

# ЭТНОПОЛИТИКА

*Ю.П. Шабаяев, А.П. Садохин, Н.В. Шилов*

## ЭТНОПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ УПРАВЛЕНИЯ

*В России, где проживает большое количество самых разных этнических групп, этничность является не только неким символическим и культурным ресурсом, но и ресурсом политическим. Более того, в последние два десятилетия политизация этничности приобрела значительные масштабы. При этом отношения между государством и этническими группами, равно как и между самими группами, часто носят конфликтный характер. В стране сформирована достаточно основательная законодательная база, регулирующая взаимодействие между государством и этническими сообществами, оформилась доктринальная основа этнополитики. Но между доктринальным уровнем, институтами этнополитики и политическими практиками нет достаточно продуманных и необходимых связей, а уровень этнополитической и правовой подготовки чиновников, занятых регулированием отношений между государством и этническими группами, весьма низок.*

*Анализ существующих политических практик показывает, что действующие ныне региональные институты этнополитики оказываются нечувствительными к реальным проблемам, с которыми сталкиваются местные сообщества. Они не только не могут организовать эффективный мониторинг существующих конфликтных ситуаций, но часто не*

---

Шабаяев Юрий Петрович — доктор исторических наук, старший научный сотрудник, зав. сектором этнографии Института языка, литературы и истории Коми научного центра Уральского отделения РАН (shabaev@mail.illhkomisc.ru)

Shabayev Yuri — Doctor of Historical Sciences, Senior Research Fellow, Head of the Ethnography Department, Institute of Language, Literature and History, Komi Science Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (shabaev@mail.illhkomisc.ru)

Садохин Александр Петрович — доктор культурологии, доцент, профессор кафедры управления информационными процессами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (sadalpetr@yandex.ru)

Sadokhin Aleksander — Doctor of Cultural Studies, Associate Professor, Professor of the Information Management Department, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (sadalpetr@yandex.ru)

Шилов Николай Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры политической социологии РГГУ (shilov13@mail.ru)

Shilov Nikolay — Candidate of Science (History), Professor of Political Sociology RSUH (shilov13@mail.ru)

*в силах их разрешить. Не имея возможностей решать проблемы, институты этнополитики пытаются продемонстрировать свою эффективность путем организации различных фольклорно-фестивальных мероприятий, демонстрирующих культурные различия. Тем самым институты, предназначенные для реализации государственной национальной политики, т. е. политики единения граждан и политики укрепления общенационального единства, становятся инструментами, которые способствуют политизации и укреплению этнических различий.*

**Ключевые слова:** этнополитология, этнополитика, этничность, идентичность, мультикультурализм, государство.

В последние годы в России шли активные, но бесплодные дискуссии по поводу государственной идеи и государственной идеологии, но одновременно из массового сознания усилиями политиков разного уровня «вымывались» идеи толерантности, гражданской солидарности и гражданского единства и, наоборот, — активно навязывалась идея этничности. Население отдельных регионов и российский социум в целом не рассматривались политиками и различными антрепренерами как целостные гражданские сообщества, но представлялись лишь как некая сумма этнических групп, имеющих разные исторические судьбы и специфические культурные ценности.

Мобилизованная этничность находила отражение в политических практиках региональных властей и закреплялась в законодательных актах, декларациях этнополитических организаций, нередко носивших откровенно дискриминационный характер, а порой близких к расизму. Стремление вольно или невольно противопоставить одни этнические общины другим, доказать уникальность и несхожесть культур этнических сообществ логически вело не только к усилению внимания к их культурной самобытности, но и порождало интолерантность, усиливало эрозию гражданской солидарности россиян.

Политизированная этничность и отсутствие целенаправленной политики по укреплению гражданских идеалов в совокупности и создали ту «питательную среду», которая породила всплеск ксенофобии, интолерантности, бытового расизма, а нередко — и откровенного фашизма, борьбу с которым пытаются организовать, тиражируя антифашистские/ антирасистские комитеты и декларации. Неосведомленность политических менеджеров, общественных активистов и самой общественности о границах и допустимых пределах политизации этничности проистекает из того, что в стране нет *действенного* этнологического и особенно этнополитического образования. Самым показательным примером может являться трактовка понятия «национальность». Во всем мире это понятие является синонимом гражданства, в России со времен СССР оно является синонимом «этнической принадлежности». Отвергнув еще на закате горбачевской перестройки концепт советского народа как политической общности, российская политическая элита ничего не предложила взамен. Точнее, взамен снова, как и после большевистского переворота 1917 г., был предложен этнический национализм. «В этническом национализме “национальность” становится синонимом

этничности, — пишет Л. Гринфелд, — а национальная идентичность часто понимается как отражение или осознание “примордиальных” или наследственных групповых характеристик, компонентов этничности, таких как язык, обычаи, территориальная принадлежность и физический тип» (Greenfield 1992: 2).

Концепт нации-этноса положен в основу идеологических конструкций почти всех этнополитических (которые принято называть «национальными») движений в России и взят на вооружение многими политиками. Важно заметить, что абсолютизация этнических оснований региональных сообществ, ориентация на принцип крови в политической жизни способствуют стиранию тонкой грани между идеями культурной самобытности (культурного самоопределения) и расизмом. Так называемый новый расизм основное значение придает не физическим различиям между людьми, а концентрирует внимание именно на культурном/ национальном характере и уникальности культурных сообществ (Rattansi 1999: 255), а следствием такого подхода становятся политические проекты, призванные разделять политические интересы этнических и расовых общин.

