

Константин ЗАЙКОВ, Александр ТАМИЦКИЙ, Максим ЗАДОРИН

ОСНОВЫ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

За последние годы было принято немало нормативных правовых документов в сфере регулирования национального вопроса. Однако проблемы остаются, конфликты не прекращаются, социальная напряженность в этой сфере общественной жизни не снижается. Периодически возникающие конфликты в сфере межэтнических и этнонациональных отношений говорят о серьезных недоработках и системных нарушениях в этой сфере государственной политики. Одной из причин является отсутствие на сегодняшний день единого подхода в отношении этнонационального вопроса. Эта проблема существует в международно-правовом измерении, в доктрине современной политической и правовой науки, в методах урегулирования и последовательного нивелирования конфликтности при столкновении этносов и культур. В статье рассматривается вопрос об основах этнонациональной политики государства на примере Российской Федерации (органов государственной власти, стратегических документов, целевых программ). Авторами статьи раскрывается понятие этнополитологии как теоретической основы этнополитики. Выделяются и анализируются модели государственной этнополитики (ассимиляция, сегрегация, мультикультурализм, геноцид), дается обзор современной национально-этнической политики Российской Федерации.
Ключевые слова: ассимиляция, межнациональные отношения, мультикультурализм, сегрегация, этнонациональная политика

Проблематика межэтнических процессов и так называемого «национального вопроса» на разных этапах развития общества становилась объектом пристального внимания представителей самых различных областей научных знаний, политического истеблишмента, общественников и международного сообщества.

Проблематике межнациональных отношений уделяется пристальное внимание и на высшем уровне государственной власти. О необходимости целенаправленной национальной (этнической) политики в январе 2012 г. говорилось в статье Председателя Правительства Российской Федерации, кандидата в президенты В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»¹.

*Подготовка статьи в рамках исследования выполнена при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда в рамках проекта «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов», соглашение № 15-18-00104.

¹ См.: Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Вестник Российской нации. 2012. № 2–3. С. 59–66.

В том же году при Президенте Российской Федерации был создан Совет по межнациональным отношениям – совещательный и консультативный орган по рассмотрению концептуальных основ, целей и задач национальной политики, определению способов, форм и этапов ее реализации², утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года³ взамен устаревшей Концепции государственной национальной политики Российской Федерации.

Затем в 2013 г. Правительство Российской Федерации утвердило федеральную целевую программу «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»⁴, а в марте 2015 г. создано Федеральное агентство по делам национальностей, основной задачей которого стала реализация государственной политики в сфере межнациональных и этноконфессиональных отношений⁵.

Между тем периодически возникающие конфликты в сфере межэтнических и этнонациональных отношений говорят о серьезных недоработках и системных нарушениях в этой сфере государственной политики. По мнению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, «...как это ни парадоксально, именно в этом вопросе у нас нет полной ясности. После 1991 года реорганизации системы государственного управления происходили особенно активно как раз в сфере межнациональных отношений... Когда... системности нет, эффективность национальной политики снижается»⁶.

Из недалекого прошлого такими знаковыми событиями системных нарушений стали массовые беспорядки в селе Яндыки Астраханской области 18 августа 2005 г.⁷, в карельском городе Кондопога в сентябре 2006 г.⁸, конфликт в Ставрополе в конце мая – начале июня 2007 г.⁹, на Манежной площади 2010 г.¹⁰. Общим здесь является то, что везде имело место *противостояние различных этнических общностей*.

² Указ Президента Российской Федерации от 05 июня 2012 года № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 24. Ст. 3135.

³ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

⁴ Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718 «О федеральной целевой программе „Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 – 2020 годы)“» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2013. № 35. Ст. 4509.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2106.

⁶ Матвиенко В.И. Национальный вопрос. 16 марта 2015 года. Блоги сенаторов / URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/53008/> (дата обращения 31.08.2016).

⁷ «Тема: Столкновения калмыков и чеченцев в Астраханской области». Сайт сетевого издания РИА Новости (свидетельство о регистрации Эл № ФС77–57640) / URL: https://ria.ru/trend/collision_astrahkan_kalmyk_chechen_190805/ (дата обращения 31.08.2016).

⁸ Ситуация в Кондопоге. Сайт сетевого издания РИА Новости (свидетельство о регистрации Эл № ФС77–57640) / URL: https://ria.ru/trend/situation_Kondopoga/ (дата обращения 31.08.2016).

