном этапе

В отечественной политической лексике все аспекты деятельности государственных институтов, направленных на удовлетворение запросов этнических сообществ и групп, традиционно именуется «национальной политикой», хотя широко используемое политиками и обществоведами понятие «национальные интересы России» совершенно чётко указывает, что национальная политика не может быть узкоэтнической. *Национальная политика* есть политика обеспечения национальных интересов государства и всех его граждан, осуществляемая как внутри страны, так и на международной арене. Поэтому применять термин «национальный» к действиям государства в отношении этносов и этнических групп, на наш взгляд, не совсем корректно. В отечественной литературе всё чаще фигурирует термин *этнонациональная политика*, что исключает всякую двусмысленность.

Россия исторически формировалась как многонациональное государство, в котором русские являлись доминирующей этнической общностью. Поэтому в до-революционной России этнический вопрос сводился главным образом к отношениям между «великорусами» (имперской нацией) и другими меньшинствами. В годы так называемого развитого социализма в Советском Союзе в числе идеологических штампов официальной пропаганды был тезис о всемерном расцвете и сближении наций и народностей страны и их культур и формировании на этой основе новой исторической общности людей – советского народа. Однако глубокой культурной интеграции не происходило в силу чётко осознаваемых границ между этническими сообществами.

Этнонациональная политика Российской Федерации, руководство которой имело перед глазами свежий пример распада СССР, должна была строиться на ином фундаменте и иметь чётко обозначенную цель. В 1991–1993 гг. в России ещё сохранялась угроза сецессии и активную роль играли этнонациональные движения, происходило национальное возрождение в республиках со всеми известными перекосами в идеологии и политике. При этом Центр шёл на уступки и предпринимал меры по достижению компромисса в целях сохранения целостности страны.

В Российской Федерации на протяжении всей истории её существования идёт поиск форм институционализации этнонациональной политики. Первой структурой, отвечающей за «национальный вопрос», был Государственный Комитет РСФСР по националь-

ной политике, созданный в ноябре 1991 г. Затем его последовательно меняли Государственный комитет по делам Федерации и национальностей (февраль 1993 г.), Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике (январь 1994 г.), Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям (март 1996 г.), Министерство региональной и национальной политики (апрель 1998 г.), Министерство национальной политики (сентябрь 1998 г.), Министерство по делам федерации и национальностей (май 1999 г.), Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики (май 2000 г.). 17 октября 2001 г. данное министерство было упразднено. Вскоре был введён пост министра без портфеля, курирующего этнонациональную проблематику. В ходе административной реформы в новой структуре правительства вопросы национальных отношений были переданы во ведение Министерства культуры, а после бесланских событий – созданное в то время Министерство регионального развития.

Частая реорганизация государственных служб, занятых этнонациональной политикой, свидетельствует о том, что, с одной стороны, власть понимает относительную самостоятельность и важность этой сферы жизни многонациональной России, но с другой стороны, ещё не смогла найти адекватную форму её государственного регулирования.

Не случайно многие специалисты критически оценивают современную российскую этнополитику. Это касается прежде всего её концептуального содержания. В Конституции страны, к примеру, ничего не сказано об этнической основе 22 республик, но провозглашается равноправие субъектов Федерации [1, с. 15], которое в реальности не соблюдается. Основной закон декларирует обеспечение равноправного существования национальных культур [1, с. 17], но полного равноправия здесь быть не может по причине их естественной конкуренции. Конституция РФ гарантирует свободный выбор языка обучения [1, с. 17], что практически нереализуемо, особенно в отношении всех диаспор и малых этнических групп.

Что касается цели, которую преследует российская этнополитика, то исходя из её формулировки в Концепции государственной национальной политики РФ (утверждена в 1996 г.) трудно понять, какой модели этнонациональной политики придерживается руководство страны. Хотя в преамбуле этого документа сказано, что он основывается на «необходимости

обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих её народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур» [2, с. 2]. Но из этого заявления неясно, является ли целью этнонациональной политики формирование гражданской общности россиян и акцентирование гражданских интересов всех жителей страны или же она предполагает дальнейшую политизацию этничности под лозунгом «развития культур».

Региональные концепции, которые были созданы вслед за федеральной, имели мало общего с серьёзной этнонациональной политикой. Они так же, как и федеральная концепция, в основном создавались в республиканских министерствах по делам национальностей и либо копировали федеральную концепцию, либо имели, на наш взгляд, крайне низкий уровень аналитического осмысления реальных этнополитических проблем своего региона.