Такой проект уже имел место в политической практике финно-угорского движения: в итоговых документах I съезда АФУН (Ассоциации финно-угорских народов России), состоявшегося в 1992 г. в Ижевске, было записано предложение добиваться того, чтобы в региональных парламентах «финно-угорских регионов» одна из палат формировалась исключительно из представителей титульных этносов, т. е. по принципу крови (Пробуждение... 1996: 251).

Следует иметь в виду и то, что идеологи этнополитических движений в своих программных документах последовательно «вычлениают» этнические сообщества из гражданской общности россиян и противопоставляют этничность гражданству (Шабаев 2014). Восприятие этнических общностей как неких культурно изолированных от остального населения государства образований приводит к следующему логическому шагу: эти сообщества становятся в политических конструкциях этнических антрепренеров экстерриториальными и их пытаются воспринимать как органическую часть более крупных внегосударственных культурных сообществ, конструируемых по лингвистическому или религиозному признаку. Примерами такого рода квазисообществ являются «арабский мир», «тюркский мир», «славянский мир» и так называемый финно-угорский мир.

Идеологи этнонациональных движений финно-угров (шире — уральцев) неоднократно заявляли о необходимости «воссоздания» такого мира, а сегодня утверждают, что финно-угорский мир стал реальностью. Для конструирования «общего финно-угорского пространства» с 1992 г. проводятся Всемирные конгрессы финно-угорских народов, финно-угорские фольклорные фестивали, съезды финно-угорских писателей, фестивали финно-угорских театров и т. д. Более того: этнизируются те сферы общественной жизни, которые всегда были вне этнических традиций. Стало создаваться «этническое искусство», проводятся этнические спортивные турниры (хотя спорт должен по своему предназначению сблизать народы, а не разделять их на культурные группы), на которые спортсменов отбирают по принципу крови, приобрели популярность этнические конкурсы красоты, на которых главными являются не универсаль-

ные каноны женской красоты, как на конкурсах «Мисс мира» или «Мисс Вселенная», а приверженность этническим традициям, проводятся конференции «финно-угорских журналистов» и т. п. Во всех так называемых финно-угорских республиках РФ, равно как и в Венгрии, Эстонии и Финляндии, стали каждую осень праздновать Дни родственных народов, призванные подчеркнуть культурную общность финно-угров. Получалось, что культурная близость между народами России, которая складывалась веками, менее очевидна, чем между финнами, венграми, эстонцами с одной стороны и коми, карелами, удмуртами, марийцами, мордвой, хантами и манси — с другой.

Не менее показательны и идеологические конструкции татарского национального движения. Татарские идеологи полагали, что национальные организации следует рассматривать как некую параллельную власть. Созданный в 1991 г. Милли Меджлис был объявлен высшим представительным органом татарского народа, выполняющим эту функцию между Всетатарскими народными курултаями, и было заявлено, что он обладает правом отмены законов и указов Президента Татарстана.

Идеологической платформой Милли Меджлиса стал разрабатывавшийся с мая 1994 г. по начало 1996 г. документ, получивший название «Татарского канона» (принят 20 января 1996 г.). В «Татарском каноне» мир делится на три части: Запад, Восток и Евразия. В данном геополитическом трактате Запад (или «западная цивилизация», «иудаистско-христианский мир») оценивается как цивилизация, в основе которой лежит «лагинско-католический образ жизни». Восток опирается на «мистико-трансцендентальные духовно-этнические ценности», на которых и базируется «восточный образ жизни». Евразия (территория бывшего СССР) с конфессиональной точки зрения маркируется как «православно-исламское», а с точки зрения этнической — как тюрко-славянско-финно-угорское «духовно-этническое пространство». Авторы «Татарского канона», признавая, что среди татар велика доля людей, ориентированных на Запад, признают «правоверными татарами» (кануни татар) только тех, кто живет, опираясь на «Коран, Сунну, Хадисы, законы шариата; на прошедшие вековую проверку обычаи и обряды тюрков». Именно из таких татар и должны состоять органы национального управления, которые будут вырастать снизу, из глубин народа. А ориентация современного Татарстана и татар должна быть однозначной — тюрко-исламский мир. При этом радикалы рассматривают Канон как своеобразную «Конституцию татарского народа», т. е. основополагающий документ, фиксирующий политический выбор этнического сообщества (Исхаков 1998).

Особая роль в консолидации татар, в формировании идеологии татарского движения и в культурном позиционировании татар отводится Всемирным татарским конгрессам, которые призваны стать своеобразным инструментом закрепления особого статуса Татарстана в рамках Российской Федерации, формой идеологического обоснования того, что «геополитические приоритеты Татарстана никак не могут выстраиваться в узких рамках русско-православной Евразии», что политические притязания его политической элиты требуют сохранения «особого акцента на общетюркские и мусульманские начала своей культуры и идентичности» (Там же: 90). По мнению И. Мирсияпова, «“Всемир-

ный конгресс татар” является вторым по своему значению центром после национального государства — Республики Татарстан, который играет фундаментальную консолидирующую роль в жизни всемирного татарства, является фактором роста национального самосознания и стремления к национальному единству» (Мирсияпов 2004: 141).

Другой попыткой формирования квазигосударственных институтов является активно дискутировавшаяся активистами этнонациональных организаций малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока идея создания в России Парламента коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Идея такого парламента не получила поддержки в политических кругах России и трансформировалась в идею создания при Государственной Думе Общественной палаты по делам коренных малочисленных народов Российской Федерации (Рекомендации... 2003).

Все вышеназванные организации, так или иначе, вычленили народы, которые они представляли, из политического и культурного ландшафта России. Порой это было оговорено в идеологических конструкциях, порой сама логика политической деятельности данных организаций способствовала такому «вычленению».