⁹ «...о конфликте в Ставрополе». Электронная версия бюллетеня «Население и общество» № 291–292, 4–17 июня 2007 г. / URL: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0291/gazeta031.php> (дата обращения 31.08.2016).

¹⁰ «Дело о беспорядках на Манежной площади». Интернет-портал «Российской газеты» (свидетельство о регистрации Эл № ФС77–50379) / URL: <https://rg.ru/sujet/4280/> (дата обращения 31.08.2016).

Всевозрастающая систематичность подобных столкновений на территории Российской Федерации стала важным сигналом, свидетельствующим о необходимости концептуального пересмотра самого подхода к этнонациональной политике, а также его законодательного оформления. Несмотря на большое количество нормативных правовых документов, которые принимаются по вопросам регулирования национального вопроса, проблемы остаются, конфликты не прекращаются, социальная напряженность не снижается.

Одной из основных причин этого факта является недостаточное внимание к тем заделам, которые были предприняты в научной доктрине.

Этнополитология как теоретическая основа этнополитики

Еще в конце 60–70-х гг. прошлого столетия этнополитические процессы как проблемная область в науке, общественной и политической практике побудили к возникновению отдельной научной дисциплины на стыке этнологии и политологии – этнополитологии. Появление данной отрасли науки связывают с именами таких зарубежных исследователей, как М. Паренти¹¹, Дж. Ротчайлд¹² и др. Если первый относит этнополитику к анализу взаимосвязи этнической идентификации и политического выбора, то второй – к политическому измерению и политико-структурному содержанию этничности.

В отечественной науке встречается множество определений этнополитики. Так, В.А. Тишков и Ю.П. Шабаев указывают, что «предметом этнополитологии является этничность в политике и политические функции этничности. В более конкретном плане предметом этнополитологии являются источники, побудительные мотивы и закономерности формирования этнонациональной политики, модели и механизмы ее реализации, идеология и практика этнополитических движений и организаций, этнополитические ориентации населения и формы их выражения»¹³.

Российский политолог Д.В. Драгунский под этнополитикой имеет в виду «процесс взаимодействия достаточно больших групп населения, каждая из которых характеризуется, с одной стороны, определенно артикулированной этнической идентичностью, с другой – определенными (реально наличествующими или желаемыми) институтами суверенитета. Таким образом, выражаемые этими группами этнические требования немедленно становятся политическими (расширение суверенитета), а политические, экономические или гуманитарные требования приобретают этническую окраску, при их реализации используются механизмы этнической мобилизации и т.п.»¹⁴.

Л.В. Савинов разграничивает этнополитику в широком и узком смыслах. Так, под этнополитикой в широком смысле понимается опре-

¹¹ Parenti M. Ethnic Politics and the Persistence of Ethnic Identification // American Political Science Review, 1967, N 61 (3). P. 717–726.

¹² Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework. New York: Columbia University Press, 1981.

¹³ Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: учебник для вузов. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 13–14.

¹⁴ Драгунский Д.В. Этнополитические процессы на постсоветском пространстве и реконструкция Северной Евразии // Политические исследования. 1995. № 3. С. 40.

деленная сфера политической жизни общества, в которой, так или иначе, затрагиваются интересы и чувства этнических групп (общностей) и других факторов, включенных в этнополитические отношения. В узком смысле этнополитика – это конкретная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленная на регулирование этнонациональных отношений¹⁵.

Политолог Л.Б. Кристалинский определяет этнополитику применительно к пограничному пространству Российской Федерации как «сферу возникновения и развития политических процессов, детерминантами которых выступают интересы проживающих в приграничных регионах России этнических общностей, а также отношения, возникающие между ними и другими акторами, использующими этническую специфику пограничного пространства Российской Федерации для реализации своих политических целей»¹⁶.

Социолог Л.М. Дробижева под этнополитикой понимает «последовательное регулирование коллективных прав этнических сообществ на территориях их исторического проживания и институционализацию этого регулирования через принятие соответствующих законодательных актов и создание государственных органов, ответственных за этническую составляющую внутренней политики государства»¹⁷.

