

УДК 32:39

Д.А. МУСИН, аспирант кафедры государственного и муниципального управления, эксперт Фонда «Центр гражданского анализа и независимых исследований «Центр ГРАНИ»

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований
«Центр ГРАНИ», г. Пермь, ул. Орджоникидзе, 61, оф. 602
Электронный адрес: musin@grany-center.org

Ю.В. ВАСИЛЕНКО, к.филос.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: yuvasil@yandex.ru

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ПРЕДМЕТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА¹

Анализируются теоретико-методологические основы изучения этнокультурной политики на региональном уровне методами сравнительного анализа; рассматриваются понятие «этнокультурная политика», исследовательские подходы к изучению этнокультурной политики, основные составляющие, определяющие содержание этнокультурной политики, и факторы, влияющие на формирование этнокультурной политики. В статье дается конкретное обоснование преимуществ этнологического инструментализма и социологического неоинституционализма как наиболее приемлемых подходов к изучению этнокультурной политики, методологический синтез которых обладает широким эвристическим потенциалом. Авторы выстраивают типовую матрицу для исследования этнокультурной политики в любом субъекте Российской Федерации и предлагают основные параметры сравнения региональных моделей этнокультурной политики, что, несомненно, имеет большую ценность для научного сообщества, так как в итоге может быть использована другими исследовательскими группами для аналогичных исследований.

Ключевые слова: этнокультурная политика, этнополитический процесс, инструментализм, этническое меньшинство, этнокультурная идентичность, снижение этнополитических рисков, мультикультурализм.

Феномен этнического в политике и его актуализация в прошлом и начале нынешнего столетия получили в политической науке и социально-культурной антропологии наименование «этнического ренессанса» или «этнического парадокса», что, несомненно, отражает в полной мере неожиданность и неоднозначность этнизации политики и политизации этничности. Действительно, этничность в XX и начале XXI столетий актуализировалась и активно вошла в повестку дня общественно-политической жизни. Такие категории, как этничность и идентичность, стали политическими инструментами, произошла фактическая институционализация этничности. Выход этничности на авансцену общественной жизни неизбежно ведет к взаимодействию сферы этнической и сферы политической.

Сегодня в Российской Федерации идет острейшая дискуссия в связи с принятием новой концепции государственной национальной политики взамен «Концепции государственной национальной политики» 1996 г. [1]. Также в недрах Министерства

регионального развития Правительства РФ обсуждался проект Федеральной

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Этнокультурная политика регионов России: в поисках эффективных моделей»), проект №09-03-82306 а/У

целевой программы «Этнокультурное развитие регионов» [2], однако эта программа пока не принята.

Общую ситуацию в области регулирования межнациональных отношений в России наглядно характеризует затянувшийся процесс принятия Федерального закона «Об основах государственной национальной политики РФ», который находится на рассмотрении в Государственной Думе уже более двух лет [3]. Кроме правового вакуума, можно говорить о вакууме политико-управленческом, так как в 2004 г. упразднили Министерство по делам национальностей [4]. Но даже в период своего существования это министерство меняло названия, функции и объем полномочий. Сменилось более 11 министров, возглавлявших этот орган. Формально в Министерстве регионального развития есть департамент межнациональных отношений, но реально это не отвечает масштабу проблем.

В условиях вышеозначенного правового и политического вакуума в регионах Российской Федерации начинают формироваться собственные модели этнокультурной политики. Поэтому исследование регионального своеобразия этнокультурной политики становится особенно актуальным. События в г. Сальск Ростовской области в июле 2006 г., в г. Кондопога Республики Карелия в конце августа – начале сентября 2006 г., в г. Ставрополе в июне 2007 г., убийства иностранных студентов в Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже и других городах вызывают широкий общественный резонанс и становятся серьезной политической проблемой. Этот вопрос снова и снова возвращается в повестку дня общественно-политической жизни.

В последнее время исследователей этнополитических процессов в России особенно привлекают региональные сюжеты. Российская Федерация столкнулась с обострением отношений в межэтнической сфере, с высокими темпами аккумуляирования в ней конфликтогенного потенциала и была вынуждена начать поиск оптимальной модели этнокультурного развития на современном этапе. В этот процесс активно включились регионы.

Каждый регион РФ уникален, имеет неповторимую этнокультурную специфику. Это означает, что не существует и единого для всех регионов рецепта решения проблем в межэтнической сфере. В этом контексте этнокультурная политика, учитывающая региональные особенности, становится значимым фактором стабильности социума.

Мы можем предположить, что завершившийся четвертый электоральный цикл позволит федеральной власти уделить больше внимания вопросам этнокультурной политики. А значит, федеральная власть будет стремиться ликвидировать правовой и политико-управленческий вакуум в данной сфере и произойдет определенная унификация данной политики.