И идеологическая дистрофия политической элиты России (ее этнополитическая близорукость), и усилия этнополитических организаций по этнической сегментации российского общества привели в итоге к кризису гражданской солидарности в стране и к институциональному кризису самой этнополитики.

При этом следует признать, что сегодня региональная этнополитика в России находится под значительным влиянием именно этнических антрепренеров, чьи интересы и намерения далеко не всегда совпадают с интересами общества и государства. Этнические антрепренеры рассматривают этнокультурные процессы, происходящие на территории проживания своих народов, не как естественное межкультурное взаимодействие, следствием которого становится формирование все более унифицированных форм поведения и культурного потребления, а как культурный апокалипсис, итогом которого станет/ становится «вымирание» народов (Шабает 2013а).

Региональные политические институты и лидеры, конечно, не могут взять на себя ответственность за «вымирание народов», а поэтому они вынуждены поддаваться давлению этнических антрепренеров и плодить все более многочисленные фольклорные фестивали, создавать различные этнокультурные центры, декоративные этнические деревни и парки, спонсировать проведение многочисленных этнических съездов и конференций, демонстрируя лояльность титульным этническим группам (но реально лишь этническим антрепренерам) и изымая тем самым из бюджетов регионов ресурсы, которые с успехом можно было бы потратить на строительство новых школ в районах с компактным проживанием этнических меньшинств, на создание в этих же районах эффективных производств, на строительство жилья, т. е. на решение актуальных местных проблем.

Анализируя современную российскую этнополитику как таковую, важно учитывать и логику работы органов регионального управления. Во многих регионах созданы специальные ведомства, которые по своим функциональным

обязанностям должны нести ответственность за реализацию государственной национальной политики. Для того, чтобы отчитываться перед региональными властями и московскими кураторами, им *необходимо иллюстрировать свою деятельность перечнем конкретных мероприятий, осуществленных за отчетный период, — мероприятий зримых и очевидных*. При этом важно заметить, что кропотливая, последовательная, но малозаметная работа по формированию российской идентичности зримым достижением быть не может, а различные фольклорно-фестивальные мероприятия, часто демонстрирующие не столько многообразие культур, сколько культурную отличительность и культурные границы внутри российского социума, есть очень удобная форма отчета, которая удовлетворяет чиновников и в регионах, и в Центре. Бюрократическая традиция заставляет не только «визуализировать» национальную политику, но и идеализировать характер межэтнических отношений в национальных республиках, что никак не помогает решать *наиболее сложные проблемы реальной этнополитики*.

Что относится к данным проблемам? Очевидно, что в числе таковых следует отметить следующие:

1. Профессиональный анализ этнокультурных и социально-экономических процессов на региональном уровне и принятие на основе этого анализа *комплекса управленческих решений*, обеспечивающих социальное благополучие местных культурных групп и исключающих совмещение этнической топографии с топографией бедности и неблагополучия.
2. Мониторинг и профилактика межэтнической и межконфессиональной конфликтности.
3. Интеграция российских регионов в единое экономическое и политическое пространство, формирование российской *гражданской нации* как основы российской государственности с помощью целенаправленной интеграционной политики в центре и на местах.
4. Укрепление культуры толерантности, воспитание гражданской солидарности, формирование общероссийской идентичности.
5. Защита культурных прав граждан и удовлетворение их культурных интересов.

В региональных моделях этнополитики, а особенно в региональных политических практиках, как правило, нет четкой ориентации на решение названных проблем, хотя концептуальные документы в области государственной национальной политики во многих регионах, и прежде всего в республиках, официально утверждены.

В связи с этим возникает очень противоречивая ситуация: на общем доктринальном уровне есть понимание проблем этнокультурного развития страны и ее регионов, сформулированы стратегические цели в области этнополитики, а общественная практика демонстрирует *устойчивое воспроизводство ксенофобских и интолерантных настроений* в местных сообществах, а нередко и усиление межэтнической конфликтности (чаще всего латентной). Свидетельством неблагополучия в области регулирования отношений между этническими группами являются события, которые имели место в городе Кондопога в Республике Карелия, городе Пугачеве в Саратовской области, на Манежной площади в Москве, в московском районе Бирюлево и многих других местах. При нали-

чии сформированной в последние годы серьезной законодательной базы, институтов, отвечающих за реализацию этноподитики, общего понимания значимости этого направления у политического руководства страны, межэтнические конфликты не только не предотвращаются, но наоборот, — приобретают системный характер. Возникает закономерный вопрос: с чем это связано, насколько эффективно действуют региональные институты этноподитики?

Их эффективность можно продемонстрировать, если отвлечься от политических концепций и формальных программ «совершенствования межнациональных отношений» и обратиться к рассмотрению конкретных ситуаций, которые требуют оперативного вмешательства институтов этноподитики, принятия действенных решений, которые бы позволяли разрешать имеющиеся проблемы и снижать потенциал конфликтности как на местном, так и на общерегиональном уровнях. Этот анализ показывает, что ни оперативности, ни глубины понимания как конфликтных ситуаций, так и очевидных проблем, которые стоят перед культурными группами, у чиновников, занятых реализацией региональной этноподитики, нет. Кадры этих институтов плохо подготовлены для реализации этноподитики, а сами они являются некими неустойчивыми и часто неконсолидированными структурами, о чем свидетельствует опыт их функционирования в России.

