



УДК 347.167.2
ББК 67.401.132

СУБЪЕКТ И ОБЪЕКТ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭЛЕМЕНТНОГО СОСТАВА

И.Н. Фалалеева

В статье рассматривается зависимость субъект-объектного состава этнополитики от различных концептуальных подходов к ее реализации. Автор обосновывает идею о том, что для гармонизации субъект-объектных и межсубъектных отношений необходим системообразующий элемент.

Ключевые слова: *субъект, объект, этнонациональная политика, либеральная концепция, консервативная концепция, мультикультурализм, ассимиляторство, этнокультурная безопасность.*

Прежде чем предметно обсуждать проблемные элементы субъектного состава этнополитики, необходимо уточнить смысл некоторых используемых терминов. Термин «этнонациональная политика» возник для отграничения от понятий «национальная политика» в смысле «внешняя», «государственная» и «этническая политика», под которым принято понимать, скорее культурные, чем политические меры, поскольку он также не охватывает всего спектра значений. Акцент на правовой составляющей этнонациональной политики сегодня представляется вполне обоснованным, так как помимо концептуальной, собственно политической составляющей постоянно формируется составляющая институциональная.

Цели правовой политики по-разному видятся сторонниками либерализма и консерватизма. Последние опираются на социокультурное представление о праве: право рассматривается ими как явление истории и культурной эволюции народа. Либералы предлагают европоцентристские определения и понимают право как меру ограничения свободы [17, с. 81]. Нам близка формулировка, предложенная авторами одной коллективной монографии:

«Правовая политика, соответствующая признанным в Концепции национальной безопасности Российской Федерации национальным интересам в культурной и духовной сферах, заключающимся в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма, культурного потенциала страны, представляет собой деятельность государственной власти по формированию национальной правовой системы на принципах социокультурной преемственности, консерватизма и державности» [17, с. 92]. Этнонациональная правовая политика в этом случае является одним из направлений правовой политики государства в целом.

В то же время в соответствии с Концепцией государственной национальной политики РФ этнонациональная политика определяется как «система федеральных законов, законов субъектов РФ, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами субъектов Российской Федерации» [1]. По мнению некоторых авторов, это сугубо юридический подход: «некорректно ограничивать данную сферу исключительно законодательной базой. Необходимо включить в контекст данного определения этнокультурные основы национальной политики» [5, с. 50]. В научной литературе под этнополитикой принято понимать «целенаправленную деятельность по регулированию отношений между

нациями, этническими группами, закрепленную в соответствующих политических документах и правовых актах государства» [6]. Но, как отмечает А.В. Рязанов, речь может идти не только о документах, фиксирующих названные отношения, но и о правоприменительной практике, которая строится далеко не всегда исходя из этих документов [11, с. 38].

Л.М. Дробужева справедливо полагает, что «этнополитика – это последовательное государственное регулирование коллективных прав этнических сообществ на территориях их исторического проживания и институализации этого регулирования через принятие соответствующих законодательных актов и создание государственных органов, ответственных за этническую составляющую внутренней политики государства» [4, с. 221].

Традиционно объектом этнонациональной политики называют нации, этносы (народы), этнические общности, малочисленные народы, национальные меньшинства (оставим в стороне вопрос о сходстве и различии указанных объектов), а также отношения между ними, имеющие объективный и стихийный характер, которые в совокупности образуют национальную жизнь той или иной страны.

В числе субъектов этнонациональной политики следует выделять в первую очередь государство, главным образом в лице представительной и исполнительной ветвей власти, так как судебная власть выступает гарантом правомерности этой политики, ее законности, конституционности; органы местного самоуправления; собственно нации и этносы (народы); национально-культурные объединения; религиозные организации, средства массовой информации, образовательные учреждения. Также субъектами являются и политические партии, которые в своих программных документах формулируют основы будущей этнополитики, стратегию достижения поставленных целей. Как будет показано дальше, список субъектов этнонациональной политики сегодня остается открытым.

Важно отметить, что субъект-объектный состав этнонациональной политики не является заданным раз и навсегда. Напротив, он довольно подвижен. Ее формирование, содержание, структура, функции во многом определяются, с одной стороны, конкретно-исто-

рической ситуацией, определенным этапом развития общества, с другой – волей субъекта государственного управления, его решениями об оптимальной форме реализации этнонациональной политики. Субъект и объект в этом случае – величины взаимодополняющие: один и тот же институт или социальная группа могут меняться местами, быть одновременно субъектом и объектом.

