

УДК 323.1

Стратегические контексты и практические формы национальной политики в современной России¹

Шабает Юрий Петрович

Доктор исторических наук, старший научный сотрудник,
зав. сектором этнографии,

Институт языка, литературы и истории Коми
научного центра Уральского отделения РАН,

167982, Российская Федерация, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 26;

e-mail: shabaev@mail.illhkomisc.ru

Рожкин Евгений Николаевич

Кандидат экономических наук, доцент, учёный секретарь,

Институт языка, литературы и истории Коми
научного центра Уральского отделения РАН,

167982, Российская Федерация, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 26;

e-mail: erojkin@gmail.com

Садохин Александр Петрович

Доктор культурологии, профессор,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,

129110, Российская Федерация, Москва, пр. Вернадского, 84;

e-mail: sadalpetr@yandex.ru

¹ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Законодательство России. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/ipsdata/>

Аннотация

Статья посвящена анализу этнополитических проблем, возникающих на региональном уровне. Рассматривается, в какой мере созданные и функционирующие в регионах институты этнополитики способны решать сложные проблемы, оказывающие решающее воздействие на социальное самочувствие представителей местных сообществ, на перспективы их культурного развития и выживания как культурных групп.

Для цитирования в научных исследованиях

Шабает Ю.П., Рожкин Е.Н., Садохин А.П. Стратегические контексты и практические формы национальной политики в современной России // Культура и цивилизация. – 2014. – № 4. – С. 26-69.

Ключевые слова

Региональная этнополитика, этничность, институт, стратегия.

Введение

Государственная национальная политика/этнополитика в РФ как на общенациональном, так и на региональном уровнях нуждается в совершенствовании, что было признано руководством страны и свидетельством чему стало утверждение «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». В названном документе прямо указывалось, что «Стратегия должна способствовать выработке единых подходов к решению проблем государственной национальной политики Российской Федерации государственными и муниципальными органами, различными общественными и политическими силами».

Но очевидно, что «единые подходы» возможны тогда, когда будут выработаны не только общие доктринальные основания этнополитики, но и единые механизмы и способы ее реализации. Такие механизмы и способы требуют наличия единой системы подготовки кадров, единых политических институтов, единых направлений работы, специального финансирования, т.е. четко выстроенной организационной структуры, действующей в едином правовом поле этнополитики.

Однако, в постсоветские годы институты этнополитики складывались во многом стихийно, что отчасти диктовалось сложной экономической и социальной ситуацией в стране в целом и в ее регионах в частности, необходимостью оперативно отвечать на возникающие политические вызовы. При этом, безусловно, сказалось и отсутствие должного понимания целей и задач этих институтов, а также давление со стороны этнически ориентированных политиков и этнонациональных организаций, которые пытались навязать государственным институтам свое видение государственной национальной политики.

Сегодня мы не можем говорить о наличии такого институционального дизайна, который адекватно отвечает целям и задачам, сформулированным в вышеназванной Стратегии, и наоборот, – есть все основания говорить о неэффективности имеющихся институтов этнополитики. Свидетельства неэффективности очевидны – это постоянно происходящие в разных регионах страны межэтнические конфликты, высокий уровень интолерантных настроений среди россиян, низкая степень гражданской солидарности в российском обществе, многочисленные нарушения культурных прав граждан и т. д.

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы показать, как сформировавшиеся в постсоветскую эпоху региональные институты этнополитики реагируют на сложные этнокультурные и этнополитические проблемы, возникающие в субъектах РФ, определить каковы должны быть направления повышения эффективности их деятельности.

Постсоветская этнополитика и этнополитические институты

За постсоветский период в федеральной и региональной государственной национальной политике (этнополитике) сложились три основных подхода, на основе которых формируется законодательная база и политические практики, призванные регулировать отношения между государством и этническими сообществами: *алармистский*, *лоялистский*, *интеграционистский*. В политической практике каждый из этих подходов имеет право на существование, но между ними необходимо было найти некий разумный баланс, который пока не найден. Анализ деятельности управленческих структур в субъектах

РФ убеждает, что этнополитика в основе своей опирается только на два первых подхода.

Алармистский подход – это констатация угрозы сохранению культурной отличительности групп и разработка комплекса мер, призванных обеспечить сохранение культурных границ между группами с помощью различного рода мер, включая меры защиты образа жизни, территорий традиционного природопользования, а также преференции, предоставляемые представителям этнических меньшинств, культивирование культурных отличий и культурных иерархий, способствующих с одной стороны сохранению культурной самобытности местных сообществ, но одновременно «работающих» и на усиление культурных дистанций между культурными группами.

Лоялистский подход – это демонстрация лояльности власти и общества к культурному многообразию России и публичные формы пропаганды этого многообразия.

Интеграционистский подход опирается не на идею отличий, а идею общности, и потому в его основе должны лежать механизмы, способствующие укреплению общероссийской идентичности и гражданской солидарности россиян.

Поскольку баланса между названными подходами в реальной политической практике до сих пор нет, постольку с одной стороны этнополитика на местах нередко выглядит не как долгосрочная и продуманная стратегия, а как своеобразная форма реагирования региональных властей на текущую ситуацию, на решение частных проблем, удовлетворение претензий, возникающих со стороны этнических антрепренеров и организаций. Подобное положение дел, с одной стороны, не позволяет реализовывать долгосрочные стратегии (в частности стратегию формирования общероссийской идентичности), а с другой, дает основания радикально настроенным активистам этнонациональных движений утверждать (особенно в социальных сетях), что в России нет реальной государственной национальной политики.