Таким образом, актуальной проблемой российского общества является формирование моделей этноподитики, создания механизмов их реализации и институтов, которые будут формировать и совершенствовать эти механизмы. В начале 1990-х гг. как на федеральном, так и на региональном уровнях началось формирование неких управленческих структур, сферой ответственности которых должна была быть региональная этноподитика. В 1989 г. в структуре российского правительства был образован Государственный комитет по национальным вопросам, переименованный в 1990 г. в Государственный комитет по делам национальностей, а в 1991 г. — в Государственный комитет по национальной политике (с марта 1993 г. — Государственный комитет по делам Федерации и национальностей). В январе 1994 г. комитет был преобразован в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике (Миннац РФ). В 2001 г. Миннац был упразднен. С декабря 2001 г. по март 2004 г. Министром («без портфеля») по вопросам межнациональных отношений был В.Ю. Зорин. В 2004 г. вопросы межнациональных отношений были переданы в Министерство регионального развития Российской Федерации, в котором образован специальный департамент (Тишков, Шабает 2013). Наконец в сентябре 2014 г. Минрегионразвития был упразднен, а функции регулирования межнациональных отношений переданы в Минкультуры.

Управленческие структуры, аналогичные федеральным, что вполне логично, еще ранее стали появляться в российских республиках. Так, в 1991 г. был создан Комитет по национальной политике и межнациональным отношениям при Совете Министров Республики Карелия, в 1993 г. был создан Государственный комитет по делам национальностей в структуре правительства Коми, в 1995 г. Комитет по делам национальностей появился в Удмуртии и в структуре прави-

тельства Мордовии. В Республике Марий Эл, как и во многих других регионах, департамент по делам национальностей был создан в составе Министерств культуры, а само это министерство стало именоваться Министерствами культуры и по делам национальностей. В Башкирии нет специального министерства, а государственную национальную политику курирует управление общественно-политического развития администрации Главы РБ. В Адыгее этнополитической проблематикой занимается Комитет Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и СМИ, в Кабардино-Балкарии, как и в Адыгее, этнополитическое регулирование осуществляется попутно с решением других управленческих задач, поскольку один из 4 советников Главы республики вместе с рядом других вопросов готовит и аналитические материалы, характеризующие межнациональные отношения, а в правительстве создано Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и делам национальностей Кабардино-Балкарской республики, хотя такое объединение функций не является естественным, поскольку этнические организации ориентированы на узкоэтнические интересы, на демонстрацию культурной отличительности и нередко в своих идеологических манифестах прямо противопоставляют этничность гражданству и общегражданским интересам.

Так, в Архангельской области проблемами национальной политики занимается министерство по развитию местного самоуправления, курируемое заместителем губернатора по региональной политике. Хотя оно создает различные целевые программы, но не располагает ни квалифицированными кадрами в сфере этнополитики, ни достаточными финансовыми ресурсами, а его деятельность не опирается на ясную и глубоко обоснованную стратегию региональной национальной политики. В Ненецком автономном округе этнополитика «разорвана» между двумя ведомствами — Управлением коренных малочисленных народов Севера и Управлением внутренней политики. В Пермском крае создано специальное Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, которое решает все вопросы, связанные с его развитием. Но собственно этнополитикой ведает Отдел этнокультурной политики, само название которого вполне определенно свидетельствует о довольно узкой направленности его деятельности.

В Мурманской области обеспечением защиты прав коренных малочисленных народов, проблемами их социально-экономического развития занимается с 2010 г. Комитет по взаимодействию с общественными организациями и делам молодежи Мурманской области, в 2011 г. в дополнении к нему создана рабочая группа по вопросам гармонизации межэтнических отношений при правительстве области, а с 2009 г. действует Совет по Коренным малочисленным народам Севера.

Инициировавшие создание региональных институтов этнополитики этнонациональные движения и организации выступали в качестве основных контрагентов данных институтов, и не случайно при Министерствах в национальных республиках и при областных администрациях создаются Советы национально-культурных автономий и объединений. В Коми при Министерстве национальной политики такой совет был создан в 1997 г.

В Архангельской области, к примеру, Совет национальностей Архангельской области, объединяющий представителей 13 национально-культурных ав-

тономий, был сформирован в 1999 г. Главной его целью являлась организация межкультурного диалога. Совет выступает организатором и координатором таких мероприятий и акций, как визиты официальных представителей бывших республик СССР в Архангельск, фестивали музыки композиторов зарубежных стран, национальные праздники (например, еврейский Суккот, татарский Сабантуй и др.). При его содействии в 2008 г. открылся еврейский общинный центр, в 2010 г. заложен первый камень под строительство синагоги, а мусульмане Архангельска добились возвращения в собственность исторического здания мечети. С 2009 г. при поддержке Правительства Архангельской области проводятся Межнациональные форумы.

Но, как правило, названные форумы носят сугубо декоративный, формальный характер и не оказывают влияния на культуру повседневной толерантности. Примером может служить хотя бы факт выселения из Архангельска группы цыган, прибывших туда из Волгограда и построивших на окраине города полтора десятка домов. При поддержке тогдашнего мэра города в 2006 г. начался сбор средств на организацию выселения и была организована целая кампания, которая пользовалась поддержкой местных депутатов, общественности, а голосов протеста не раздавалось — в том числе и из уст лидеров национально-культурных автономий (Шабаев 2006: 15–16).

Институты этнополитики, активно участвующие в официально одобренных акциях, нередко самоустраиваются от участия в разрешении действительно сложных межэтнических коллизий или местных проблем, связанных с решением действительно насущных вопросов, влияющих на жизнь локальных культурных групп. Подобная ситуация во многом связана с неформальным характером компетенций и сферой ответственности институтов этнополитики.