Исследования региональных моделей этнокультурной политики проводились рядом специалистов, защищались диссертации по данной проблематике. В частности, можно отметить работу «Центра этнополитических и региональных исследований» фонда «Индем» [5] под руководством доктора социологических наук, профессора В. Мукомеля (на период 2002–2004 гг. было проанализировано состояние национальной политики в 29 субъектах Российской Федерации), работу «Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов» [6] под руководством доктора исторических наук, профессора В.А. Тишкова (сеть с 1992 г. занимается мониторингом этноконфессиональной ситуации в субъектах Российской Федерации, в том числе анализируется реализация этнокультурной политики в регионах). Особо стоит сказать о двухтомном сборнике «Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные

отношения в субъектах РФ» [7], изданном по инициативе и поддержке Министерства регионального развития Правительства РФ, в котором анализируется деятельность министерства в области этнокультурной политики и деятельность регионов в этой области. Можно отметить также монографию О.Н. Максимовой «Этнокультурная политика в субъектах Российской Федерации Южного Урала на современном этапе» [8].

Этнокультурная политика: смысловые уровни

Одной из сложных исследовательских задач при проведении сравнительного анализа региональных моделей этнокультурной политики становится операционализация самого понятия «этнокультурная политика». Очевидно, что при сравнении регионов можно говорить о сравнении условий реализации этнокультурной политики, т. е. о факторах, формирующих или определяющих характер этнокультурной политики, о сравнении неких общих параметров, определяющих сущность этнокультурной политики, т. е. составляющих этнокультурной политики на региональном уровне, характерных для любого субъекта Федерации.

Мы сознательно отказываемся от использования понятия «национальная политика» в пользу понятия «этнокультурная политика». Как пишет об этом В. Тишков: ««Национальная политика» – это политика обеспечения национальных (государственных) интересов страны и российского общества на внутренней и международной арене. То, что несколько десятилетий называлось «национальной политикой», на самом деле есть политика в отношении российских национальностей, или этническая (точнее – этнокультурная) политика» [9].

Стоит добавить, что не всякая этническая общность является нацией, поэтому в данном случае также недопустимо употребление понятия национальная политика. Само понятие «национальная политика» имеет негативные коннотации в связи опытом национальной политики Советского Союза (депортации народов, жесткое подавление националистических движений (к примеру, в Украине). Поэтому более плодотворным с исследовательской точки зрения было бы использование понятия «этнокультурная политика».

Итак, в данной работе под этнокультурной политикой будет пониматься «сфера управления и обеспечения интересов и прав граждан, связанных с их этнокультурными запросами» [10]. При этом заметим, что управление осуществляется не только государством, но и другими политическими акторами, т. е. государство является одним из субъектов реализации этнокультурной политики. При этом именно государственным институтам принадлежит ведущая роль в формировании этнокультурной политики. Именно органы государственной власти определяют основные принципы реализации этнокультурной политики.

Как показали экспертные интервью, руководители этнических общественных объединений весьма негативно отзываются о понятии «этнокультурная политика», предпочитая ему традиционное понятие «национальная политика» [11]. Они видят в этом ущемление собственных интересов, так как фактически под этнокультурой региональные власти, вполне резонно, понимают только фольклорно-художественную самореализацию этнических групп. Однако этнические общественники видят в национальной политике некий политический уровень взаимоотношений с государственными институтами, а не только фольклорно-художественный ее формат.

Методологический подход к изучению этнокультурной политики

Актуализация этнического в политике произошла в конце XVIII – начале XIX века. Фактически «этническое» - это конструкт, который понятен современному человеку и не понятный в полной мере человеку Средневековья или Античности. То есть «этническое» - феномен исторический. Один из исторических фактов проявления инаковости. Поэтому этнополитика, этнокультурная политика или национальная политика всего лишь конкретные формы проявления политики в отношении инаковости и политических отношений, возникающих в связи с инаковостью.

Именно поэтому мы видим серьезный эвристический потенциал в применении инструменталистского подхода в этнополитологии и социологический неoinституционализм в политической науке к изучению этнокультурной политики. Речь идет о методологическом синтезе. Эти два подхода являются взаимодополняющими, так как объясняют несколько различные феномены социального бытия: феномен этнического и феномен политического управления.

С точки зрения инструментализма этничность – это прежде всего рационально-инструменталистская ориентация индивида. Пребывая в латентном состоянии, этничность вызывается к жизни только при необходимости социальной мобильности, для преодоления конкуренции, при достижении доминирования и социального контроля, для оказания взаимных услуг, при солидарном поведении, а также для политической мобилизации. Своими интеллектуальными корнями инструментализм уходит в теорию рационального выбора (теорию общественного выбора) и экономический неoinституционализм. В инструментализме как этническая группа использует свою этничность для получения выгод, так и политическая элита использует этническую карту для достижения своих целей [12]. Основоположниками данного подхода принято считать Д. Хоровитца, Д. Ротшильда, Д. Лэйтона, С. Олзака и Д. Нейджела [13]. В отечественной этнополитологии среди видных представителей инструменталистского подхода можно назвать Л. Дробизеву, Ю. Арутюняна, М. Губогло и некоторых других исследователей.

Кроме инструменталистского подхода, объясняющего, по сути, лишь феномен этнического, в данном исследовании мы воспользуемся социологическим неoinституционализмом. В частности, мы будем опираться на концепцию социального пространства П. Бурдьё и на властноориентированный подход Н. Флигстина. Институты (в терминологии П. Бурдьё – габитусы [14]) интернализованы в сознании индивидов, в том числе политических акторов. Институты в данном исследовании определяются как социальные нормы и смыслы, побуждающие или предписывающие определенное социальное поведение или социальные практики. Политические акторы стремятся воздействовать на знание о социальном мире агентов политического процесса, т. е. навязывают представления об окружающем мире [15].