Отечественный политолог Г.Т. Тавадов использует понятие «национальная политика», под которым понимает целенаправленную деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленную в соответствующих политических документах и правовых актах государства, а также осуществляемую государством систему мер, направленных на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений¹⁸. Очевидно, что автор в данном случае под понятием «нация» понимает именно обособленную в этническом отношении группу, хотя не дает конкретного определения и не заявляет о различиях между «нациями» и «этническими группами» отдельно. Такой же подход используется и в Конституции Российской Федерации, где употреблено понятие «многонациональный народ» (преамбула и п. 1 статьи 3), т.е. народ, состоящий из множества «наций» как «обособленных этнических групп». В Конституции Российской Федерации также установлено, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (п. 1 статьи 26).

Определение понятия «национальность» дано в ст. 2 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», где указано,

¹⁵ См.: *Савинов Л.В.* Общество и этнополитика: специфика Сибирского федерального округа / Вестник Томского государственного университета. 2009. № 319. С. 53–55.

¹⁶ *Кристалинский Л.Б.* Этнополитика в пограничном пространстве Российской Федерации: генезис, современное состояние, влияние на государственную безопасность: дис. д.п.н. М.: ФГБОУ ВПО «РАНХиГС», 2015. С. 67.

¹⁷ *Дробижева Л.М.* Этничность в современной России: этнополитика и социальные практики. Россия: трансформирующееся общество / под ред. В.А. Ядова. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2001. С. 199.

¹⁸ См.: *Тавадов Г.Т.* Политология: Учебное пособие. М.: ФАИР-ПРЕСС, 2000. С. 144.

что «национальности Российской Федерации – национальности людей, основные территории расселения которых находятся в Российской Федерации»¹⁹. Вместе с тем все же остается повод для научной дискуссии, является ли в данном случае понятие «национальность» тождественным понятию «этничность» либо же это связано с проживанием на территории конкретного национально-территориального образования (республики, автономной области, округа)²⁰.

Вместе с тем в доктрине международного (договорного) права традиционно «национальность» является синонимом «гражданства»²¹. Именно на это указывает ст. 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.²².

Социолог Ж.Т. Тощенко считает, что «этнонациональная политика в общем виде приобрела характер этнополитики и, как и политика в целом, представляет собой регулятивно-контрольную сферу, направляющую жизнь, деятельность и отношения (согласие, подчинение, господство и конфликт) между различными национальными и этническими сообществами»²³.

Таким образом, исходя из представленных определений этнополитики, можно выделить следующие «опорные точки», на которых, в зависимости от подхода и сферы науки, будь то политология, социология или право, зиждется самая суть указанного понятия, а именно:

- этническая идентичность;
- политический выбор;
- политическое измерение;
- закономерности формирования политики (модели, механизмы, идеология, практика);
- этническая мобилизация;
- деятельность органов государственной власти;
- пограничное пространство государства;
- коллективные права.

Общим звеном для всех представленных определений этнополитики является правовая основа существования этничности, т.к. именно государство, по сути, делегирует те или иные права (в т.ч. коллективные) тем или иным группам населения. Делегирование прав можно проследить и в российской политико-правовой среде. Если обратиться к перечню национальностей (этнических групп), установленных во Всероссийской переписи населения 2010 г., то, несмотря на свободу выбора по определению своей национальной принадлежности, согласно ст. 26 Конституции Российской Федерации, лица, которые указали вымышленные национальности, попали в число опрошенных лиц, не указавших свою националь-

¹⁹ Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» / Российская газета, 1 июня 1999 г.

²⁰ См.: *Задорин М.Ю.* Конституционное право коренных малочисленных народов на развитие: дис. к.ю.н. М.: РУДН, 2015. С. 76.

²¹ *Задорин М.Ю.* Указ. соч. С. 20; Woman, nationality and citizenship, June 2003, United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs / URL: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/jun03e.pdf>.

²² Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) / Российская газета, 4 апр. 1995 г.

²³ *Тощенко Ж.Т.* Этнократия: История и современность. Социологические очерки. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 136–137.

ную принадлежность²⁴. Более того, например, в сфере регулирования вопросов обеспечения прав и гарантий коренных малочисленных народов, согласно ст. 69 Конституции, Правительством Российской Федерации утвержден Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, состоящий из 47 таких народов с наименованием конкретных субъектов, на территориях которых они проживают²⁵. Этнические группы, не включенные в указанный перечень, не могут претендовать на обеспечение своих прав как коллективных субъектов (например, коми-ижемцы и другие²⁶).

Таким образом, в российской и мировой науке отсутствует единое мнение по поводу сущности этнополитики. Причина заключается в различии методологических подходов к анализу природы этноса и нации, этничности и национальности, имеющих непосредственное отношение к анализируемому феномену.