Ссылаясь на Концепцию государственной национальной политики 1996 г. и «Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации...» (Стратегия... 2012), принятую в 2012 г., можно утверждать, что сфера компетенций институтов этнополитики должна быть довольно широкой. Однако практика показывает, что в сфере компетенции региональных институтов этнополитики оказались вопросы взаимодействия с национальными объединениями, организации различных фольклорно-фестивальных мероприятий, конференций — довольно узкая сфера деятельности, связанная, прежде всего, с культурным развитием и образованием или теми областями, которые являются объектами управления региональных департаментов культуры и образования, т. е. возникло дублирование функций управленческих структур. Сами же институты этнополитики, как сказано выше, часто не выделены в самостоятельные структуры, не имеют достаточных финансовых ресурсов, не определили четко сферу своих компетенций и функций.

Помимо организационного многообразия институтов региональной этнополитики и их неконсолидированности следует отметить еще и неустойчивость форм названных институций, о чем можно судить как по федеральным учреждениям, так и по региональным. Так, к примеру, в Коми институт этнополитики прошел сложный путь эволюции от Комитета до самостоятельного Министерства, которое в 2005 г. было упразднено, а функции руководства этнополитикой были

переданы Министерству культуры, в составе которого был организован специальный отдел. Но в 2007 г. Министерство национальной политики было образовано вновь и существует до сих пор. Республика Коми в этом отношении не одинока, поскольку институты этнополитики не отличаются устойчивой организационной структурой и в других регионах, к примеру, в Мордовии.

Организационное многообразие и неустойчивость самих институтов этнополитики часто сопровождается не только ограниченностью финансовых ресурсов, находящихся в их ведении, но еще и ограниченностью и неопределенностью их функций именно как институтов этнополитики.

К примеру, когда в 2007 г. в Коми воссоздавалось Министерство национальной политики, было утверждено новое положение о министерстве, которое определяло его функции и сферу компетенций. Стоит заметить, что к этому времени был накоплен уже довольно большой опыт региональной этнополитики, позволявший адекватно определить круг функций и задач, которые предстояло решать воссоздаваемому министерству. В названном положении перечислено большое количество функций, включая технику безопасности, гражданскую оборону, награждение граждан, взаимодействие с международными организациями в сфере «национальных отношений», содействие культурно-языковой адаптации мигрантов, содействие мероприятиям, направленным на поддержку традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, и т. д. (Шабаетов 2007: 65–67) Но как сами названные функции выглядели крайне неопределенно, так и их перечень явно не соответствовал актуальным проблемам этнополитики. В числе функций отсутствовали такие важные направления деятельности, как межведомственная координация в реализации государственной национальной политики, ибо очевидно, что этнополитика не может реализовываться силами и средствами одного министерства и по сути своей она является сложной комплексной задачей. Нет в числе функций и такого важного направления, как проведение целенаправленной политики, направленной на формирование общероссийской идентичности и укрепление российской *гражданской нации*, которая должна стать важнейшей составляющей в деятельности институтов этнополитики, поскольку укрепление гражданской солидарности и гражданских ценностей объективно ведет к снижению рисков межэтнического и межконфессионального противостояния. Нет и еще одной ключевой функции, связанной с анализом этнокультурных и социально-экономических процессов на региональном уровне и осуществлением на основе этого анализа комплекса управленческих решений, обеспечивающих социальное благополучие местных культурных групп. Это функция, связанная с созданием условий на местном уровне для воспитания культуры толерантности и гражданского согласия, т. е. функция обеспечения межкультурного диалога на личностном уровне. Для реализации подобной функции необходимо тесно взаимодействовать со СМИ в целях продвижения социальной рекламы, работающей на пропаганду повседневной толерантности, с органами образования, для создания школьных программ по обучению и воспитанию толерантных форм взаимоотношений в полиэтнических и поликонфессиональных коллективах и т. д.

Современная практика межнациональных отношений позволяет утверждать, что многочисленные конфликтные ситуации, которые имеют место в России в сфере межэтнического взаимодействия, различные сложные коллизии, связанные с реальными проблемами, напрямую затрагивающими жизнедеятельность различных этнических групп, очень часто оказываются вообще вне зоны внимания региональных институтов. Они участия в их разрешении, как сказано выше, не принимают.

Тот факт, что зачастую реальные проблемы, касающиеся благополучия местных культурных сообществ, выпадают из сферы внимания региональных институтов этнополитики, отчасти связан с недостаточным уровнем профессиональной подготовки их сотрудников, большинство из которых не только не осваивали курсы этнопологии, этнологии, конфликтологии, социологии управления в вузах, но и не проходили специальной подготовки в рамках обучения и переподготовки управленческих кадров.

Компенсировать названный выше недостаток кадрового состава институтов этнополитики можно за счет привлечения к деятельности данных институтов компетентных экспертов. И во многих регионах практика привлечения экспертов существует. Но проблема в том, что экспертные советы при институтах этнополитики и привлекаемые в них эксперты не всегда способны играть роль независимой экспертизы, поскольку нередко формируются из активистов НКА и других этнических организаций или из ангажированных специалистов, т. е. из людей, главная забота которых — поддержание культурных отличий, а не последовательная работа на благо гражданской интеграции.