Политическая власть (в лице законодательных и исполнительных органов власти региона) и этнические группы состоят в иерархии в рамках социального пространства. То есть политическая власть является субъектом политического управления, а этнические группы – агентом (или объектом политического управления). Оговоримся, что «социальное пространство — абстрактное пространство, конституированное ансамблем подпространств или полей (экономических, интеллектуальных и других), которые обязаны своей структурой неравному распределению отдельных видов капитала, и может восприниматься в форме структуры распределения различных видов капитала,

функционирующей одновременно как инструменты и цели борьбы в различных полях [16]. В данном случае речь идет о поле политическом (политическом управлении) и о поле этноидентификационном, т. е. об осознании себя как члена этнокультурной общности и о месте в иерархии социальных полей.

Но региональное руководство не может полностью навязать своих представлений региональному сообществу о взаимоотношении власти и этнических групп, так как у агентов социального пространства есть свои представления об этом и политическое руководство вынуждено в определенной степени считаться с этими представлениями. Иначе говоря, институциональные трансформации в принципе, и в этнокультурной политике в частности встречают определенное социальное сопротивление ввиду феномена «вязкости» институтов [17]. То есть региональное руководство вынуждено считаться с мнением жителей данного региона и вести политику, в определенной степени соответствующую их настроениям. При этом нормы этнокультурной политики разделяются и самой властью.

Однако власть способна преодолевать эти сопротивления, и в частности, концепция Н. Флигстина дает объяснение механизма данных трансформаций. «Процесс построения институтов происходит в контексте, когда власть имущие акторы пытаются производить правила взаимодействия, направленные на стабилизацию своего положения, в условиях противостояния другим акторам, обладающим большим или меньшим объемом власти» [18]. То есть региональное руководство стремится создать такую систему норм, при которой максимально обезопасит свою власть от посягательства этнических групп.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что акторы, обладающие наибольшим уровнем власти в регионе (в России, как правило, это губернаторы), устанавливают определенные нормы и задают смыслы, которые определяют суть и механизмы взаимоотношения власти и этнических групп. Но региональная власть вынуждена быть лояльной. Поэтому трансформация от одной практики этнокультурной политики к другой носит характер длительных и малозаметных трансформаций (именно поэтому смена губернатора не предполагает резкой смены этнокультурной политики). Только на длительном отрезке времени (два или три десятилетия) эти изменения становятся заметными. Поэтому любая модель региональной этнокультурной политики не статична, но в течение нескольких лет может оставаться неизменной, что и позволяет говорить о модели как таковой.

Факторы реализации этнокультурной политики

Основой для формирования этнокультурной политики является **идеология**, понимаемая нами как система ценностей и взглядов на взаимоотношения власти и этнических групп и на принципы проводимой в отношении них политики. В самом широком смысле, сложились два противоположных течения: одно из них – это идея строительства гражданской нации на основе русской культуры; другая идея – предоставление широкой автономии для этнических общностей (в том числе гарантии неприкосновенности этнических республик) и поддержка со стороны государства этнических общностей (т. е. фактически переход этнокультурной политики на рельсы мультикультурализма или «единства в многообразии» [19]).

Идеологические ориентиры властнополитической элиты региона могут быть выражены и в иных категориях:

- индифферентность к этнической проблематике или крайний этноцентризм;
- этноцентризм, направленный на поддержку одних народов или дискриминацию других;
- реактивный подход к реализации этнокультурной политики (решение этнополитических проблем по мере их возникновения);
- удовлетворение этнокультурных потребностей населения без акцентирования внимания на этническом аспекте;
- ассимиляционная или изоляционная направленность этнополитики.

Ни одна из концепций на сегодняшний день не принята за основополагающую, но при сильном федеральном центре можно говорить о преобладании идеи гражданской нации. В такого рода идеологическом вакууме в регионах формируются собственные идеологии, которые являются легитимационной основой этнокультурной политики региона. Но наличие региональных идеологий является, на наш взгляд, скорее симптомом слабости государства и отсутствия у него четкой политической воли в решении этнополитических проблем, чем свидетельством эффективного решения данных проблем.

Другим фактором, влияющим на формирование этнокультурной политики, является исторический опыт и историческая память. Исторический опыт во многом предопределяет политику современную, так как зачастую именно в нем политическое руководство черпает действенные механизмы решения тех или иных проблем (хотя в свете выбранной нами парадигмы исследования политическое руководство следует тому опыту, который получило в процессе социализации). Исторический опыт непосредственно связан с идеологией, так как историческая память зачастую формирует ценностную систему координат. В регионах, где исторически не существовало межэтнических конфликтов и противоречий, маловероятны межэтнические столкновения между народами, которые традиционно населяют данную территорию. При этом не исключаются конфликты между новыми этническими группами и традиционными этническими группами на данной территории. Для кавказских народов Краснодарского края очень важна историческая память о некогда «своей» территории, для казаков важна память о завоевании края. Для татар черным днем календаря остается взятие Казани Иваном Грозным. Региональное руководство при реализации этнокультурной политики должно учитывать историческую память народов. Хотя в том же Краснодарском крае при проведении этнокультурных фестивалей перед выступлением адыгов показывают постановку, сюжет которой – победа казаков над кавказцами. Естественно, что данные факты вызывают в определенной степени раздражение у местных жителей-кавказцев [20].