Яснее представить всех современных акторов этнонациональной политики, на наш взгляд, поможет короткий экскурс в историю вопроса. Еще в начале XX в. она могла пониматься лишь как политика метрополий по отношению к колониям. Во внутренней политике проповедовались те же принципы: нетитульные этносы рассматривались только в качестве объектов. После Первой мировой войны ситуация изменилась радикально – большинство этнических общностей становятся полноправными субъектами этнонациональной политики. Мощные межсубъектные отношения привели к созданию новых государств, а не только смене правительств как субъектов управления. Положение многих европейских этносов инвертировалось: к примеру, бывшие объекты этнонациональной политики Австро-Венгерской империи становятся полноправными ее субъектами. Очередной всплеск роста субъектов этнонациональной политики наблюдается с крушением колониальной системы после Второй мировой войны. В СССР установление тоталитарного режима окрашивало субъект-объектный состав этнонациональной политики по-своему: формой учета многообразия национальных отношений было четырехуровневое устройство союза (союзная, автономная республика, автономная область, национальный округ), что нашло свое отражение и в объеме прав субъектов. Главный субъект в этом случае, безусловно, государство. Ассимиляторская форма этнополитики господствовала, хотя проявлений того, что позднее на Западе назовут мультикультурализмом, было достаточно: довольно активно развивалась национальная культура, национальные языки в республиках.

Вихри глобальных процессов принесли новые риски. После 1991 г. этнонациональная политика перестала быть исключительно внут-

ренным делом России, она интернационализировалась. Российская Федерация унаследовала сложную этнотерриториальную структуру с 89 субъектами Федерации шести различных типов. Отсюда понятно, почему, несмотря на закрепление равенства прав субъектов Конституцией 1993 г., в их отношениях с центром процветала ассиметричность. «Вынужденная» ранжированность политического статуса субъектов была обусловлена различием численности этнических общностей, характером расселения, общим уровнем их социально-экономического развития, да и, что греха таить, различной степенью политических притязаний. Необходимость закрепить систему принципов и приоритетов в деятельности органов государственной власти в сфере национальных отношений привела в 1996 г. к принятию «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» [1]. С принятием в том же году Федерального закона «О национально-культурной автономии» [2] было проведено сознательное смещение акцентов от государственного регулирования национальных отношений на уровень межэтнических отношений. Объяснялось это стремлением деполитизировать этнические процессы, воспрепятствовать таким образом построению этнократических режимов в республиках. Закон об НКА в определенной степени снимал зависимость обеспечения этнических прав от привязки к административно-территориальным единицам, проповедуя сугубо культурное понимание этничности. Но, устраняясь как главный субъект этнонациональной политики, государство (особенно с упразднением соответствующего министерства) слишком многое возложило на самоорганизацию процесса, фактически упустило контроль над этнополитикой.

В течение следующего десятилетия этнологи активно выполняли политический заказ власти, обосновывая исключительно конструктивистское видение этноса с благой, конечно, целью: скорейшее создание единой российской нации. Но, сколько бы конструктивисты не упраздняли этнос, получалось это лишь на бумаге, поскольку практика подтверждала его субъектность ежедневно. Само использование термина «этнополитика» как раз подразумевает субъектность этноса [11, с. 40]. В 2006 г.

был разработан ФЗ № 369190-3 «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в РФ». Данный законопроект являлся переработанным вариантом проекта Федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу 2003 году. По мнению многих специалистов, появилась реальная угроза «этнокультурного перекося» в законодательстве, регулирующем национальную политику. Замена «государственной национальной политики» «государственной политикой в области межэтнических отношений» выражала стремление не просто сменить терминологию, но выхолостить содержательную сторону национальной политики [18].

Вместе с тем одной из причин того, что предложенный законопроект не был принят, явилась несовместимость либерального и консервативного подходов. Сегодня эта несовместимость видится одной из главных проблем. Рассуждая о путях развития этнонациональной политики, консерваторы и либералы по-разному представляют круг субъектов, а также уровни взаимодействия между ними. Несмотря на то, что п. 15.2 новой редакции указанного законопроекта даже не называет русский народ в числе отдельного субъекта¹, протест против «государствообразующей роли русского народа» выразили большинство лидеров этнических элит. При этом если речь идет о титульном этносе национальных республик, внутри них этнонациональная политика строится по той логике, против которой выступают республики. Например, в Преамбуле Конституции Республики Татарстан сказано: «Настоящая Конституция, выражая волю многонационального народа Республики Татарстан и татарского народа...», – то есть татарский этнос обладает отдельной правосубъектностью, но никакой иерархии в межсубъектных отношениях это не влечет.