При этом следует признать, что региональная этнополитика находится под значительным влиянием именно этнических антрепренеров, чьи интересы и намерения далеко не всегда совпадают с интересами общества и государства. Эт-

нические антрепренеры в массе своей являются проповедниками алармистских идей, постольку они рассматривают этнокультурные процессы, происходящие на территории проживания своих народов, не как естественное межкультурное взаимодействие, следствием которого становится формирование все более унифицированных форм поведения и культурного потребления, а нередко как культурный апокалипсис, итогом которого станет/становится «вымирание» народов². В другом алармистском сценарии этнические сообщества, которым объективно не грозит ассимиляция, пытаются маркировать как народы-жертвы, в отношении которых допущена историческая несправедливость и которые должны получить за них экономические, политические и культурные «компенсации»³.

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

Анализируя современную российскую этнополитику как таковую, важно учитывать и логику работы органов регионального управления. Во многих регионах созданы специальные ведомства, которые по своим функциональным обязанностям должны нести ответственность за реализацию государственной национальной политики. Для того, чтобы отчитываться перед региональными властями и московскими кураторами, им **необходимо иллюстрировать свою деятельность перечнем конкретных мероприятий, осуществленных за**

2 Шабает Ю.П. Культурный апокалипсис или гражданская консолидация? // Социологические исследования. – 2013. – №3. – С. 28-36.

3 Мухаметшина Н.С. Трансформации национализма и «символьная элита»: российский опыт. – Самара: Самарский университет, 2003. – 292 с.

отчетный период, – мероприятий зримых и очевидных. При этом важно заметить, что кропотливая, последовательная, но малозаметная работа по формированию российской идентичности зримым достижением быть не может, а различные фольклорно-фестивальные мероприятия, часто демонстрирующие не столько многообразие культур, сколько культурную отличительность и культурные границы внутри российского социума, есть очень удобная форма отчета, которая удовлетворяет чиновников как в регионах, так и в Центре. Бюрократическая традиция заставляет не только «визуализировать» национальную политику, но и идеализировать характер межэтнических отношений в национальных республиках, что никак не помогают решать **наиболее сложные проблемы реальной этнополитики.**

Что относится к данным проблемам?

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

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

В связи с этим возникает очень противоречивая ситуация: на общем доктринальном уровне есть понимание проблем этнокультурного развития страны и ее регионов, сформулированы стратегические цели в области этнополитики,

а общественная практика демонстрирует *устойчивое воспроизводство ксенофобских и интолерантных настроений* в местных сообществах, а нередко и усиление межэтнической конфликтности (чаще всего латентной). Свидетельством неблагополучия в области регулирования отношений между этническими группами являются события, которые имели место в карельской Кондопоге, городе Пугачеве в Саратовской области, на Манежной площади Москвы, в московском районе Бюрюлево и многих других местах. При наличии сформированной в последние годы серьезной законодательной базы, институтов, отвечающих за реализацию этнополитики, общего понимания значимости этого направления у политического руководства страны, межэтнические конфликты не только не предотвращаются, но наоборот, – приобретают системный характер. Возникает закономерный вопрос: с чем это связано, насколько эффективно действуют региональные институты этнополитики?

Их эффективность можно продемонстрировать если отвлечься от политических концепций и формальных программ «совершенствования межнациональных отношений» и обратиться к рассмотрению конкретных ситуаций, которые требуют оперативного вмешательства институтов этнополитики, принятия действенных решений, которые бы позволяли разрешать имеющиеся проблемы и снижать потенциал конфликтности как на местном, так и на общерегиональном уровнях.

Группы в условиях конфликта и риска деэтнизации

Региональная этнополитика – это, прежде всего, умение политических акторов решать сложные местные проблемы, оказывающие воздействие, как на социальное благополучие отдельных этнических групп, так и на межобщинные отношения в регионе. Перечень таких проблем довольно широк.

К примеру, достаточно часто отношения между добывающими компаниями и ведущими традиционное хозяйство группами представителей малых народов Севера приобретают в России конфликтный характер.

Несмотря на наличие определенной законодательной базы, защищающей права представителей «коренных народов», территории их традиционного

природопользования, наличие довольно основательного экологического законодательства, крупные компании неизменно оказываются в более выигрышном положении, чем местное население, на территории проживания которого названные компании осуществляют промышленную деятельность.

Такого рода свидетельством являются нарастающие протесты населения Ижемского района Республики Коми, которое протестует против действий одного из российских нефтяных гигантов «ЛУКОЙЛа» и ряда других энергетических компаний, действующих в регионе.

Недовольство это возникло не сегодня. Еще в 1990-е гг. в Припечорье возникла экологическая организация Комитет спасения Печоры, целью которой была защита природной среды и противодействие нарушениям экологического законодательства со стороны добывающих компаний. Возникновение организации было вызвано тем, что деятельность добывающих компаний в регионе никак нельзя было назвать социально ответственной и экологически безопасной. В 1994 г. в Коми произошла одна из крупнейших в мире экологических катастроф, когда из нефтепровода в тундру вылилось более 200 тыс. тонн нефти. Ликвидация последствий аварии превратилась в масштабную долговременную акцию, для финансирования которой был получен кредит от Всемирного банка на общую сумму более 100 млн. долларов.