Как и любая политика, проводимая органами государственной или муниципальной власти, – этнокультурная политика имеет свое законодательное обеспечение. Нормативные акты, регулирующие этнокультурную политику, можно разделить на четыре группы: международные нормативно-правовые акты, которые Россия подписала или ратифицировала; законы и подзаконные акты, принятые федеральными органами государственной власти России; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации; нормативные акты органов местного самоуправления.

К международным правовым актам относится «Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств» 1994 г. [21], Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным меньшинствам 1992 года, получившую название «Декларация ООН о меньшинствах» [22] и ряд других международных актов, которые Россия ратифицировала.

Особую важность для полиэтничного государства и его регионов имеют конституционные положения, обеспечивающие одинаковый правовой статус представителей различных этнических групп, населяющих территорию страны. В Конституции содержится положение о том, что каждый вправе самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность. У республик Российской Федерации есть право устанавливать свои государственные языки наряду с русским языком. Особо оговорены гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Важной вехой в определении ориентиров государственной национальной политики стало утверждение Президентом Российской Федерации в июне 1996 г. Концепции государственной национальной политики РФ [23]. Концепция сыграла важную роль в выработке взаимоотношений федерального центра с республиками и иными национально-территориальными образованиями, определила принципы этой политики, цели и задачи, пути становления федеративных отношений, межэтнического сотрудничества, национально-культурного самоопределения народов России. Концепция предполагала разнообразие политических действий, методов проведения в жизнь национальной политики, вытекающих из социально-экономических, этнических, демографических особенностей регионов.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 г. [24], важнейший в нашей теме, базировался на «гарантированной государством форме самоопределения народов, национальных и этнических групп. Национально-культурные автономии, действительно, были призваны решать проблемы исключительно национально-культурного развития этнических меньшинств, реализуя самоорганизацию и общественную инициативу заинтересованных граждан [26].

Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации» 1991 г. [26] определяет основы правового статуса языков народов, проживающих в России, в том числе и этнических меньшинств, гарантии их защиты, регулирует использование языков в различных сферах государственной деятельности, в обучении и воспитании, в топонимике, предоставляет возможность установления ответственности за пропаганду вражды и пренебрежение к любому из языков этнических меньшинств, нарушение конституционно установленных принципов национальной политики, создание ограничений и привилегий в использовании языков.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 г. [27], Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2000 г. [28], Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2001 г. [29] ликвидировали правовой вакуум в части прав коренных малочисленных народов. Эти законы не только закрепили сами понятия коренных малочисленных народов РФ, подтвердили юридический статус их общин как особую форму самоорганизации, очертили правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, они гарантировали защиту их прав. Достаточно четко просматривается и направленность этих законов – защита исконной среды их обитания и традиционного образа жизни [30].

Региональное измерение законодательства в сфере этнокультурной политики представлено различного рода нормативными актами. Среди них можно выделить

региональные законы о национально-культурных автономиях, законы об административно-территориальном устройстве определяют правовой статус национальных территориальных единиц в районах проживания национальных меньшинств, в ряде регионов приняты законы, регламентирующие права национальных меньшинств в языковой сфере, в области культуры и охраны культурного наследия.

К массиву региональных законов в области этнокультурной политики относятся:

- концепции развития национальной школы или национально-регионального компонента образования;
- концепции государственно-конфессиональных отношений;
- целевые программы реализации государственной национальной политики и формирования установок толерантного сознания;
- программы социально-экономического развития отдельных народов и их демографических групп;
- региональные программы, регулирующие миграцию и затрагивающие интересы национальных меньшинств;
- решения об образовании структур, ведающими вопросами национальной политики в органах государственной власти регионов [31].

Нормативные акты местного самоуправления носят также весьма разнообразный характер, в основе своей они являются дополнениями к нормативным актам субъектов Федерации. Подробно останавливаться на них не будем, так как это выходит за рамки нашего исследования.

Финансирование этнокультурной политики также становится важным фактором ее реализации. Понятно, что этнокультурная политика финансируется по остаточному принципу. Более того, оценить объем финансирования государством этнокультурных проектов и программ представляется весьма проблематичным: как правило, бюджетные ассигнования расплывлены между различными ведомствами, в той или иной степени реализующими этнокультурную политику (это образовательные ведомства и ведомства в сфере культуры, спорта, молодежной политики). Но достаточный уровень финансирования этнокультурных проектов и программ позволяет при условии оптимальности расходования бюджетных средств эффективно удовлетворять этнокультурные потребности населения.

Институциональный дизайн или композиция органов государственной власти, участвующих в реализации этнокультурной политики, становится важным фактором эффективности реализации политики. К примеру, в Краснодарском крае в этнополитические процессы активно вмешивается местное ГУВД, что формирует в определенной степени репрессивный подход к этнокультурной политике.