Бюрократизация этнонациональной политики и создание ведомств, ответственных за неё, как показала практика, вовсе не означали, что такая политика существует в качестве осмысленной и последовательно проводимой.

Для того чтобы существовала такая политика, соответствующие громоздкие бюрократические структуры не нужны. Этнонациональная политика не может быть отдана на откуп нескольким чиновникам.

По оценке исследователя М.С. Филь, «в качестве цели государственной национальной политики может рассматриваться сохранение единого социокультурного пространства страны, что возможно только на основе поддержания межэтнического баланса, условием сохранения которого является реализация русским народом своей системообразующей функции» [3, с. 104]. Безусловно, в этнонациональной политике любого государства не следует отрицать интегрирующую роль этнического большинства (доля русскоязычного населения в составе Российской Федерации составляет 79,5%). Тем не менее этнонациональная политика должна представлять собой синтез усилий различных государственных ведомств для решения общей цели – оптимизации положения этнических сообществ и сбалансированного учёта их интересов в общефедеральной и региональной политике. Исследователь Ж.Т. Тощенко формулирует следующее определение: «Этнонациональная политика, как и политика в целом, представляет собой регулятивно-контрольную сферу, направляющую жизнь, деятельность и отношения (согласие, подчинение, господство и конфликт) между различными национальными и этническими сообществами. Национальная политика – это и средства, и методы, при помощи которых взаимодействие между людьми различной национальной и этнической

принадлежности осуществляется посредством социальных и духовных атрибутов (культура, язык, менталитет, традиции и обычаи)» [4, с. 137]. Следует согласиться, что суть этнополитики должна состоять в координации усилий всех государственных органов в деле решения проблем этнических общностей, в организации их диалога с властью, в позитивном межобщинном диалоге, в согласовании действий всех заинтересованных сторон при урегулировании этнополитических конфликтов.

Однако, как нам кажется, вряд ли возможно создание единой и приемлемой для всех этнонациональной политики в многонациональных странах, какие бы идеалы всеобщего равенства в неё ни закладывались. На практике такие интересы этнических общностей и групп всё равно будут сталкиваться или даже противостоять друг другу.

То же равенство этнических общностей и групп всегда будет оборачиваться на практике в пользу этнического большинства, поскольку у него предпочтительнее исходные позиции для политической и культурной конкуренции. Исходя из этого нередко предлагается допускать некоторый отход от принципов универсального равенства (пример тому – саамские парламенты) и предоставлять некоторые преимущества национальным меньшинствам. При этом очевидно, что в каждом конкретном случае нужны свои решения и особая программа действий. Отсюда напрашивается вывод, что этнополитика в многонациональном государстве не может быть некоей всеохватывающей стратегией, а должна представлять собой набор конкретных стратегий, адаптированных к конкретным условиям регионов, этническому составу их населения, характеру межэтнических связей и т.д. Такой подход требует, чтобы разработкой стратегии занимались не карьерные бюрократы, а специалисты в области этнонациональной политики. Именно они должны давать чиновникам конкретные рекомендации и методы осуществления региональной этнополитики.

Вместе с тем адаптированные к местным условиям региональные стратегии этнополитики не только не отрицают неких общих принципов и базового содержания государственной этнополитики, но даже предполагают их наличие, ибо в противном случае государственные интересы могут быть поставлены в угоду локальным интересам и стремлениям региональных политиков к получению максимальной политической выгоды за счёт эксплуатации политического ресурса этничности.

Об этих общих принципах и сущности этнополитики отечественные этнологи и политологи дискутируют уже второе десятилетие. На наш взгляд, наиболее успешно их сформулировал исследователь М.Н. Губогло: «Содержание новой этнической политики состоит в расширении спектра самовыражения

этничности путём разработки таких механизмов, которые способны примирить политико-правовые интенции и интегративные задачи государства по созданию юридически обоснованной солидарности граждан, то есть согражданства, с жизненно важными социально-демографическими, культурно-языковыми и психологическими аспектами этнических общностей и групп. Долгосрочность её вытекает из признания многоэтничности постоянно действующим фактором» [5, с. 721].