На наш взгляд, наиболее убедительной является разграничительная линия, проведенная между сущностью нации и этноса коллегами Ф.Х. Соколовой и А.М. Максимовым. По их мнению, этнос продуктивнее понимать как интересубъективное представление о том, что некоторая совокупность людей составляет устойчивую социальную общность в силу их происхождения от общих предков (реального или воображаемого) и/или наличия общих культурных признаков, перечень которых заранее никогда не определен и не фиксирован. Нация ими представляется как общность, основанная на принадлежности индивидов к определенному государству в качестве его равноправных членов (т.е. граждан)²⁷.

Если принять представленное разграничение между этносом и нацией, то под национальной политикой государства следует понимать деятельность органов государственной власти и государственного управления в отношении населения внутри страны и от его имени в целях защиты национальных интересов на международной арене. Таким образом, в нее включается широкий перечень различных направлений государственной деятельности (экономическая, социальная, культурная, военная, образовательная, международная и т.д.).

В свою очередь под этнополитикой следует понимать всю совокупность определенных государством и целенаправленно реализуемых им правовых норм, где отражено отношение государства к различным этническим общностям, располагающимся на его территории, обозначение их определенного социально-правового статуса и условий межэтнических взаимодействий.

²⁴ Всероссийская перепись населения 2010. Федеральная служба государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения 31.08.2016).

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 (с изменениями) «О Едином перечне коренных и малочисленных народов Российской Федерации» / Российская газета, 5 апр. 2000 г. № 66.

²⁶ См.: Zadorin M. The Status of Unrecognized Indigenous Communities and Rural Old-Residents of the Russian Arctic // The Yearbook of Polar Law, Volume 5, Brill Academic Publishers. 2013. VIII. P. 671.

²⁷ См.: Максимов А.М., Соколова Ф.Х. «Этнос» и «нация» как аналитические категории в этнологии: обзор основных концепций. Во имя науки — на благо отечества: к 65-летию доктора исторических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Владислава Ивановича Голдина / сост.: А.Л. Кузьминых, Ф.Х. Соколова. Архангельск. 2016. С. 119–137.

Модели государственной этнополитики

Профессор В.А. Тишков и Ю.П. Шабаев выделяют следующие модели государственной этнополитики²⁸:

- ассимиляция;
- сегрегация;
- мультикультурализм;
- геноцид.

Модель *ассимиляции* означает культурную гомогенизацию социума, характеризующегося этническим, расовым, религиозным разнообразием, трансформацию его в некую целостность, объединяющим началом которой являются общие гражданские идеалы и стандарты²⁹. С точки зрения междуна-родно-правового измерения подобный вид государственной этнополитики не должен быть насильственным и принудительным. Еще более полувек назад в международно-правовой практике существовало мнение о том, что ассимиляция малых групп, этнически, культурно и религиозно отличных от большинства населения, является естественным и необходимым условием их интеграции в общество. Например, Конвенция Международной организации труда (далее – МОТ) № 107 «О защите и интеграции коренного и другого на-селения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах»³⁰ в п. 2 ст. 23 прямо указывала на то, что при реализации положений указанной Конвенции на территории государств-участников «обеспечивается постепенный переход от родного языка или местного наречия к националь-ному языку или к одному из официальных языков страны». Также в пп. «b» и «с» ст. 4 Конвенции говорится о возможности замены с их согласия существующих традиционных институтов коренных народов на более современные, а также о необходимости помогать коренному населе-нию при «приспособлении к новым условиям жизни и труда». Вместе с тем осуждение патернализма и ассимиляции нашло отражение в официальном обращении комитета экспертов МОТ к властям Ирака в 1990 г.³¹, а также по отношению к народу Бразилии – яномама и по поводу Читтагонгского горного района Бангладеша³². В настоящее время в междуна-родной практике превалирует правовая позиция о безусловном праве каждого народа на «самоопределение» (ч. 1 ст. 1 Международного Пакта о граждан-

²⁸ См., напр.: *Тишков В.А., Шабаев Ю.П.* Этнополитология: политические функции этничности: Учебник для вузов. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 236–260; *Костенко В.В.* Теории миграции: от ассимиляции к транснационализму // Журнал социологии и социальной антропологии. Т. XVII. 2014. № 3 (74) / URL: www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/2014_3/Kostenko_2014_3.pdf (дата обращения 18.06.2016).