Немаловажным фактором при реализации этнокультурной политики является ее взаимосвязь со сферой религии. Однако религиозная сфера является объектом совершенно другой сферы государственной политики – так называемой государственно-конфессиональной политики [32]. В принципе, возможности вмешательства государства в религиозную сферу жестко ограничены Конституцией Российской Федерации. В частности, Конституция РФ четко провозглашает, что Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В данном исследовании мы не будем рассматривать перипетии государственно-конфессиональных отношений, а остановимся на этом вопросе лишь в той части, в которой этот вопрос имеет пересечения со сферой этнической.

При этом здесь обнаруживает себя такая реалья: наибольшее влияние на жизнь, текущую политику оказывают «не столько отдельно взятые религиозные или этнические факторы, сколько их симбиоз. Дело в том, что национальные (этнические) и религиозные чувства и представления, имея одних и тех же носителей, тесно связаны между собой» [33].

При рассмотрении взаимосвязи этнического и религиозного важно учитывать и то, что нет полного совпадения, так сказать, объема этих понятий, т. е. числа их носителей. Даже в случае мононациональной религии (в России – иудаизм, армяно-григорианская церковь) немало представителей данной нации являются последователями других религий, индифферентными, скептиками, неверующими.

Региональное руководство должно учитывать в своей политике религиозный фактор, когда мы, например, ведем речь о говорящем на татарском языке православном народе кряшены и о старообрядцах, для которых религиозный компонент этнического самосознания является определяющим и фактором противопоставления себя, будь-то татары или русские [34].

Для этнокультурной политики это означает, что, содействуя проведению религиозных празднеств, таких, как Рождество и Пасха, Ураза-байрам и Курбан-байрам, Цага-алган и Майдарк, Пурим, Пэсах или Рош-ха-Шан, государственная и муниципальная власть содействует и определенным этническим общностям – русским, татарам, калмыкам или евреям.

В условиях разжигания определенными силами чувства этнического эгоизма и национального превосходства, стремления возвысить этничность путем попрания интересов другой, при обильном потоке дезинтегрирующих, деструктивных деклараций и отсутствии объединяющих общество общенациональных идей особое значение приобретает позиция религиозных организаций. Ведь если к этническим конфликтам добавятся столкновения на религиозной почве, то последствия могут быть трагичными. Именно поэтому важен анализ в первую очередь тех аспектов деятельности религиозных организаций, которые могут способствовать смягчению или, наоборот, усилению межнациональной напряженности, конфликтов.

Этнокультурная политика: основные составляющие

Важной составляющей реализации этнокультурной политики на региональном уровне является взаимодействие региональных властей с этническими общественными объединениями. Роль этнических общественных объединений в реализации этнокультурной политики может быть выражена трояким образом:

- этническое общественное объединение выступает медиатором этнополитического процесса между этнической группы и органами государственной власти;
- этническое общественное объединение формирует социальный заказ от лица этнической группы;
- этническое общественное объединение наряду с государством является субъектом удовлетворения этнокультурных потребностей.

Однако стоит сказать, что этнические общественные объединения, представляющие собой объединение этнической интеллигенции, как правило, оторваны от основной массы своей этнической группы. То есть сигнал, который они доносят до власти, в некоторой степени искажен.

Работа с этнической миграцией также является составляющей этнокультурной политики. Отметим, что миграционная политика представляет собой самостоятельную

разновидность государственной политики. Основной сюжет миграционного законодательства – это гражданство, паспортно-визовая система и основания для пребывания на территории Российской Федерации.

В отношении мигрантов также необходимо проводить этнокультурную политику по адаптации и интеграции их в принимающее сообщество. Адаптация может носить характер социально-психологической, этнокультурной и социально-экономической. Социально-психологическая адаптация отражает степень выраженности этнокультурной идентичности мигрантов, характер их психологического самочувствия и меру удовлетворенности жизнью в новом культурном контексте. В данном аспекте речь также может идти о преодолении «культурного шока». Этнокультурная адаптация касается совокупности внешних поведенческих следствий связи мигрантов с новым этнокультурным окружением, включая их способность решать повседневные социально-культурные проблемы [35].

Остается спорным вопрос: насколько органы государственной власти, осуществляющие этнокультурную политику, должны участвовать в деятельности миграционных служб? Авторам данного исследования представляется, что это должно быть тесное сотрудничество. К примеру, в отношении мигрантов можно и должно организовывать интеграционные курсы, на которых мигранты могли бы ознакомиться с историей, культурой, правовой и политической системой принимающего государства (России), в том числе и с историей, традициями, политической системой субъекта Федерации, на которой проживает мигрант [36]. Совместно с органами миграционного контроля можно было бы предотвращать ситуации образования так называемых этнических кварталов (зачастую трансформирующихся в этнические гетто).

Еще одним из направлений в этнокультурной политике по отношению к мигрантам может стать формирование у приезжих двойной идентичности. Она предполагает, что в среде иммигрантов будет сохраняться их этническая идентичность (связанная с языком, обычаями и культурой) и одновременно утверждаться гражданская общероссийская идентичность. То есть представители этнического сообщества должны чувствовать себя полноценными гражданами России не в ущерб своему этническому – самосознанию [37].