Не менее активно за сохранение северной природы выступает и межрегиональное общественное движение «Изьватас», созданное в 1989 г. для защиты интересов самой северной группы коми – ижемцев (изьватас). В настоящее время на севере Коми назревает очередной конфликт между нефтяниками и ижемцами, который приобретает публичный характер, благодаря усилиям активистов «Изьватас» и Комитета спасения Печоры. Для того, чтобы разобраться в сущности этого конфликта, необходимо рассмотреть ситуацию на трех уровнях: юридическом, общественно-политическом и личностном. На каждом из этих уровней есть своя специфика, которая делает картину конфликта очень сложной.

Юридическая сторона конфликта связана с землеотводами и землепользованием. В Республике Коми в настоящее время самым крупным оленеводческим хозяйством является МУП «Совхоз Северный» (Ижемский район РК),

в котором работает 11 оленеводческих бригад, выпасающих 26 тыс. оленей. Оленеводство рентабельно и прибыльно, но все остальные отрасли хозяйства совхоза, в которых занято 85% работников, стабильно убыточны. В 2002 г. совхозу были переданы три оленеводческие бригады, которые прежде входили в состав совхоза «Усть-Усинский» (Усинский район РК), что помимо решения проблемы рентабельности поставило в повестку дня решение проблемы землепользования

Чтобы понять суть проблемы необходимо пояснить следующее. В Республике Коми, везде, кроме Воркутинского района, собственниками земли за пределами собственно населенных пунктов и территории производственных предприятий являются Леспромхозы. Это происходит потому, что все эти земли по кадастру являются лесными угодьями, и поэтому, в соответствии с лесным кодексом РФ, именно леспромхозы имеют там право распоряжения. С 1990-х гг. сложилась практика, в соответствии с которой оленеводческие предприятия пользовались лесной территорией для выпаса оленей на основании договора с соответствующими леспромхозами об «аренде территории с нулевой ставкой». Территории в пределах совхозного земельного надела предоставлялись совхозам в бесплатную аренду на 50 лет, причем прерывание такого договора было возможно только по решению согласительной комиссии и с выплатой совхозу компенсации. Такая практика до сих пор существует в Ижемском и в Интинском районах. В Усинском же районе, леспромхоз неожиданно отказался заключать с совхозом договор на новоприобретенные земли «Усть-Усинского», требуя вместо этого заключения договора с арендной ставкой, причем достаточно высокой. Причину такого поведения понять, несложно – земельный надел Усть-Усинского находился на территориях Усинского и Воейского нефтяных месторождений, которые как раз в это время вновь стали активно разрабатываться, а нефтяники готовы были платить за аренду земли требуемые суммы.

Оленеводы, не имевшие необходимых финансовых ресурсов, платить не стали, но продолжали пользоваться своими зимними пастбищами, по крайней мере той их частью, на которой еще можно было выпастить оленей. Однако никаких прав на эти земли у совхоза формально не было, что лишало его возможности предъявлять любые претензии нефтяникам.

Дальнейшие события приобрели еще более показательный характер. Когда на тендер было выставлено Баяндинское нефтяное месторождение, существенная часть которого находилось на «традиционных» землях «Северного» (т.е. тех, которые всегда принадлежали этому совхозу), проблемы с арендой земли у леспромхоза неожиданно возникли и в этой части землеотвода. Проводивший в марте 2014 г. в Усинском районе полевую работу К.В. Истомин в своем отчете пишет следующее: «При этом, нам так и не удалось выяснить оснований, по которому бывший землеотвод был лишен силы и совхозу пришлось снова подтверждать право на свои бывшие земли. Как администрация совхоза, так и администрация городского округа уходили от ответа на этот вопрос... Каковы бы ни были причины, но «Северному» вдруг пришлось вновь проходить всю процедуру землеотвода на свои «исконные» земли. При этом, на территории республики Коми, эта процедура застопорилась на этапе согласования условий аренды с леспромхозом... Ту же часть землеотвода, что находилась на территории НАО, окружная администрация в настоящее время выставила на тендер... «Северный» был допущен к участию в тендере, но вместе с ним на указанные земли претендует община «Ямбо-то», та самая, что состоит из бывших ненцев-частников, «паспортизированных» в 1990-е гг. Хотя эта община была образована еще в конце 1990-х гг., она до настоящего времени не имела своего земельного надела и кочевала по землям нескольких совхозов восточной части Большеземельской тундры... Однако руководство НАО многократно критиковалось различными организациями, включая международные, за неспособность наделить ненцев-частников землей. Руководство совхоза «Северный» опасается, что власти НАО собираются решить проблему общины за счет их бывшей земли»⁴.

Помимо этого, оленеводы «Северного» пасут свои стада на территории соседнего совхоза «Дружба народов», который пока не в состоянии освоить все пастбищные угодья, поскольку долгое время находился в глубоком кризисе. Ныне названное хозяйство на подъеме и численность его стада растет, что вскоре может привести к возникновению еще одного конфликта из-за земельных угодий между ненецкими и ижемскими оленеводами.

4 Истомин К.В. ПМА // Усинский район. – 2014. – Март.

Пока негласно сохраняется статус-кво: нефтяники на сельскохозяйственных угодьях добывают нефть, а оленеводы продолжают пасти стада там, где это еще возможно. Каких-либо конструктивных усилий со стороны местных или республиканских властей, направленных на урегулирование сложной правовой ситуации в сфере землепользования, не предпринимается, хотя отдельные громкие заявления все же были сделаны через несколько месяцев после начала противостояния.