²⁹ См.: *Котлова Е.С.* Лавирование среди айсбергов: модели этнической политики Норвегии // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 20 / URL: www.narfu.ru/upload/iblock/588/02-kotlova.pdf (дата обращения 20.06.2016).

³⁰ Конвенция № 107 Международной организации труда «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в не-зависимых странах» (заключена в г. Женева 26.06.1957) (с изм. от 27.06.1989) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1173–1183.

³¹ CEACR, Individual Observation Concerning Convention N 107, Indigenous and Tribal Populations, Iraq, published from 1990, para 2; *Задорин М.Ю.* Конституционное право... С. 46–47.

³² CEACR, Individual Observation Concerning Convention N 107, Indigenous and Tribal Populations, Bangladesh and Brazil, published from 1990–1999.

ских и политических правах)³³, в связи с чем даже на региональном уровне в отношении национальных меньшинств заключаются договоры по защите их этнической, культурной и религиозной идентичности, но при уважении прав большинства населения или иных национальных меньшинств (ст. 20 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств)³⁴.

Попытки проводить культурную ассимиляцию отдельных этнических и религиозных групп имеют место во многих странах мирах, в т.ч. на территории Европейского континента.

В частности, примечательно Постановление Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) от 04.12.2008 по делу «Догру (*Dogru*) против Франции» (жалоба № 27058/05)³⁵, которым было удовлетворено требование гражданки Франции Б. Догру о признании незаконным ее исключение из образовательного учреждения за нарушение дисциплины по причине нарушения требований преподавателя физкультуры о запрете ношения хиджаба (исламского платка) во время занятий спортом. ЕСПЧ посчитал, что в данном случае имеется нарушение ст. 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*ETS* № 5), которой предусмотрено право каждого на свободу совести и религии³⁶.

Однако совершенно противоположную позицию занял Верховный Суд Российской Федерации, который в своем Определении от 11 февраля 2015 г. № 15–АПГ14–11³⁷ подтвердил необходимость запрета ношения хиджаба в образовательных учреждениях в связи с утверждением светского характера российского образования. Примечательно, что в отдельных субъектах Российской Федерации ношение хиджаба является частью обязательной формы одежды для девочек и девушек в образовательных учреждениях. В частности, пп. 2 п. 5 раздела II «Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Чеченской Республики» (далее – Основные требования), утвержденных постановлением Правительства Чеченской Республики от 11 июля 2013 г. № 168, в качестве требования повседневной школьной одежды обучающихся (девочек и девушек) включен головной убор (платок)³⁸. Пунктами 12 и 13 раздела III Основных требований уста-

³³ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 12. 1994.

³⁴ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (*ETS* № 157) (заключена в г. Страсбург 01.02.1995) // Собр. законодательства Российской Федерации. 1999. № 11. Ст. 1256.

³⁵ Постановление ЕСПЧ от 04.12.2008 по делу «Догру (*Dogru*) против Франции» (жалоба № 27058/05). СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (*ETS* № 5) (заключена в г. Рим 04.11.1950) (с изм. и доп. от 11.05.1994) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

³⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2015 года № 15-АПГ14-11 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Мордовия от 24.10.2014, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 3 пункта 9 Типовых требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных организациях Республики Мордовия и муниципальных общеобразовательных организациях Республики Мордовия, утвержденных постановлением Правительства Республики Мордовия от 12.05.2014 № 208». Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ Постановление Правительства Чеченской Республики от 11 июля 2013 года № 168 «Об утверждении основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Чеченской Республики» / Вести Республики, 26 июля 2013 г.

новлено, что внешний вид обучающихся должен соответствовать общепринятым в обществе нормам делового стиля и носить светский характер, а обучающимся запрещается появляться в образовательных учреждениях с экстравагантными стрижками и прическами, с волосами, окрашенными в яркие неестественные оттенки, с ярким маникюром и макияжем, с пирсингом. Как видно из указанных положений регионального подзаконного акта, подчеркивается соблюдение светского принципа образования и отсутствует уточнение о религиозной ценности платка. Однако очевидно, что обязательное ношение платка связано с уважением религиозных норм чеченского общества. Таким образом, несмотря на позицию Верховного Суда Российской Федерации, до вынесения протеста прокуратуры в отношении принятого нормативного правового акта и вынесения судебного решения о признании его утратившим силу он будет действовать и впредь³⁹.