Существуют и иные подходы к решению миграционных проблем в их этническом измерении. В частности, Ж. Зайончковская (известный специалист в области миграции, заведующая лабораторией миграций Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, президент Центра изучения проблем вынужденных миграций в СНГ) предлагает «сместить акценты на определение стран исхода. То есть решить, какую миграцию стимулировать: из Узбекистана, Таджикистана, или же из Китая. Этим процессом можно руководить». Но Е. Филиппова (старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН) имеет другой взгляд на эту проблему: «... миграционная политика никоим образом не должна ориентироваться на какие бы то ни было этнические показатели, и даже в миграционной статистике не нужно этого разделения. Национальные интересы Российской Федерации состоят в том, чтобы сформировать гражданскую нацию, лояльность членов которой к государству не будет зависеть от их этнического происхождения» [38].

Одним из важнейших направлений этнокультурной политики является образовательное. Здесь свое особое назначение выполняют школы с этнокультурным компонентом [39]. Этнокультурное образование охватывает прежде всего образование в трех сферах: язык, история и культура [40]. Школы с этнокультурным образовательным

компонентом помогают формировать установки толерантности в сознании учащихся, что является важным аспектом этнокультурной политики, и особенно успешно это осуществляется в школах со смешанным составом учащихся и изучением двух-трех языков, например русско-корейской, русско-татарской, русско-азербайджанской, русско-грузинской и других, где школьники, общаясь друг с другом, углубленно изучают языки других народов, познают их культуру, обычаи, праздники, становятся духовно богаче.

Образование в школах с этнокультурным компонентом может принимать следующие формы:

- возможно получать образование на государственном языке, но с изучением родного языка как предмета;
- возможно получать образование на национальном языке полностью;
- возможно получать дополнительно образование на национальном языке в учреждениях дополнительного образования [41].

Также важным аспектом в этнокультурной политике является поддержка и сохранение языков народов России. Поэтому к задачам государства, в том числе региональных властей, в области этнокультурной политики следует отнести создание и обеспечение таких условий для населяющих его народов, которые бы позволили сохранять и развивать языки всех либо максимального количества этнических групп, населяющих государство.

В Российской Федерации статус государственного языка на всей ее территории имеет русский язык, но республикам в составе Российской Федерации предоставлено право устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Федеральное законодательство детально определяет так называемые «официальные сферы общения», в которых используется государственный язык Российской Федерации в обязательном порядке: государственная власть, судопроизводство, нотариат, сферы промышленности, связи, транспорта, энергетики, сферы массовой информации, топонимика, сферы дипломатических отношений, образовательная и научная сферы [42].

Равноправие языков народов Российской Федерации охраняется законом. Конечно, если рассматривать термин «равноправие» как «обладание равными, одинаковыми с чем-либо правами», то реального равноправия языков на практике не достичь, поскольку, как представляется, один или несколько языков могут приобрести статус государственного, тем самым расширив сферы своего функционирования, некоторые языки могут использоваться в официальных сферах общения на ограниченных территориях. К тому же языки, например, национальных меньшинств, коренных малочисленных народов Российской Федерации могут нуждаться в увеличенном по сравнению с другими языками объеме поддержки со стороны государства. Это, к примеру, языки, не имеющие своей письменности, вымирающие языки.

Поэтому, рассматривая принцип равноправия языков, мы скорее должны говорить о «принципе равных возможностей» — такой правовой ситуации, при которой созданы условия для функционирования языков в политической и духовной жизни без ущерба для пользования ими носителями разных других национальных языков [43].

Следующей составляющей этнокультурной политики мы можем назвать взаимосвязь этнических общностей и местного самоуправления (МСУ). С одной стороны,

утвержденные законом РФ принципы организации местного самоуправления не смогут реально работать без соответствующего уточнения и конкретизации в полиэтничных регионах. С другой стороны, без использования возможности общественного самоуправления невозможна сколько-нибудь полная и эффективная реализация этнической политики в регионах.

Однако на сегодняшний день правовое регулирование взаимоотношений органов МСУ и этнических ассоциаций (и шире - пространства проявлений этничности) в целом пока не обеспечивает возможностей эффективной реализации этнической политики, а в ряде отношений затрудняет или блокирует установление баланса между культурными запросами отдельных национальных групп и социально-экономическими интересами территориальных сообществ, включая другие этнические группы. Это происходит во многом как из общей непродуманности вопроса о правосубъектности групп, ассоциированных по этническому признаку, на фоне ширящегося процесса придания этническим общностям – коренным народам и национальным меньшинствам - роли социального института, нередко центрального в системе МСУ. Обе эти тенденции присутствуют в законодательной деятельности как федеральных, так и региональных органов власти. Взаимосвязь МСУ и этнокультурной политики может быть рассмотрена в двух измерениях.

Первое измерение предполагает наличие полиэтничной теорриториальной организации местного самоуправления, т. е. ни о каком этническом измерении института местного самоуправления речи не может идти. В таком случае МСУ должно заниматься решением межэтнических проблем в рамках той компетенции, которая регламентирована законодательством. Как правило, именно в таком ключе и понимается роль МСУ в решении межэтнических проблем. При этом стоит сказать, что такая политика оказывается зачастую действенной и эффективной (особенно при реализации этой политики на уровне муниципальных районов и городских округов), так как именно местная власть наиболее осведомлена, какие проблемы существуют на их территории в области межэтнических отношений и наиболее эффективно способна решать эти проблемы, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Второе измерение взаимосвязи местного самоуправления и этнических сообществ выражается в так называемом местном национально-территориальном самоуправлении. Сейчас в законодательстве России отсутствуют какие-либо нормативные акты, регулирующие данный вопрос, хотя попытки регламентировать существование такого рода институтов были [44]. Апелляция к этнической модели местного самоуправления, национально-культурному развитию народов России неизбежно требует правового регулирования этнических групп, относящихся к национальным меньшинствам.