Поэтому не случайно, что названная ситуация стала переходить в плоскость общественно-политического конфликта. 15 апреля в селе Краснобор Ижемского района прошла встреча представителей ОАО «ЛУКОЙЛ» с жителями 15 сел Ижемского района (вторая встреча состоялась 20 мая). На следующий день в СМИ появилась информация об этой встрече, которую ижемские активисты посчитали недостоверной, ибо в ней говорилось о сотрудничестве между местными жителями и нефтяной компании, в то время как компании по существу был предъявлен ультиматум.⁵² Жители района потребовали прекратить деятельность компании на территории Ижемского района из-за экологической безответственности компании. Основанием для подобных требований стали очередные разливы нефти, которые произошли в начале года. Заключение, принятое на сходе, по своему содержанию в корне отличалось от того, что говорилось о характере дискуссий в прессе. В частности, в нем говорилось: «Мы, коми-ижемцы, являемся коренным народом, и это наши земли. Мы больше не хотим мириться с хищнической эксплуатацией наших недр и экологической безответственностью компании ЛУКОЙЛ». Далее следовал ряд конкретных требований, среди которых было создание специальной комиссии по проверке деятельности компании на территории района⁶.

На интернет-ресурсе 7x7 «Новости. Мнения. Блоги» появились и более радикальные идеи, включавшие призывы поджигать буровые, бороться с «при-

5 Усов Е. Гринпис об итогах Красноборского собрания // Веськыд Сёрни. – 2014. – № 3 (59). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.m-iz.ru/news/grinpis_ob_itogakh_krasnoborskogo_sobranija/2014-03-30-1730

6 Из блогов: Мы должны быть равноправными партнерами при реализации любых промышленных проектов на наших землях // Информационное агентство «Север-Медиа». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bnkomi.ru/data/news/27679/>

езжими оккупантами» и высадить в Коми десант «объединенных сил финно-угорского мира». Однако более серьезным был демарш ижемских депутатов.

В 2014 г. проходили очередные выборы Главы республики и фактически с начала года началась информационная кампания, которая должна была доказать эффективность действующей власти. Важной составляющей этой кампании был доклад о социально-экономическом развитии республики в 2013 г., который и.о. Главы РК В. Гайзер зачитал перед депутатами Государственного Совета Республики Коми. Практически повсеместно этот доклад был одобрен, но депутаты Ижемского района на своей сессии этого не сделали, а лишь приняли его «к сведению»⁷, показав тем самым, что не во всем согласны с деятельностью республиканской власти. В комментариях лидеры ижемского движения подчеркивали, что недовольны тем, что политическое руководство РК до сих пор не может решить вопрос о статусе коми-ижемцев.

Как оленеводы, так и население района в целом объективно заинтересованы в конструктивном сотрудничестве между местными властями и ЛУ-КОЙЛОм, поэтому, видимо, не случайно Комитет спасения Печоры обратился к властям Усинска (нефтяной «столицы» Коми) перечислить денежные компенсации от добывающих компаний за нефтеразливы на решение проблем сельского населения.

При этом очевидно, что требования к деятельности компаний на территории РК необходимо ужесточить, а их финансовое участие в решении социально-экономических проблем сельского населения, проживающего в селах на севере республики должно стать более весомым, но для этого необходимо, чтобы республиканские власти и республиканские институты, ответственные за региональную этнополитику, приняли действенное участие в решении конфликтных ситуаций и в создании прочного фундамента для взаимовыгодного сотрудничества между сельским населением Усинского и Ижемского районов РК и добывающими компаниями. Но стоит заметить, что о событиях в Ижемском районе на официальном сайте Миннаца РК

7 Депутаты Ижемского района на своей последней сессии отказались поддержать доклад В. Гайзера // Интернет-журнал 7x7. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://7x7-journal.ru/item/40832>

(<http://www.minnats.komi.ru>) в ленте новостей, где помещается оперативная информация, не было ни одного сообщения.

Поскольку мы уже упомянули ситуацию в Ненецком автономном округе, то целесообразно остановиться на ней несколько подробнее. Здесь исторически сформировалось поликультурное сообщество, состоящее из трех основных этнических компонентов – ненцев, русских и коми. Все эти группы довольно поздно освоили территорию округа, но, по предположениям ученых, ненцы пришли сюда на рубеже первого и второго тысячелетия новой эры, т.е. несколько ранее двух других этнических сообществ. Оленеводство составляло основу хозяйства и культурных отличий европейских ненцев от их соседей, хотя коми-ижемцы уже в XVII в. заимствовали у них весь оленеводческий комплекс и существенно модернизировали его. Более того, ижемцы пасли стада своих оленей на тех же территориях, что и ненцы, что потребовало еще в 1835 г. принять Устав об управлении инородцев Мезенского уезда, который регламентировал порядок пользования оленьими пастбищами. Русское проникновение в Большеземельскую тундру началось раньше, чем сюда пришли коми, свидетельством чему является основание в 1499 г. города Пустозерска. Свидетельством тесного культурного взаимодействия трех групп явилось то, что уже в конце XIX в. европейские ненцы преимущественно перешли на русский язык, а оленеводы знали еще и коми. Процессы аккультурации и ассимиляции активно развивались и в советские годы, когда существенно изменился социально-профессиональный состав ненецкого населения, а в оленеводстве оказалась занятой относительно небольшая часть ненцев. Тем не менее, когда на рубеже 1980-1990-х гг., когда начались процессы так называемого «этнического возрождения» и в НАО сформировалась «Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй», именно развитие оленеводства было признано приоритетным направлением, с помощью которого можно сохранять культурную отличительность европейских ненцев, их этническую специфику. На 6 съезде Ассоциации в 2001 г. была предложена к реализации программа «Олень – наша жизнь и будущее».