Представители народов, мигрирующих вглубь России по тем или иным причинам, предпочитают опираться на либеральные законы глобализации, тем более что право на свободу совести, на ресурсы, право свободы передвижения закреплено за каждым гражданином России. В этой ситуации любой переселенец готов помнить только о своем рос-

сийском гражданстве, а не своей этнической принадлежности. Пользуясь плодами либерализма, внутренние мигранты сохраняют все свои этнические обычаи, не желая отказываться даже от тех, что не свойственны традиционной русской культуре и воспринимаются зачастую как намеренное пренебрежение местными этикетными нормами. Разъясняя взаимосвязь между этничностью и модернизацией, Дж. Ротшильд отмечает, что, с одной стороны, политизация этничности происходит в тот момент, когда в этническую группу проникает универсальная культура и технология, но, с другой стороны, группа политизируется на основе не универсальной, урбанистической, а «уникальной», этноспецифической культуры. Эта ситуация и была названа им «парадоксом политизации этничности» [19].

Как полагает И.М. Сампиев, «диспаритет в межэтническом взаимодействии ведет к тому, что субъектность одного из взаимодействующих народов становится фиктивной» [12, с. 63]. С этим нельзя согласиться, так как «де-факто» равенства между народами не существует в силу ряда причин экономического, демографического, культурного и иного характера. К этническому паритету можно стремиться как к идеалу. Именно поэтому обеспечение Россией защиты прав народов, находящихся в численном меньшинстве по отношению к большинству населения государства, и предоставление этим народам дополнительных гарантий входит в число ее непосредственных обязанностей, закрепленных в Конституции РФ, иных федеральных правовых актах, а также в международных договорах, где Россия является одной из сторон Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международном пакте о гражданских и политических правах, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, и др. Подобная защита, согласно указанным нормативным актам, должна осуществляться посредством сохранения и защиты самобытности народов и основных элементов этой самобытности – религии, языка, традиций, а также посредством обеспечения гражданских, политических, культурных прав лиц, принадлежащих к народам, представляющим собой национальные меньшинства. Однако, как справедливо отмеча-

ют авторы коллективной монографии, «русской нации в такой защите отказано, так как ее культура не является культурой меньшинства» [17, с. 86]. По их мнению, принцип защиты национальной культуры не возводился ранее в ранг государственной политики потому, что угрозы в многонациональных государствах могли исходить лишь от правительства правящей нации. Отсюда, международное право ввело ряд барьеров для культурно-языковой дискриминации. Вместе с тем в эпоху информационного общества угрозы культуре и языку этнических сообществ проистекают не столько от властей национальных государств, сколько от культурно-информационной глобализации. И государство должно вооружиться совсем другими институтами защиты национальной культуры, сформировав свою позицию по отношению к угрозам и вызовам глобализма [там же, с. 87]. Чтобы избежать конфликта цивилизаций, нужен арбитр. Это, безусловно, только государство как основной субъект этнонациональной политики. Отсутствие этнической субъектности у русских в советский период сказывается сегодня в том, что гражданская идентичность у них более актуальна, чем этническая [10, с. 21]. Немаловажная деталь: традиции кумовства у русских минимизированы. Поэтому обязательное условие третейства государства – от лица русского, культурно-исторически и демографически доминирующего народа. В этой связи представляется вполне обоснованным мнение исследователей, что «сохранение единого социокультурного пространства страны возможно только на основе поддержания межэтнического баланса, условием которого является реализация русским народом своей системообразующей функции» [16, с. 104]. Как видим, консерваторы открыто настаивают на необходимости выделить русский народ как государствообразующий субъект среди остальных этносов. При этом подчеркивается, что никаких особых прав для отдельных граждан это не влечет. Речь идет о коллективной правосубъектности народа. Никакой шовинизм по-прежнему не допускается, разжигание межнациональной розни преследуется законом.

В. Путин в предвыборной статье «Россия: национальный вопрос», определяя место

русского народа в системе межнациональных отношений России, писал: «Русский народ является государствообразующим – по факту существования России. Великая миссия русских – объединять, скреплять цивилизацию... Такая цивилизационная идентичность основана на сохранении русской культурной доминанты, носителем которой выступают не только этнические русские, но и все носители такой идентичности независимо от национальности» [9]. Примечательно, что в выступлениях не только В. Путина, но и других кандидатов в президенты подчеркивался особый статус русского народа как субъекта этнонациональной политики (например, в программе С. Миронова). Другие кандидаты также эксплуатировали этот ресурс в предвыборной кампании [3, с. 2312].