Не менее значима роль средств массовой информации (СМИ) в проведении этнокультурной политики. Эта проблема также может быть рассмотрена в двух измерениях.

Первое измерение – освещение этнической проблематики в неэтнических СМИ. Эффективная этнокультурная политика напрямую зависит от того, как она освещается в средствах массовой информации. Если нет публикаций по данной тематике, то может сложиться ситуация, при которой проводимая политика будет просто незаметна (здесь срабатывает старое правило: если что-то не показали по телевидению, то этого не было). Также СМИ должны стать площадкой для межэтнического диалога, стать каналом выражения мнения и проблем этнических общностей. СМИ – наиболее эффективный механизм формирования атмосферы этнического согласия в обществе. Однако сегодня

СМИ ведут совершенно другую политику – они культивируют ксенофобские настроения, активно пропагандируют идеи русского национализма, становятся площадкой для выражения мнения экстремистов, в том числе террористов с Северного Кавказа и арабских стран. С этим должны бороться федеральные и региональные власти (естественно, не нарушая принципа свободы слова и выражения мнений), чтобы не создавать взрывоопасную ситуацию в многонациональном государстве [45].

Второе измерение – это этнические средства массовой информации. Газеты, издающиеся на языках народов России, вещание телевидения и радио на языках этнических общностей позволяют сохранять традиционную народную культуру, сохранять язык и реализовывать в полной мере право на получение информации на родном языке [46].

Среди аспектов этнокультурной политики можно назвать систематический мониторинг этнополитических, этносоциальных и этнокультурных процессов. Данное направление в этнокультурной политике включает в себя проведение различного рода социологических исследований, опросов, интервью, анкетирования. Сюда же можно отнести систематическое отслеживание публикаций в СМИ по проблемам межэтнических отношений (особенно публикаций, сеющих национальную рознь и вражду). Особым пластом проводимого региональными властями мониторинга межэтнических отношений являются полевые исследования этнографов, антропологов, этносоциологов и других специалистов о жизни и социально-психологическом самочувствии этнических общностей в местах их компактного проживания.

Региональный мониторинг межэтнических отношений позволяет выявить основные тенденции в этнокультурной сфере, определить основной вектор их развития и, как результат, сделать характер этих отношений прогнозируемым. Все это в конечном итоге позволяет сделать межэтнические отношения в регионах более устойчивыми и сбалансированными, придает стабильность политическому развитию региона [47].

Как правило, в обыденном сознании этнокультурная политика ассоциируется с поддержкой традиционной народной культуры, однако это лишь одно из направлений. К данному направлению относится широкий круг мероприятий по поддержке художественного творчества тех или иных народов (ремесел, танцев, музыки и песен, устного и письменного народного творчества, традиционной одежды, народной поэзии и других направлений народной культуры). Но особую роль играют организация и проведение традиционных народных праздников и обрядов: рождество и пасха, пурим и пейсах, масленица и сабантуй, уразы-байрам и курбан-байрам и множество других.

И последний из аспектов этнокультурной политики – это профилактика межэтнических конфликтов или разрешение возникших конфликтов. Это один из самых спорных элементов этнокультурной политики, так как связан с силовым аспектом этнокультурной политики. О каком-либо силовом решении проблем речи не идет, поскольку это сфера и компетенция правоохранительных органов, но тесное сотрудничество с правоохранительными органами должно вестись, в том числе и по линии ФМС. В возникшем конфликте должны принимать участие не только правоохранительные органы, но и специалисты в области этнокультурной политики. Решение любого конфликта должно иметь элементарные гарантии силового вмешательства в случае выхода из-под контроля. Поэтому этнокультурная политика должна иметь потенциал использования силовых ресурсов. Но все же это вопрос спорный.

Особое место в этнокультурной политике (особенно для региональных властей) занимает перепись населения. Стоит сказать, что перепись населения зачастую становится объектом манипуляции со стороны региональных властей. В частности,

ни для кого не секрет, что власти Республики Башкортостан во время Всероссийской переписи населения 2002 г. под различными предлогами вынуждали татарское (и не только татарское) население республики записываться в качестве башкир. Более того, были выявлены факты подлога подписных листов. В итоге башкир оказалось больше, чем татар в республике. Татарстан активно чинил препятствия в выделении в отдельную группу кряшен и сибирских татар. На Дальнем Востоке региональные власти стремились недоучесть китайское население регионов. В Чеченской Республике, несмотря на военные действия и гуманитарные проблемы «произошло» увеличение численности представителей чеченского народа [48].

В заключение хотелось бы обратить внимание на один важный, на наш взгляд, момент. Этнокультурную политику никак нельзя сводить только к проблеме национальных меньшинств. Особенно в Российской Федерации, где есть еще и «большинство», интересы, комфортность бытия, права и этнокультурные запросы которого необходимо учитывать не в меньшей степени.