Именно по инициативе «Ясавэй» в округе был принят закон об оленеводстве, существенно увеличены государственные дотации оленеводческим

хозяйствам за произведенную продукцию, создан центр ненецкой культуры. Более того, организации активно участвовала в формировании бюджета округа⁸. Между тем, региональная этнополитика в НАО была и остается несбалансированной. Об этом свидетельствуют как наши собственные наблюдения, так и опрос экспертов, который был проведен нами в округе совместно с архангельским исследовательским центром Медиа-Форис в ноябре 2013 г.

Данные опроса подтвердили более ранние наблюдения, суть которых заключается в том, что и для ненцев, и для других групп местного населения одним из главных социальных раздражителей становится характер функционирования рынка труда в округе. Местное население, и особенно ненцы, проигрывают социальную конкуренцию приезжим, на наиболее высокооплачиваемых рабочих местах в сфере нефтедобычи трудятся в основном приезжие из других регионов страны или трудовые мигранты. С одной стороны компаниям выгодно привозить в НАО уже подготовленные кадры специалистов, а с другой, для оптимизации кадрового обеспечения строительных площадок и нефтепромыслов целесообразно и даже необходимо использовать местные трудовые ресурсы. Решить проблему, которая возникла уже давно, можно путем создания в Нарьян-Маре Центра профессиональной подготовки, в котором бы нефтяники и строители готовили для своих производственных площадок необходимых специалистов. Но этого не сделано, что продолжает порождать рост антимигрантских настроений среди населения округа.

Если отношения между представителями разных этнических групп населения НАО оцениваются экспертами (как и другими респондентами) в целом положительно, то на вопрос, касающийся отношения в округе к трудовым мигрантам, характер ответов был принципиально иным. Только один эксперт оценил отношение к трудовым мигрантам в НАО как положительное, 40% заявили, что оно «нейтральное», а 50% назвали его «скорее отрицательным». Эти данные вполне соотносятся с итогами опроса методом полуструктурированного интервью. Более того, культурное разделение по критерию «местный-

8 Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй». Деятельность 2001-2004. Сводный отчет о деятельности общественного движения «Ассоциации ненецкого народа «Ясавэй» Ненецкого автономного округа. – Нарьян-Мар, 2004. – С. 11.

мигрант» и «свой-чужой» пока является главным фактором производства и воспроизводства внутренних культурных границ внутри регионального социума. Если сегодня не предпринять мер по исправлению диспропорций на рынке труда, по укреплению культуры толерантности у населения округа, пропаганде идей гражданской солидарности, то существует реальная опасность не только роста межэтнической напряженности и антимигрантских настроений, возникновения межэтнических конфликтов. Более того, местная молодежь уже однажды пыталась устроить «Марш на Версачей», т.е. разгромить одну из строительных компаний (Версо-М), в которой работают преимущественно трудовые мигранты. Эта попытка была предотвращена правоохранными органами, но причины, порождающие недовольство местного населения до сих пор не устранены. Это связано как с односторонней ориентацией региональной политики на удовлетворение интересов «коренного народа», так и системными ошибками в формировании стратегии этнополитики, в институциональном ее оформлении, о чем будет сказано ниже.

Не менее показательна, чем в НАО и Коми, ситуация в бывшем Коми-Пермяцком округе. На нее особенно важно обратить внимание, ибо округ был первым субъектом РФ, который прекратил свое существование, поскольку его население на референдуме 7 декабря 2003 г. поддержало идею объединения с Пермской областью. До объединения с Пермью округ был глубоко дотационным регионом, бюджет которого на 80% формировался за счет федеральных дотаций⁹.

Главной проблемой округа является низкий уровень его социально-экономического развития и как следствие – невысокий уровень доходов населения, плохое состояние социального сервиса, высокая степень неудовлетворенности жителей социально-экономическим развитием региона, способствующая миграции населения за его пределы. За период с 1959 по 2010 гг. численность населения сократилась с 236 тыс. чел. до 113 тыс. и продолжает сокращаться. Округ покидает в основном молодежь и квалифицированные специалисты.

9 Полуянов Н.А., Шабает Ю.П., Мальцев Г.И. Коми-Пермяцкий автономный округ: Проблемы социально-экономического и национального развития (Очерки. Статьи. Материалы). – М.: ЦИМО, 2000.

Высокий уровень «миграционной готовности» наиболее активной части населения ведет к тому, что значительная часть коми-пермяков ориентируется не на локальные культурные ценности, а общенациональные: общероссийскую идентичность и российский патриотизм, русский язык как основное средство общения во всех сферах жизни и т.д. Наши предыдущие исследования и материалы опроса, проведенного в округе в 2012 г. совместно с Пермским педагогическим университетом показали, что названные ориентации только усиливаются.¹⁰

Экономика округа, где сельское население составляет 70%, опирается на аграрный сектор, лесозаготовки и мелкий бизнес. Поддержание и развитие этих секторов местной экономики, а особенно создание условий для их эффективного функционирования и локальных центров роста есть важнейшая задача для политического руководства Пермского края и местных управленцев, ибо именно таким путем можно поддерживать и сохранять этническую специфику коми-пермяков. Но в Пермском крае доминирует иной подход к реализации этнополитики.