Сегрегация представляет собой насильственное отделение одной нации, этнической или иной группы от другой, зачастую сопряженное с дискриминацией этой же группы. Стоит отметить тот факт, что сегрегационные модели этнической политики не всегда являются инициативой этнического большинства или политикой титульной нации в отношении этнических меньшинств⁴⁰. В современном мире все чаще встречаются случаи, когда этнические группы (преимущественно мигранты с высокой степенью этноконфессиональных различий) сами ограничивают взаимодействие с этническим большинством или же другими группами мигрантов. В международном праве вместо понятия «сегрегация» используется понятие «апартеид», под которым понимается политика и практика расовой сегрегации и дискриминации в том виде, в каком они практикуются в южной части Африки, а именно бесчеловечные акты, совершаемые с целью установления и поддержания господства одной расовой группы людей над какой-либо другой расовой группой людей и ее систематического угнетения (ст. 2 Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него)⁴¹. Несмотря на то что апартеид, согласно тексту Конвенции, отсылает нас к истории южной части Африки, на современном этапе существуют государства, политика которых, по мнению ученых, также направлена на сегрегацию и апартеид. В частности, такие юристы, как Джон Дугард и Джон Рейнольдс, считают, что территория современной Палестинской автономии находится под оккупацией и апартеидом⁴².

Мультикультурализм основывается на интеграции различных этнических и расовых групп в единое сообщество при сохранении их культурной самобытности. В этом случае государство тиражирует доктрину единства в многообразии с целью отношений между различными этническими группами.

³⁹ См.: *Задорин М.Ю.* Особенности реализации «культурных прав» в Чеченской Республике. Глобализация и публичное право: Материалы IV Международной научно-практической конференции. Москва, 26 октября 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 96–97.

⁴⁰ См.: *Andersson R., Dhalman H., Holmqvisti E., et al.* Housing and Segregation in the Nordic Welfare States. Helsinki: Helsinki University Print, 2010. P. 127–195.

⁴¹ См.: Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него (заключена в г. Нью-Йорк 30.11.1973) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. М. 1978. С. 58–63.

⁴² См.: *Dugard J., Reynolds J.* Apartheid, International Law, and the Occupied Palestinian Territory. *European Journal of International Law*, 2013, 24 (3). P. 867–913 / URL: <http://www.ejil.org/pdfs/24/3/2426.pdf> (дата обращения 06.09.2016).

В политико-правовом измерении мультикультурализм следует понимать исходя из трех подходов: демографически описательный; программно-политический; идейно-нормативный.

Указанная классификация используется в рамках работы Организации Объединенных Наций (далее – ООН), а именно ее структурного подразделения – ЮНЕСКО (специализированное учреждение ООН по вопросам образования, науки и культуры)⁴³.

Демографически описательный подход к пониманию мультикультурализма используется для обозначения существования этнически или расово различных популяционных сегментов общества или государства. Указанный подход отсылает к пониманию того, что такие различия имеют некоторое социальное значение в первую очередь из-за воспринятых культурных различий, хотя они часто связаны с формами структурной дифференциации (в т.ч. зависимость доступа к участию в общественно важных процессах от этнического или расового происхождения).

Программно-политический подход к пониманию мультикультурализма используется для обозначения конкретных видов программ и политических инициатив, направленных на управление в сфере этнического разнообразия.

Идейно-нормативный подход используется в качестве политического содействия на основе социологического теоретизирования и этико-философского рассмотрения указанного явления.

Мультикультурализм как политико-правовая категория акцентирует внимание на существовании этнического разнообразия и необходимости обеспечения прав лиц, желающих сохранить свою культуру.

Признавая права отдельных лиц и групп, а также обеспечение их равного доступа к благам общества, сторонники мультикультурализма утверждают, что такая политика приносит пользу как отдельным лицам, так и обществу в целом за счет снижения давления, провоцирующего социальный конфликт на основе неблагоприятия и неравенства.

В настоящее время мультикультурализм является основой этнонациональной политики западного общества и в определенной степени проявляется в Российской Федерации ввиду многонациональности и многоконфессиональности нашей страны. Более того, само понятие «мультикультурализм» встречается в подзаконных актах Российской Федерации. В частности, в п. 9.2 «Общественные науки» Приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.05.2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» указано, что требования к предметным результатам освоения интегрированного учебного предмета «Россия в мире» (базовый уровень) должны отражать «сформированность представлений о единстве и многообразии многонационального российского народа; понимание толерантности и мультикультурализма в мире»⁴⁴.