Принимая такое содержание этнополитики как её концептуальную основу, можно предложить для реализации в практической деятельности государственных ведомств основополагающие принципы этнонациональной политики, в числе которых должны быть следующие:

1) полиэтничность, в основе которой лежит признание культурной специфики различных групп и закрепление этого этнокультурного своеобразия в правовых нормах и программах его поддержки;

2) признание этнического разнообразия имеющих место политических образований и исключение из политической практики требований о совпадении этнических и административно-территориальных границ;

3) целенаправленная политика по укреплению государственной целостности страны, основанная на понимании федерализма как гармоничной и динамичной системы совместной организации и сотрудничества между федеральным центром и субъектами Федерации;

4) равноправие граждан независимо от их этнической, языковой и религиозной принадлежности;

5) закрепление права каждого гражданина определять свою этническую принадлежность и права отказа от фиксации этнической принадлежности;

6) создание условий, препятствующих проявлениям любых форм дискриминации и ограничения прав граждан и возможностей их доступа к различного рода ресурсам по признакам этнической, языковой и религиозной принадлежности, уголовное наказание подобных действий;

7) запрещение и уголовное преследование деятельности, направленной на подрыв национальной безопасности государства, на возбуждение социальной, этнической, языковой и религиозной розни во всех сферах межэтнических и этногосударственных отношений;

8) гарантии прав этническим общностям на охрану природной среды как основы образа жизни и культурного своеобразия в соответствии с Конституцией и законодательными актами РФ, нормами международного права;

9) содействие сохранению достоверной исторической памяти и развитию этнических культур с целью помощи этническим сообществам в деле межпоколенной трансмиссии культурных традиций;

10) отказ от позитивной оценки чрезмерного восхваления какой-либо этнической общностью своей исключительности, которая лишает её гибкости и восприимчивости к вызовам трансформационных процессов и модернизации.

В целом проблема правового оформления этнонациональной политики имеет много сложностей. До сих пор не только многие международные правовые акты страдают недосказанностью, неопределённостью некоторых положений, расплывчатостью исходных понятий, но и российские законодательные акты также имеют аналогичные недостатки, которые дополняются и общей правовой ситуацией в стране. К примеру, при разработке законодательства о меньшинствах и коренных малочисленных народах России в данных законодательных актах в основном декларировались юридические нормы, которые относятся к области общегражданского права. Поэтому вполне справедливо звучит предложение исследователя С.В. Чешко скорректировать этнонациональную политику и нормотворчество, связанное с ним, таким образом, «чтобы “этнические права” вытекали из гражданских прав, были их составной частью и чтобы их носителями были все граждане, от эскимосса до русского» [6, с. 39]. Нередко и нормотворчество, и сама этнонациональная политика как в центре, так и на местах носят весьма конъюнктурный характер, связанный с текущим политическим моментом и воздействием на неё тех или иных политических лидеров и этнополитических движений. Многие этнополитические организации и движения желают до предела расширить своё представительство в органах государственной власти, и пределом данных устремлений является создание собственного суверенного государства. Поскольку предельный результат, как правило, оказывается недостижим, постольку лидеры данных движений готовы принять усечённый вариант государственности в форме максимального расширения участия этнической группы в структурах власти и управления, максимальных политических гарантий её интересов и т.д.

Эта идея не встретила одобрения, и в данный момент она трансформировалась в предложение создать при Государственной Думе Общественную палату по делам коренных малочисленных народов Российской Федерации. Однако очень трудно представить себе, как такая палата может реально представлять интересы данных народов и как разработать легитимную процедуру делегирования полномочий от народов их представителям.

Важно также иметь в виду, что суррогаты этнонациональной политики на региональном уровне не только не отвечают интересам всех этнических сообществ и групп, но нередко только усугубляют проблемы и создают новые узлы напряжённости. Поэтому совершенно очевидна необходимость создания на федеральном уровне структуры, осуществляющей

мониторинг межэтнических отношений с целью создания информационной базы их состояния и тенденций развития на территории Российской Федерации, прогнозирования их динамики и предупреждения назревающих межэтнических конфликтов. Результаты мониторинга должны доводиться до сведения органов государственной власти, регионального управления, общественных объединений граждан, национально-

культурных автономий, а также средств массовой информации.

В целом этнонациональная политика России как эффективный регулятор отношений между государством и этническими сообществами и между самими этими сообществами ещё не сложилась. Среди отечественных исследователей есть только общее понимание того, какой она должна быть.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М., 1997.
2. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Российская газета. – 1996. – 10 июля.
3. Филь, М.С. Императивы государственной национальной политики в современной России / М.С. Филь // Вестник Московского университета. – Сер. 12. – 2007. – №2.
4. Тощенко, Ж.Т. Этнократия: история и современность / Ж.Т. Тощенко. – М., 2003.
5. Губогло, М.Н. Идентификация идентичности : этносоциологические очерки / М.Н. Губогло. – М., 2003.
6. Чешко, С.В. Этнические меньшинства и национальная политика Российской Федерации / С.В. Чешко // Расы и народы. – Вып. 24. – М., 1997.