И это тоже не случайно, поскольку плохо подготовленные для реализации этнополитики чиновники нередко понимают этнополитику весьма узко: как официальное содействие постоянной демонстрации культурной отличительности групп, культурного многообразия того или иного региона. Очевидными партнерами в подобных акциях выступают этнические антрепренеры, которых не только включают в состав экспертных советов, но и инкорпорируют в институты этнополитики, в региональные властные структуры. Такая ситуация связана с устойчивым стереотипом восприятия государственной национальной политики как политики, ориентированной исключительно на удовлетворение нужд миноритарных культурных групп или титульных этносов, именем которых названа та или иная республика. Так, в программе движения «Марий ушем», принятой еще в апреле 1992 г., говорилось не только о необходимости сформировать одну из палат республиканского парламента исключительно из марийцев, но и предлагалось создать «Государственный комитет марийского народа на правах министерства со своими структурными подразделениями в городах и районах республики» (Пробуждение... 1996: 227). Но не только этнические антрепренеры настаивают на том, чтобы сферой первоочередного внимания региональных властей становились интересы не всех этнических групп населения того или иного региона, а только лишь избранных или «главных» народов, но и сами чиновники на местах находятся в плену этого опасного заблуждения. Так, в начале 2011 г. только что вступивший в должность Главы Республики Коми В. Гайзер на представительной партконференции сделал

следующее заявление: «Развитие культуры коренного народа — наш приоритет» (БНКМи... 2011). Названный подход к формированию этнополитики искажает саму ее суть и не только делает ее этноцентричной, но и позволяет говорить о ее расиализации.

Как сегодня формируются кадры институтов этнополитики? Очевидно, что кадровое обеспечение есть серьезная проблема, которая на сегодняшний день не разрешена. Начнем с того, что в такой полиэтничной и поликультурной стране, как Россия, до сих пор нет развернутой системы этнокультурного и этнополитического просвещения населения. Культурное многообразие страны не находит отражения в школьных программах, а необходимость упорочивать общероссийскую идентичность, гражданское сознание и гражданское согласие не привело к повсеместному внедрению в практику школьного обучения уроков граждановедения, как это имеет место во Франции (Филиппова 2010). Нет в школах и столь необходимых уроков толерантности, которые бы помогали понимать и правильно воспринимать отличия между этническими, религиозными и расовыми группами населения страны, воспринимать представителей всех культурно отличных групп именно как сограждан, а не как носителей «чуждых» культурных традиций. При этом в школьных программах есть региональный компонент, в ряде регионов проводятся уроки этнопедагогики, которые на практике превращаются в своего рода факультативы по этноценризму, поскольку освещают не культурное многообразие регионов и исторически сформировавшиеся культурные связи между разными этническими группами, а знакомят преимущественно с культурой «коренного»/ титульного народа, а историческое прошлое интерпретируют в духе этнического романтизма.

Очевидный дефицит в региональных институтах этнополитики специалистов с хорошей этнологической и этнополитической подготовкой неизбежно ведет к тому, что этнополитика воспринимается в ее самом упрощенном вульгарном варианте, т. е. как демонстрация культурного многообразия региона через различные фольклорно-фестивальные мероприятия и поддержку этнических организаций, главной заботой лидеров которых является сохранение культурной отличительности группы.

К чему в итоге приводит подобная практика, которая довольно широко распространена?

Фактически она ведет к тому, что региональные власти оказываются в ловушке имитационной этнополитики. С одной стороны, в результате союза с этническими антрепренерами обеспечивается зависимость этнических лидеров и возглавляемых ими организаций от региональных властей и их лояльность, но с другой — административная и финансовая поддержка властей делают этнические организации органической частью политического дизайна российских регионов, а сама этнополитика вместо однозначной ориентации на интересы общества и государства преимущественно ориентируется на удовлетворение интересов отдельных этнических групп и их лидеров. Следствием избранной тактики становится не столько политическое обуздание радикального этнонационализма, сколько этнизация региональной политики и все возрастающая нечувствительность региональных политических лидеров к этно-

национализму и культурному расизму, к практике конструирования культурных границ внутри российского социума.

Многие местные эксперты, правда, выступают в нескольких социальных качествах: они имеют статус исследователя (преподавателя), одновременно являются активистами или членами этнических организаций, часто имеют опыт деятельности в местных органах власти. Совокупность этих качеств позволяет представлять их в качестве экспертов, но очевидно, что говорить о непредвзятости (неангажированности) оценок и заключений подобных экспертов не приходится.

В Республике Коми местное Министерство национальной политики также склонно привлекать в качестве экспертов этнических антрепренеров и слабо подготовленных специалистов, которые, однако, тесно связаны с этническими движениями. Им поручается проведение исследований, характеризующих языковую ситуацию в республике, итоги которых вызывают вполне обоснованные сомнения (Шабает, Чарина 2010). А в последнее время, когда Министерство образования республики ввело практику обязательного обучения коми языку во всех школах республики, начиная с начальных классов, что спровоцировало обращения в верховный и конституционный суды, открытые письма в адрес Главы РК и Государственного Совета, им вновь поручается проведение опросов, результаты которых трактуются таким образом, что большинство родителей поддерживает принятые меры, хотя корректно проведенные социологические исследования опровергают подобные выводы (Шабает 2013б).

То же самое можно сказать и о мониторинге межэтнической напряженности, о необходимости организации которого подчеркнуто в «Стратегии государственной национальной политики». В ряде регионов мониторинг проводится регулярно и с привлечением действительно квалифицированных специалистов, в других он отсутствует вовсе или осуществляется эпизодически, в некоторых он имитируется. Порой, как, к примеру, в Коми, его проведение поручается тем же самым этническим активистам или специалистам, ангажированным этническими движениями, что превращает этнонациональные организации из объектов в субъекты государственной национальной политики. Этнические антрепренеры сами начинают определять интересы государства и стратегию региональной национальной политики, из которой в таких случаях, как правило, задачи нациестроительства и укрепления гражданской солидарности россиян просто выпадают.