Здесь проводится огромное количество мероприятий фольклорно-фестивальной направленности, призванных продемонстрировать культурную отличительность коми-пермяков и заботу властей о поддержании их этнической специфики. Значительная часть этих мероприятий проходит в столице округа городе Кудымкаре, где ни в одной из школ не ведется преподавание коми-пермяцкого языка, где ориентации населения смещены в стороны общероссийских культурных ценностей и российской гражданской идентичности, как указано выше. Так, среди коми-пермяков, проживающих в Кудымкаре, согласно данным нашего опроса 2012 г., только 10% высказались за то, чтобы все дети изучали в школах коми-пермяцкий язык, среди сельских коми-пермяков – 18,5% (в Республике Коми у коми населения эти показатели в два с лишним раза

10 Котов О.В., Рогачев М.Б., Шабаев Ю.П. Современные коми. – Екатеринбург: Научный центр УрО РАН, 1996. – 364 с; Полуянов Н.А., Шабаев Ю.П., Мальцев Г.И. Коми-Пермяцкий автономный округ: Проблемы социально-экономического и национального развития (Очерки. Статьи. Материалы). – М.: ЦИМО, 2000; Тишков В.А. Финно-угорские народы России: общее положение, проблемы и решения // Исследования по прикладной и неотложной этнологии / Под ред. Ю.П. Шабаев. – 2005. – Вып. 183 и др.

выше), гражданами своего округа себя назвали 3% городских коми-пермяков и 6,7% – сельских, а гражданами России соответственно 52% и 50%. Апофеозом этнокультурной политики в округе стало возведение нового здания драматического театра в Кудымкаре, на возведение которого было потрачено более одного миллиарда рублей, из которых часть разворовали.¹¹ При этом для небольшого Кудымкара (35 тыс. жителей), где уже выстроен огромный Центр культуры и досуга, более актуальным было бы создание новых предприятий, приведение в порядок уличной сети, а для округа – строительство асфальтированных дорог, налаживание сотовой связи на селе, улучшение медицинского обслуживания, создание эффективных аграрных и лесных предприятий и перерабатывающих производств, что было обещано еще тогда, когда дискутировалась проблема объединения округа и Пермской области в единый субъект федерации.

Декоративный характер этнополитики в Коми-Пермяцком округе не только не способствует решению местных проблем, но лишь усиливает процессы этнической эрозии среди коми-пермяков, усилению миграции за пределы округа и ведет к росту недовольства среди этнически ориентированной части населения, заявляющей, что интересы коми-пермяцкого населения игнорируются властями края.¹²

Наконец последний пример, касающийся положения русского поморского населения, проживающего по берегам Белого моря. В дореволюционный период власти оказывали серьезную поддержку поморским жителям, обеспечивая их льготными кредитами, спонсируя транспортное сообщение между поморскими поселениями, оказывая поддержку новым методам хозяйствования, которые обеспечивали экономическое благополучие поморов, занимавшихся рыболовным и зверобойным промыслом, торговлей, мореходством. В постсоветскую эпоху многие рыболовецкие артели и колхозы (как и архангельский траловый флот) разорились, а многие жители поморских деревень перешли к натуральному хозяйству. Это спровоцировало прогрессирующую деградацию

11 В Прикамье судили чиновников, строивших театр в Кудымкаре // Российская газета. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/01/16/reg-pfo/perm-posadili-anons.html>

12 Восемь лет на краю. Кто излечит коми-пермяцкую депрессию? // Аргументы и Факты. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perm.aif.ru/politic/inperm/103928>

поселений по берегам арктических морей. При этом вместо системной и эффективной поддержки поморов, власти последовательно лишали их ресурсов для выживания. Один из самых болезненных ударов по благосостоянию поморов был нанесен в 2008 г. Тогда при участии нескольких известных деятелей российского шоу-бизнеса в Архангельске была организована шумная акция в защиту белька, которая активно освещалась федеральными телеканалами. Белек – это детеныш гренландского тюленя, промысел которого является традиционным для поморов. Продукты промысла поставлялись в последние годы в основном в Норвегию и давали относительно неплохой доход семьям жителей поморских деревень по берегам Белого моря. Если в местных сельхозартелях они зарабатывали всего примерно 3-4 тыс. руб. в месяц, то за полтора месяца «зверобойки» получали много больше своего годового заработка в аграрных предприятиях. Экологи ополчились именно на российских поморов, хотя объемы добычи нерки (промышляли не белька, а более взрослую особь – серку) в России значительно уступали тем объемам, что есть в Норвегии и Канаде, а ежегодные подвижки льда, ледокольные проводки убивали больше тюленей, чем добывали промысловики. Тем не менее, шумная экологическая кампания с требованием запретить промысел белька представляла поморов как нарушителей хрупкого экологического баланса на севере, как людей, стремящихся к личной наживе и готовых ради этого наносить серьезный ущерб природе. Очень быстро на данную кампанию отреагировало правительство РФ, и промысел белька официально запретили. Правда, в правительственном решении было заявлено, что поморы получают компенсации за утраченные доходы. Действительно, какие-то деньги правительством выделялись, но до адресатов они не дошли.