Не имея возможности в рамках статьи охарактеризовать, помимо этносов и наций, все субъекты этнонациональной политики, остановимся на «нетрадиционных», набирающих силу. Важным субъектом сегодня являются средства массовой информации и образовательные учреждения. Они действуют относительно самостоятельно, через их институты может в равной степени как воспроизводиться национальная и цивилизационная идентичность граждан РФ, так и формироваться «гражданин мира», скажем, по американскому образцу. Нельзя не согласиться с А.М. Юсуповским: «В ситуации глобализации, информационной революции информационные каналы, начиная с содержания школьных учебников и кончая сюжетами компьютерных игр, становятся не менее значимым этническим транслятором, нежели во времена Пушкина сказки, рассказанные маленькому поэту его няней Ариной Родионовной. ...прочность национальной идентичности становится крайне важным конкурентным преимуществом, определяющим будущее положение и статус государств и наций в мире» [18].

В последнее время все активнее проявляет себя относительно новый субъект этнонациональной политики – диаспора. Тенденцию трансформации ряда диаспор в квазикорпорации, которые занимаются не всегда легальным предпринимательством, имеют свои структуры информации, взаимопомощи и даже силового воздействия, параллельные официальным, специалисты уже отмечали [15,

с. 34–42]. Проблема в сложном, пока до конца юридически неартикулированном статусе диаспоры. Имея поддержку диаспоры, мигранты, по сути, совершают латентную культурную экспансию центральных регионов России. В этой связи эксперты все чаще задаются вопросом: а что делает диаспора для адаптации своих соотечественников к жизни в многоэтнической среде? Какие механизмы по бесконфликтной интеграции в принимающий социум предлагают лидеры национальных автономий, национально-культурных сообществ? Пока что национально-культурные автономии во многом остаются клубами для встреч представителей различных диаспор. Следует присоединиться к мнению, согласно которому вопрос о государственной поддержке национально-культурных объединений за счет бюджета должен быть поставлен в зависимости от их участия в решении назревших экономических, социальных вопросов, приобретших этнополитическую значимость² [18].

В заключение следует отметить, что в литературе отмечаются три возможные модели «субординации» между правом и политикой – тоталитарно-этатистская, либерально-демократическая и прагматическая. Последняя, по мнению А.В. Малько, наиболее реалистичная, ее и надо придерживаться [7, с. 37]. Желательней всего реализовать синтез компонентов трех политических культур: консерватизма, умеренного либерализма, социализма. Это способствовало бы формированию единой базовой системы ценностей, преодолению раскола политической элиты и обоснованию стратегии государственного строительства на современном историческом этапе [8, с. 57]. Пока вселяет надежду то, что один из главных идеологов «россиянства», бывший в 1996 г. министром по делам национальностей, ныне действующий директор Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишков на заседании Совета при Президенте по межнациональным отношениям 24 августа 2012 г. в Саранске публично подчеркнул, что, прежде чем строить гражданскую нацию, надо позаботиться о самочувствии русского народа, то есть отказаться от затянувшейся политики позитивной дискриминации, ущемляющей права большинства [13]. Ранее эту мысль он уже высказал в учебнике по этнологии, вышедшем в 2011 г. [14],

но важно, что это прозвучало не только в учебной литературе, но и в публичной политике.

Таким образом, субъект-объектный состав этнонациональной политики во многом определяется исключительно самим законодателем даже в правовом, демократическом государстве (от идеала которого мы пока далеки). Если национальной задачей России по-прежнему будет считаться скорейшее вращение в глобальный мир (вхождение в ВТО во многом подтверждает подобные намерения центра), то изменений на уровне концепции этнонациональной политики мы не дождемся. Если же будет осознана угроза национальной безопасности и взвешены риски от потери национальной идентификации, то корректировки курса следует ожидать в принятии более консервативной позиции субъектом управления. Имеется ввиду максимально требовательное отношение государства, партий, некоммерческих национальных объединений, отдельных лидеров национальных движений как субъектов-акторов этнонациональной политики к соблюдению общероссийского законодательства и морально-этических норм, господствующих на территории принимающей стороны.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ «Русский народ, самоопределившийся на всей территории Российской Федерации, был и остается социальной, языковой и культурной основой гражданской российской нации» (п. 15.2 Проекта ФЗ № 369190-3 «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в РФ»).

² Осенью 2012 г. в думской фракции «Единая Россия» разработают законопроект, который обяжет представителей диаспор сотрудничать со следствием. Его инициатор депутат-единоросс и глава «Конгресса русских общин» Алексей Журавлев пояснил, что этот закон призван повысить уровень раскрываемости преступлений и предотвратить межнациональные конфликты, сообщают «Известия» (<http://regions.ru/news/2419553/>).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной национальной политики РФ»

от 15.06.1996 № 909. – Электрон. текстовые дан. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Загл. с экрана.