По нашему мнению, в решении перечисленных выше проблем следует исходить из того, что этничность может рассматриваться как ресурс общенационального (общегосударственного) значения, когда политиками берется на вооружение концепция нации-этнoса, а не нации-полиса; как региональный политический ресурс, когда ведется борьба за политический статус отдельной этнической группы или отстаивается ее особое положение в территориальном сообществе, или локальный и индивидуальный политический ресурс, когда этнополитическая организация на местном уровне борется за политическое влияние или когда в конкурентной политической борьбе этническая принадлежность кандидатов на оспариваемые должности приобретает значение поли-

тического маркера. Однако далеко не все исследователи считают возможным рассматривать этничность как самостоятельный политический ресурс, полагая, что в конечном итоге борьба между политическими акторами ведется за политическое господство, а как эти акторы организованы, не имеет принципиального значения.

Наши позиции не всегда совпадают с предлагаемыми другими авторами оценками и по целому ряду других принципиальных вопросов. В частности мы не согласны со специалистами в области права, политологами и социальными антропологами, которые говорят о «проблеме меньшинств». Мы полагаем, что нет проблемы меньшинств, а есть неправильное понимание многими специалистами политической роли меньшинств. Не сами меньшинства создают угрозы социальной стабильности, а этнические антрепренеры, которые политизируют ситуацию меньшинства. Сама ситуация меньшинства — это политическая проблема, ибо она определяется не соотношением численности этнических групп, а их статусами (в так называемых национальных республиках России в положении меньшинства оказываются нередко все нетитульные этнические группы, составляющие, как правило, большинство по отношению к «коренному этносу»).

Более того, на наш взгляд, объективно наличие значительного количества этнических групп, которые принято относить к меньшинствам, ведет к *упрочению* государственных устоев. Меньшинства, в силу того, что оказываются в невыгодном положении по отношению к доминантным группам при конкуренции языков и культур, вынуждены искать защиты и поддержки со стороны государства. Поэтому они заинтересованы в сильном государстве, в эффективных государственных институтах. Наличие большого количества меньшинств, которые группируются по культурным или социальным параметрам, тоже является фактором, укрепляющим внутренние связи в государстве. Эти меньшинства мы называем корпоративными, ибо им легче вести диалог с государством, кооперируя усилия. Основой для кооперации могут быть лингвистические (языковые семьи), культурно-хозяйственные (народы Севера) или иные особенности групп. Тем самым развиваются и укрепляются горизонтальные связи между различными группами, что также способствует упрочению внутренней стабильности.

Опасность представляет ситуация, когда культурное меньшинство превращается в политическое меньшинство, т. е. когда оно обретает некий политический статус и получает право претендовать на политическое доминирование, распределение ресурсов, когда возникает ситуация политического противостояния с государством и другими группами. Сегодня определенные силы пытаются превратить культурные меньшинства в политические, полагая, что этнотерриториальный принцип организации государства, который имеет место в России, надо применить и к организации политического пространства этой страны. Однако многие специалисты категорически возражают против этого, ибо тогда возникнет реальная опасность раскола страны на этнические анклав.

Идея деполитизации этничности является ключевой и в нашем анализе правовых аспектов этнополитики. Здесь мы выделяем три проблемы, но основное значение придаем анализу политического смысла концепта группо-

вых прав. Мы не видим позитивного начала в идее коллективных прав и в легитимации этой идеи путем ее юридического оформления, ибо коллективное право следует логике этноцентризма. Правовая система может строиться только на признании прав личности, индивидуальных прав, и мы пытаемся доказать, что в реальности все «коллективные права» можно свести к индивидуальным, а отрицание индивидуальных прав выгодно только этническим элитам, которые и присваивают себе роль выразителя коллективных интересов этнических групп.

Закон должен строиться на четком понимании того, что представляет собой *субъект права*. В случае с этническими сообществами такого четкого понимания быть просто не может, ибо границы этнических сообществ весьма условны, размыты, а многие представители этнических групп в полиэтнических (миграционных) государствах или имеют множественную этническую идентичность (т. е., к примеру, ощущают себя одновременно и русским, и евреем или русским, евреем и поляком одновременно и т. д.), или же вообще не характеризуют себя в этнических категориях, а называют себя американцем, россиянином, бразильцем, т. е. для них существует только гражданская идентичность.

При этом стоит согласиться с еще одним очень важным принципом, который нельзя упускать из виду, когда дискутируется проблема коллективных прав этнических сообществ, а именно: «Субъект права должен не только иметь способность приобретать и реализовывать права своими действиями, но и исполнять обязанности, а также нести ответственность. Условное или статистическое множество подобными свойствами не обладает, и речь может идти только о фикции» (Осипов, Сапожников 2004: 443).

Таким образом, как только упускается личностный аспект защиты интересов и прав, проблема теряет правовое значение и приобретает значение политического инструмента, с помощью которого отстаиваются интересы не абстрактных коллективов, а неких групп лидеров, отождествляющих себя с данной группой или выступающих от имени группы.

Мы полагаем, что этнические («национальные») движения очень редко являются культурными инициативами, а в основном могут рассматриваться как политические движения, но вряд ли допустимо считать их демократическими в том смысле, что они не ориентируются на фундаментальные принципы демократии. Принципиальные положения их идеологии иные, и в ее основе, как правило, лежит идея противопоставления этничности гражданству, т. е. идея разделения гражданского сообщества на этнические сегменты.