Помимо необоснованного запрета на зверобойный промысел, экономическое положение отдаленных сельских поселений, где исторически проживали поморы, усугубляется еще и тем, что поморы фактически не могут заниматься рыболовным промыслом, поскольку федеральное законодательство ограничивает традиционные способы частного лова рыбы, а организованные рыбопромысловые артели получают очень ограниченные квоты на ее вылов, и в отличие от этнических групп, получивших статус «коренных народов», вы-

нуждены платить за эти квоты весьма значительные средства, что еще больше усугубляет экономического положение очень слабых рыболовецких кооперативов. Жители поморских деревень, традиционно занимающихся рыбным промыслом и привыкшие использовать рыбу в своем рационе, не отказываются от нее, а потому вынуждены заниматься браконьерством.

В поморских деревнях, помимо рыболовства, прежде также занимались оленеводством, и еще в советские годы в коллективных хозяйствах Мезенского района Архангельской области было довольно большое стадо оленей. Но ныне их не осталось совсем, поскольку оленеводство стало экономически невыгодным. За пользование оленьими пастбищами коллективные хозяйства в постсоветское время должны платить земельный налог, который оказался неподъемным для них, а потому стада оленей были ликвидированы. Однако оленеводческие хозяйства из Ненецкого автономного округа, который граничит с Мезенским районом, стали активно пользоваться этими пастбищами, поскольку ненцы, как этническая группа, которая имеет официальный статус «коренного малочисленного народа», освобождены от платежей за землю. Более того, пастбищные угодья в Мезенском районе местными властями без согласования с населением были отданы в аренду ненецким оленеводам сроком на 45 лет, что вызвало возмущение местных жителей. Возмущение это связано как разницей в культурных статусах поморов и ненцев, так и тем, что поморские жители убеждены, что ненцы со своими стадами наносят урон хозяйственным интересам местных жителей: олени вытаптывают места сбора ягод и грибов, сокращают кормовую базу лосей и других животных, на которых ведется охота.

Кроме претензий к ненецким оленеводам у жителей поморских деревень существуют и многочисленные претензии к деятельности добывающих компаний, которые ведут разработку лесных угодий, добычу алмазов, разведку месторождений бокситов, нефти. Нанесение ущерба районам традиционного природопользования и ограничение промысловой деятельности в результате прессинга со стороны государства, промышленных компаний, иноэтничных соседей не только создает конфликтные ситуации, но и приводит к тому, что местное население все отчетливее осознает свой общий интерес, отличие своих интересов от интересов соседних культурных групп и интересов, действу-

ющих в регионе крупных компаний. Такая ситуация стимулирует процессы самоорганизации людей и активизирует поиск символических ресурсов, которые можно мобилизовать для борьбы за интересы локальных сообществ. Самой эффективной формой борьбы стало поморское движение, возникшее в начале 2000-х гг., а самым значимым символическим ресурсом является культурная отличительность поморов, их традиции и образ жизни.

Особую опасность в развитии этого движения увидели нефтяные и газовые компании, которые начинают активную экспансию в акваторию арктических морей. Дело в том, что практически всю эту акваторию можно рассматривать как территорию традиционного природопользования поморов, а, значит, самоорганизация поморов объективно невыгодна нефтяным гигантам (хотя очень выгодна для отстаивания позиций России в Арктике). Очевидно, что влиятельное поморское движение могло бы принудить добывающие компании делиться доходами с поморами, но главное согласовывать свою деятельность не только с федеральными чиновниками, но и с поморскими организациями, которые могут быть неуступчивыми. Поэтому на деятелей поморского движения ополчились консервативно настроенные политики и эксперты, оно фактически перестало существовать.

Оказавшись без общественной и политической поддержки поморское население, проживающее по берегам Белого и Баренцева морей уже в ближайшие годы может исчезнуть. ***Произойдет «опустынивание» обширных территорий, которые являются северными рубежами России и объявлены пограничной зоной.*** Если же государство не может поддержать население, проживающее на его территории, если оно не в силах окультурить и обустроить какие-то территории, то возникают вполне обоснованные сомнения относительно суверенных прав данного государства на владение указанными территориями. Между тем, в свете нынешнего обострения борьбы за ресурсы Арктики такая ситуация категорически неприемлема.

Очевидно, что нужно не усилить давление на поморов, а оказывать им всестороннюю поддержку, о чем неоднократно говорили и журналисты и исследователи¹³, тем более, что речь идет (в том числе) о сохранении их культур-

13 Герасименко О. Мы на своей земле не хозяева // Коммерсант Власть. – 11.06.2012. – № 23 (977); Трофимов В. Модная борьба с поморским движением // Радио ЭХО Мо-

ного наследия Русского Севера. Особо следует подчеркнуть то символическое значение, которое имеет для общественного сознания россиян Русский Север: этот регион еще со второй половины XIX в. интеллектуальная элита страны стала рассматривать как «культурную кладовую» русского народа, как историческое ядро Российского государства¹⁴.