2. ФЗ «О национально-культурной автономии» № 74-ФЗ от 17.06.1996. – Электрон. текстовые дан. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Загл. с экрана.

3. Арутюнова, Е. М. Русский вопрос в официальном политическом дискурсе в последние годы / Е. М. Арутюнова // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие : материалы IV Очередного Всерос. социол. конгресса, Уфа, 23–25 окт. 2012 г. – Электрон. текстовые дан. – М. : РОС, 2012. – Режим доступа: http://www.ssa-rss.ru/IV_ovsk_ful.html (дата обращения: 29.08.2012). – Загл. с экрана.

4. Дробижева, Л. М. Этничность в современной России: Этнополитика и социальные практики / Л. М. Дробижева // Россия: трансформирующееся общество / под ред. В. А. Ядова. – М. : Изд-во «КАНОН-пресс-Ц», 2001. – С. 199–221.

5. Морозова, Н. Этнокультурные основы реализации национальной политики / Н. Морозова // Власть. – 2012. – № 6. – С. 50–52.

6. Политология : словарь-справочник / сост. М. А. Василик, М. С. Вершинин [и др.]. – М. : Гардарики, 2001. – 328 с.

7. Правовая политика : словарь и проект концепции / под ред. А. В. Малько. – Саратов : СГАП, 2010. – 276 с.

8. Пронин, С. Смена парадигмы национальной политики как фактор укрепления федеративной государственности в России / С. Пронин // Власть. – 2011. – № 2. – С. 54–57.

9. Путин, В. В. Россия: национальный вопрос / В. В. Путин // Независимая газета. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 26.01.2012). – Загл. с экрана.

10. Рязанов, А. В. Управление идентичностью: артикуляция этнокультурных границ в полиэтничных регионах России / А. В. Рязанов // Власть. – 2012. – № 4. – С. 20–23.

11. Рязанов, А. В. Этнополитика или политика этничности? / А. В. Рязанов // Общество и этнополитика : материалы Третьей Междунар. науч.-практ. Интернет-конф., 1 апр. – 1 мая 2010 г. / СибАГС ; под науч. ред. Л. В. Савинова. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.sapanet.ru/Conference/ob_epol_2010.pdf (дата обращения: 29.08.2012). – Загл. с экрана.

12. Сампиев, И. М. Этнический диспаритет как фактор конфликтности / И. М. Сампиев // Философия права. – 2009. – № 1. – С. 63–66.

13. Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям от

24.08.12. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/16292> (дата обращения: 01.09.2012). – Загл. с экрана.

14. Тишков, В. А. Этнополитология: политические функции этничности : учеб. для вузов / В. А. Тишков, Ю. П. Шабаяев. – Электрон. текстовые дан. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2011. – 376 с. – Режим доступа: <http://www.valerytishkov.ru/engine/document1807.pdf> (дата обращения: 20.08.2012). – Загл. с экрана.

15. Тощенко, Ж. Т. Диаспора как объект социологического исследования / Ж. Т. Тощенко // Социологические исследования. – 1996. – № 12. – С. 33–42.

16. Филь, М. С. Императивы государственной национальной политики / М. С. Филь // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки. – 2007. – № 2. – С. 102–106.

17. Юридические архетипы в правовой политике России / А. И. Овчинников, А. Ю. Мамычев, А. В. Манастырный, М. Е. Тюрин. – Ростов н/Д : Изд-во ЮФУ, 2009. – 320 с.

18. Юсуповский, А. М. Стратегические проблемы национального развития: к сравнительному анализу приоритетов государственной национальной политики / А. М. Юсуповский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 4. – Электрон. журнал. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 05.06.2010). – Загл. с экрана.

19. Rothschild, J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework / J. Rothschild. – N. Y. : Columbia UP, 1981. – 290 с.

THE SUBJECT-MATTER AND OBJECT-MATTER OF THE ETHNONATIONAL LEGAL POLICY: PROBLEMS OF DEFINING THE ELEMENTAL COMPOSITION

I.N. Falaleeva

The article is devoted to the subject-object composition of the ethnic policy depending on different conceptual approaches in its implementation. The author substantiates the idea that harmonization of subject-object and inter-subject relations requires a system-forming element.

Key words: *subject-matter; object-matter; ethno-national policy, liberal concept, conservative concept, multiculturalism, assimilation, ethno-cultural security.*