Список литературы

1. Вятчанин Н. Термин «этнос» не заменит «нацию» // Парламентская газета. 2007. № 164.
2. Ё-Городецкая Н. Народу написано: Владимир Яковлев создает новую историческую общность // Коммерсантъ. 2005. № 191.
3. Филь М.С. Императивы государственной национальной политики в современной России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Полит. науки. 2007. №2. С. 103.
4. Добрынина Е. Сколько жизней у миннаца? // Рос. газета. 2004. №201.
5. Центр этнополитических и региональных исследований // <http://minorities.ceprs.indem.ru>
6. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов // <http://www.eawarn.ru>
7. Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в субъектах Российской Федерации. М., 2006. Т. 1-2.
8. Максимова О.Н. Этнокультурная политика на Южном Урале. Оренбург, 2007.
9. Тишков В.А. Как обновить концепцию национальной политики? // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2003. № 48. URL: http://eawarn.ru/pub/Bull/BullFiles2003/48_01.htm (дата обращения: 18.10.2010).
10. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 59.
11. Из интервью с С.К. Джаксыбаевым – заместителем председателя Ассоциации национально-культурных объединений Республики Татарстан. 07.12.2009. г. Казань. // Из личного архива Д.А.Мусина
12. Тишков В.А. Реквием по этносу. М., 2003. С. 103.
13. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Bercley. Cal., 1985; Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework. N.-Y., 1981; Лейтон Д. Теория политической идентичности. Этническая мобилизация и межэтническая интеграция. М., 1999; Olzak S., Nagel J. Copmetitive Ethnic Relations. Orlando, 1986
14. Бурдые П. Социология политики / пер. с фр.; Сост., общ. ред. и предисл., Н. А. Шматко. М., 1993. С. 43.
15. Бурдые П. Описывать и предписывать: Заметка об условиях возможности и границах политической действенности // Логос. 2003. № 4 – 5. С. 33.

16. Бурдые П. Социология политики / пер. с фр.; Сост., общ. ред. и предисл., Н. А. Шматко. М., 1993. С. 35 – 36.
17. Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экон. социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / ред. В.В. Радаев. М., 2002. С. 139.
18. Там же. С. 127.
19. Там же. С. 59
20. Из интервью с С.Д. Шамовой– председателем Центра адыгской национальной культуры. 17.08.2009. г. Краснодар. // Из личного архива Д.А.Мусина.
21. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. URL: <http://www.hri.ru/docs/?content=file&id=225> (дата обращения: 18.10.2010).
22. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. URL: <http://www.memo.ru/prawo/min/921218.htm> (дата обращения: 18.10.2010)
23. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации от 15.06.1996 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Эксперт-приложение.
24. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
25. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 23.
26. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
27. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
28. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
29. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Версия Проф.
30. Трофимов Е. Основные направления формирования законодательной базы национальной политики // Власть. 2007. № 5. С. 8–9.
31. Мукомель В. Национальная политика в регионах России: сравнительный анализ, позитивная практика // Федерализм. 2004. №3. С. 54–58.
32. См., напр.: Бурьянов С.А., Мозговой С.А. Государственно-конфессиональные отношения и тенденции трансформации законодательства о свободе совести // Юридический мир. 2001. № 12.
33. Вера. Этнос. Нация. Религиозный компонент этнического сознания. М., 2007. С. 3.
34. Там же. С. 64.
35. Южанин М.А. О социокультурной адаптации в иноэтнической среде: концептуальные подходы к анализу // Социологические исследования. 2007. № 5. С. 71.
36. Воронина Н. Миграция в контексте толерантности. URL: <http://www.eawarn.ru/bin/view/Law/LawMigration> (дата обращения 19.10.2010)

37. Василенко Ю.В. У иммигрантов необходимо формировать двойную идентичность // Новый компаньон. 2005. № 22.
38. Какова должна быть связь между миграционной и национальной политикой? URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=399> (дата обращения 19.10.2010)
39. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 29.
40. Габдулгафарова И. Этнокультурное образование этнических меньшинств как составляющая часть региональной этнополитики // Казанский федералист. 2006. № 4. С. 22.
41. Проблемы развития российского законодательства об использовании языков народов России // Федерализм. 2006. № 1. С. 113.
42. Там же. С. 101.
43. Там же. С. 108 – 109.
44. Следзевский И.В., Грушкин Д.В. Местное национально-территориальное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Национальные некоммерческие организации, СМИ, местное самоуправление и проблемы межэтнической толерантности. М., 2000. С. 136–137.
45. Савинова О.Н. Роль СМИ в формировании толерантности и культуры межнациональных отношений // Национальные некоммерческие организации, СМИ, местное самоуправление и проблемы межэтнической толерантности. М., 2000. С. 33–38.
46. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002. С. 55.
47. Борисов А.А. Политические аспекты развития межэтнических отношений в Российской Федерации на региональном уровне // Государственная национальная политика в XX-XXI вв.: региональный аспект. Пермь, 2003. С. 138.
48. Более подробно об искажениях в ходе проведенной переписи см.: Степанов В.В., Тишков В.А. Россия в этническом измерении (по результатам переписи 2002 г.) // Социологические исследования. 2005. № 9.