⁴³ См.: *Inglis C.* Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity. UNESCO MOST Policy Paper N 4. Официальный сайт UNESCO / URL: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/multiculturalism/> (дата обращения 07.09.2016).

⁴⁴ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» / Российская газета, 21 июня 2012 г.

Геноцид характеризуется массовым уничтожением членов какой-либо этнической группы или созданием препятствий по их самовоспроизводству и нормальному существованию. Международно-правовое определение геноцида содержится в ст. 2 Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. К нему относятся: убийства членов национальной, этнической, расовой или религиозной группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую⁴⁵.

Таким образом, все представленные модели этнополитики направлены на *преодоление сложностей и противоречий межэтнического и межкультурного взаимодействия*. Однако различия между ними заключаются в том, что если одни осуществляют это через использование нормативных методов в соответствии с международным и национальным правом (ассимиляция, мультикультурализм), то другие используют преступные, деструктивные по своему характеру и содержанию методы, не соответствующие демократическим принципам и нормам (геноцид, сегрегация).

Наиболее адекватными современным реалиям подходами при формировании основ и реализации этнополитики являются ассимиляция и мультикультурализм. Однако, на наш взгляд, политика мультикультурализма не в полной мере подчеркивает значимость целостности социального организма, делая уклон в сторону сохранения разнообразия этнокультур. Политика же ассимиляции нивелирует этнокультурное многообразие общества с уклоном на его гомогенность. В этой ситуации возникает дилемма при формировании механизма в обеспечении единства и/или многообразия при стремлении сохранения в одинаковой степени того и другого.

Для Российской Федерации главным вопросом является создание «единой российской гражданской нации», о чем говорил Президент В.В. Путин. Для этого следует выработать единые для всех этнических и национальных групп принципы и механизмы взаимодействия друг с другом при соблюдении и уважении культурных коллективных прав каждой из этих групп, не нарушая конституционных принципов единого политического пространства России и прав человека и гражданина.

Современная национально-этническая политика Российской Федерации

Главной целью национально-этнической политики в современной России является укрепление общегражданской идентичности и единства российской (государственной) нации при учете и сохранении этнокультурного многообразия и безусловном приоритете национальных интересов страны. В национально-этнической политике присутствуют

⁴⁵ Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (заключена 09.12.1948) // Ведомости ВС СССР, 22 июня 1954 г. № 12. Ст. 244.

два субъекта: государство как ядро политической системы общества и различные этнические и политико-социальные общности (организации, объединения, партии, движения и т.д.), принимающие активное участие в ее реализации. При этом последние могут являться одновременно и инструментом, и объектом государственной национально-этнической политики.

Именно такой подход прослеживается в содержании Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (далее – Стратегия)⁴⁶. Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Анализ содержания Стратегии позволяет сделать вывод, что цели реализуемой деятельности со стороны государства связаны с реализацией не национальной политики, и не этнополитики, а политики этнонациональной, или, точнее, национально-этнической. Такое положение объясняется стремлением к органическому единению задач по реализации интересов и прав граждан, населяющих страну и имеющих принадлежность к различным этническим/национальным общностям, что важно в целях сохранения единства страны при всем ее этнокультурном и социально-экономическом разнообразии.

В Стратегии определены основные компоненты государственной национально-этнической политики:

- политико-правовой (пар. I, II, III);
- институционально-управленческий (пар. IV).

Политико-правовая составляющая обосновывает и нормативно закрепляет роль и статус, условия, идеологию и характер межэтнических отношений, сохранения этнокультурного разнообразия, соотношения этнического и политического компонента в деятельности государства (п. 9–16 пар. II Стратегии) и политико-социальных общностей (национально-культурные автономии⁴⁷, в т.ч. диаспоры⁴⁸, общины коренных малочисленных народов⁴⁹, казачьи общества⁵⁰ и т.д.).

Институционально-управленческий элемент требует формирования инструментария, приемов и механизмов реализации государственной политики.

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

⁴⁷ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁴⁸ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685). Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁹ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁵⁰ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

Выделенные компоненты, с учетом федеративной природы российской государственности, огромного разнообразия и уникальности региональных социально-экономических и национально-этнических процессов, реализуются и на уровне субъектов Российской Федерации. Сравнение их региональных особенностей важно не только с точки зрения выявления особенностей региональной национально-этнической политики. Оно необходимо для формирования обоснованной, проработанной и сбалансированной общегосударственной политики в сфере национально-этнических отношений.