В современной России создана единая доктринальная основа государственной национальной политики/ этнополитики, в которой достаточно определено сформулированы ее стратегические цели и задачи. За минувшие два десятилетия сформировалась и правовая основа как федеральной, так и региональной этнополитики. Но между доктринальным и правовым уровнем и политической практикой нет прочной связи, ибо нет не только единых региональных институтов этнополитики, обеспеченных подготовленными кадрами управленцев, но нет и четкой системы финансирования, общего понимания того, что собой представляет этнополитика и чем она отличается от культурной и образова-

тельной политики, какие фундаментальные цели она преследует, с помощью каких механизмов можно и нужно ее реализовывать.

Анализ реальной политической практики показывает, что действующие ныне региональные институты этнополитики оказываются нечувствительными к реальным проблемам, с которыми сталкиваются местные сообщества. Они не только не могут организовать эффективный мониторинг существующих конфликтных ситуаций, но и не в силах разрешить возникающие конфликты, поскольку их кадровый, административный и финансовый ресурсы ограничены. Не имея реальных возможностей решать существующие проблемы, институты этнополитики пытаются демонстрировать свою эффективность путем ориентации на наименее сложную сферу деятельности — организацию различных фольклорно-фестивальных мероприятий.

Тем самым смысл национальной политики искажается. Институты, предназначенные для реализации *государственной* национальной политики, т. е. политики единения граждан и политики укрепления общенационального единства, становятся инструментами, которые способствуют «политизации и укреплению этнических различий» (Национализм 2012: 13). Они поддерживают меры, направленные не на укрепление интеграции российского общества и гражданской солидарности россиян, а вкладывают деньги в акции и мероприятия, способствующие углублению культурных границ между различными сегментами российского общества. Отсюда появляются этнические конкурсы красоты, этнические спортивные турниры, этническое искусство, этническая мода, этническая религия и т. д. и т. п. Глобальная этнизация социального пространства *«таит в себе потенциальную опасность, так как в этом контексте люди рассматриваются не как равные между собой человеческие существа, а как отличные друг от друга существа этнические»* (Осипов, Сапожников 2004: 163).

Все вышесказанное позволяет нам заключить, что сегодня нужны более масштабные и более энергичные усилия для реформирования как этнополитики, так и подготовки квалифицированных управленцев, усиления внимания к активному и последовательному укреплению гражданской солидарности внутри российского социума, формированию общероссийской идентичности.

### Литература и источники

БНК.ком представляет доклад Вячеслава Гайзера на конференции «Единой России» // БНК Информационное агентство, 15.01.2011. [<http://www.bnkomi.ru/data/news/6903/>]. Дата доступа 13.04.2015.

Исхаков Д.М. Модель Татарстана: «за» и «против» // Суверенный Татарстан. Документы. Материалы. Хроника. Т. 2. Современный национализм татар. М.: ЦИМО, 1998.

Мирсияпов И.И. Национальная идеология и национальные взаимоотношения в Республике Татарстан. М.: Весь мир, 2004.

Национализм как функция территориальной целостности (редакционная статья) // Эксперт, 2012, 4 (787), 30 января — 5 февраля.

Осипов А., Сапожников Р. Законодательство РФ, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации (справочный материал) // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений

*Шабаев Ю.П., Садохин А.П., Шилов Н.В. Этнополитика в современной России...*

и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М.: Немецко-русский обмен, 2004.

Пробуждение финно-угорского Севера. В 2-х т. Т. 1. Национальные движения Марий Эл. М.: ЦИМО, 1996.

Рекомендации по созданию условий для реального участия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в политическом процессе // Участие коренных народов в политической жизни стран циркумполярного региона: российская реальность и зарубежный опыт. Сб. материалов Международного круглого стола «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и система парламентаризма в Российской Федерации: реальность и перспективы», 12–13 марта 2003 года, Москва. М., 2003.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. [[http://base.garant.ru/70284810/#block\\_1000](http://base.garant.ru/70284810/#block_1000)]. Дата доступа 13.07.2015.

*Тишков В.А., Шабаев Ю.П.* Этнополитология: Политические функции этничности. Учебник. Издание второе, исправленное и дополненное. М.: Изд-во Московского ун-та, 2013.

*Филиппова Е.* Найти себя. Конструирование идентичностей в России // Этнопанорама, 2004, № 3–4, с. 38–43.

*Шабаев Ю.* Архангелогородский регионализм // Бюллетень сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, 2006, 65, январь-февраль, с. 15–16.

*Шабаев Ю.* Чем будет заниматься новоявленный Миннац? // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, 2007, 76, ноябрь-декабрь, с. 65–67.

*Шабаев Ю.П.* Культурный апокалипсис или гражданская консолидация? // Социологические исследования, 2013а, 3, 28–36.

*Шабаев Ю.П.* Язык взаимопонимания и понимание языка // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга 2012. М., 2013б.

*Шабаев Ю.П.* Русский Север в современной этнополитике // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году. Ежегодный доклад сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. М., 2014.

*Шабаев Ю.П., Чарина А.М.* Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). СПб.: Изд-во СПбГУСЭ, 2010.

*Шабаев Ю.П., Садохин А.П.* Стратегические вызовы и локальные модификации в реализации государственной национальной политики // Вестник российской нации, 2014, 6, с. 223–245.

Greenfield L. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Rattansi A. Just framing: ethnicities and racism in a “postmodern” framework? in: *Social postmodernism. Beyond identity politics*, ed. by L. Nicolson and S. Seidman. Cambridge University Press, 1999.

Rotshild J. *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*. New York: Columbia University Press, 1981.