С учетом этого при исследовании и сравнении национально-этнической политики в регионах Российской Федерации необходимо учитывать совокупность параметров.

В рамках политико-правовой компоненты.

Первое. Наличие региональных законов, концепций и стратегий национально-этнической политики, их качество, учет региональной специфики.

Второе. Наличие комплексных программ региональной национально-этнической политики, качество их разработки, учет региональной специфики.

Третье. Включение элементов региональной национально-этнической политики в другие направления политики (образовательные, культурные программы, молодежная и социальная политика, патриотическое воспитание и др.), качество их внедрения.

Четвертое. Реализация мероприятий межэтнической направленности (фестивали, дни национальной культуры, национальные праздники и др.), охват и эффективность их деятельности, роль государственной, в т.ч. региональной власти в их поддержке.

В рамках институционально-управленческой компоненты.

Первое. Наличие в структуре федеральных и региональных государственных органов исполнительной и законодательной власти ведомств, общественных и консультативных советов, омбудсменов, которые ответственны или участвуют в реализации национально-этнической политики, а также история, опыт функционирования, профессионализм кадрового состава.

Второе. Наличие региональных центров развития межэтнических отношений (Дома дружбы, интерклубы и др.), эффективность их деятельности, роль государственной, в т.ч. региональной власти в их поддержке.

Третье. Развитие и поддержка национальных / этнических СМИ, охват и эффективность их деятельности, роль государственной, в т.ч. региональной власти в их поддержке.

Четвертое. Активность и роль общественности, этнических общностей и диаспор в реализации национально-этнической политики.

Пятое. Проведение мониторинга в сфере межэтнических отношений органами региональной власти.

Шестое. Наличие и характер межнациональных конфликтов в регионе.

Седьмое. Объемы финансового обеспечения мероприятий этнокультурной направленности, прозрачность финансирования и отчетности

об их исполнении, состояние финансовой дисциплины, достаточность реализации программ (вероятно использование экспертного опроса).

Кроме указанных параметров качественному и количественному обследованию могут быть подвергнуты следующие проблемы⁵¹:

- нелегальная миграция, желательная и нежелательная миграция;
- демографические диспропорции;
- этнокультурные анклав и диаспоры;
- этнономенклатура (сепаратизм, клановость) и др.

Выделенные направления анализа возможны как в форме научно-аналитических исследований, так и на основе использования экспертного опроса.

* * *

Подводя итоги, следует констатировать, что теоретические основы современной этнополитики раскрыты в доктрине этнополитологии, в которой отсутствует единое понимание концепции этнополитики, но существует несколько опорных точек (в числе которых этническая идентичность, политическое измерение, пограничное пространство государства, коллективные права и т.д.), на которые опирается современная наука для описания концепции и механизма этнополитики. Общим звеном для всех определений этнополитики является правовая основа (на международном и национальном уровнях) существования этничности. При этом среди моделей государственной политики в области регулирования этнонациональных отношений наиболее приемлемыми являются ненасильственная ассимиляция и мультикультурализм, т.к. они не вступают в противоречие с международными правовыми стандартами и интересами многонациональных государств.

Главным вопросом и дилеммой государственной политики Российской Федерации по регулированию этнонациональных отношений является соотношение подхода по созданию «единой российской общегражданской нации» и соблюдения коллективных культурных прав различных этнических групп.

В целом, несмотря на научную и политическую дискуссионность в понимании сущности этнонациональной политики, ее содержание и целевые ориентиры должны быть связаны с конкретным этнокультурным и политико-правовым контекстом. Реализация государственной политики по укреплению единства российской гражданской нации будет зависеть от ее адаптации со стороны Федерации и органов государственной власти субъектов применительно ко всем регионам страны с учетом их «социокультурной динамики»⁵² и этнокультурной специфики. Неизбежны специфичные региональные модели национально-этнической политики, которые потребуют постоянного мониторинга для определения их соответствия общей национальной Стратегии политики и предупреждения деструктивных проявлений вразрез национальным интересам страны.

⁵¹ См.: Савельев А.Н. Этнополитика: от теории к практике // Вестник аналитики. 2001. № 6. С. 82.

⁵² См.: Попков Ю.В., Костюк В.Г. Социокультурная динамика: концептуальные подходы // Вестник НГУ. Серия: Философия. Т. 11. Вып. 2. 2013. С. 68–74.