Все вышеперечисленные проблемы и конкретные ситуации требуют серьезного внимания институтов этнополитики, а также разработки специальных мер реагирования, за которые они несут ответственность. *Но реальная практика показывает очевидную нечувствительность названных институтов к проблемам, которые находятся в сфере их прямой компетенции, что в немалой мере связано с институциональным оформлением этнополитики, функциями этнополитических институтов, характером их кадрового обеспечения и финансирования.*

Становление современных институтов этнополитики в РФ

Проблема формирования моделей этнополитики, создания механизмов их реализации и институтов, которые будут формировать и совершенствовать эти механизмы стала очевидной еще в конце 1980 – начале 1990-х гг., когда на политическую арену вышли многочисленные этнополитические организации, объявившие о стремлении к «возрождению» народов, интересы которых они намеревались отстаивать. Как на федеральном, так и на региональном уровне началось формирование неких управленческих структур, сферой ответственности которых должна была быть региональная этнополитика.

В 1989 г. в структуре российского правительства был образован Государственный комитет по национальным вопросам, переименованный в 1990 г. в Государственный комитет по делам национальностей, а в 1991 г. – в Госу-

сквы. – 06.02.2012. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/blog/ttrofimov/856254-echo/>; Шабает Ю.П. Поморская «проблема» в публичных дискуссиях: о правах и интересах «коренных» и «некоренных» групп (народов) // Этнопотитическая ситуация в России и сопредельных странах в 2012 году: Ежегодный доклад. – М., 2013.

14 Шабает Ю.П. Жеребцов И.Л., Журавлев П.С. «Русский Север»: культурные границы и культурные смыслы // Мир России. – 2012. – №4. – С. 134-153.

дарственный комитет по национальной политике (с марта 1993 г. – Государственный комитет по делам Федерации и национальностей). В январе 1994 г. комитет был преобразован в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике (Миннац РФ). В 2001 г. Миннац был упразднен. С декабря 2001 г. по март 2004 г. Министром («без портфеля») по вопросам межнациональных отношений был В.Ю.Зорин. В 2004 г. вопросы межнациональных отношений были переданы в Министерство регионального развития Российской Федерации, в котором образован специальный департамент¹⁵. Наконец в сентябре 2014 г. Минрегионразвития был упразднен, а функции регулирования межнациональных отношений переданы в Минкультуры.

Аналогичные федеральным управленческим структурам, что вполне логично, еще ранее стали появляться в национальных республиках. Так в 1991 г. был создан Комитет по национальной политике и межнациональным отношениям при Совете Министров Республики Карелия, в 1993 г. был создан Государственный комитет по делам национальностей в структуре правительства Коми, в 1995 г. Комитеты по делам национальностей появились в Удмуртии и в структуре правительства Мордовии. В Республике Марий Эл, как и во многих других регионах, департамент по делам национальностей был создан в составе Министерств культуры, а само это министерство стало именоваться Министерствами культуры и по делам национальностей. Инициатива создания подобных министерств исходила от этнонациональных движений, сформировавшихся в республиках и национальных округах. В областях институты этнополитики начали возникать позднее и, как правило, не являлись самостоятельными структурами.

На пике активности этнонациональных движений в 1990-е гг. статус и значение институтов этнополитики постепенно повышался. Так в Коми Комитет по делам национальностей был преобразован в Министерство национальной политики.

Инициатирующие создание региональных институтов этнополитики этнонациональные движения и организации выступали в качестве основных

15 Тишков В.А., Шабает Ю.П. Этнополитология: Политические функции этничности. – М.: Логос, 2013. – 368 с.

контрагентов данных институтов и не случайно при Министерствах в национальных республиках и при областных администрациях создаются Советы национально-культурных автономий и объединений. В Коми при Министерстве национальной политики такой совет был создан в 1997 г.

В Архангельске, к примеру, Совет национальностей Архангельской области, объединяющий представителей 13 национально-культурных автономий был сформирован в 1999 г. Главной его целью являлась организация межкультурного диалога. Совет выступает организатором и координатором таких мероприятий и акций, как визиты официальных представителей бывших республик СССР в Архангельск, фестивали музыки композиторов зарубежных стран, национальные праздники (например, еврейский Суккот, татарский Сабантуй и др.). При его содействии в 2008 г. открылся еврейский общинный центр, в 2010 г. заложен первый камень под строительство синагоги, а мусульмане Архангельска добились возвращения в собственность исторического здания мечети. С 2009 г. при поддержке Правительства Архангельской области проводятся Межнациональные форумы.

Но, как правило, подобные форумы носят сугубо декоративный, формальный характер и не оказывают влияния на культуру толерантности. Примером может служить хотя бы факт выселения из Архангельска группы цыган, прибывших туда из Волгограда и построивших на окраине города полтора десятка домов. При поддержке тогдашнего мэра города в 2006 г. начался сбор средств на организацию выселения и была организована целая кампания, которая пользовалась поддержкой местных депутатов¹⁶.

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

16 Шабает Ю. Архангелогородский регионализм // Бюллетень сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2006. – Январь-февраль. – № 65. – С. 15-16.

Сфера компетенции и организационная структура

Ссылаясь на Концепцию государственной национальной политики 1996 г. и «Стратегию», принятую в 2012 г., можно утверждать, что сфера компетенций институтов этнополитики должна быть довольно широкой. Однако практика показывает, что в сфере компетенции региональных институтов этнополитики оказалось именно взаимодействие с национальными объединениями, организация различных фольклорно-фестивальных мероприятий, конференций, т.е. довольно узкая сфера деятельности, связанная, прежде всего, с культурным развитием и образованием, т.е. теми областями, которые являются объектами управления региональных департаментов культуры и образования, т.е. возникло дублирование функций управленческих структур.

Сами же институты этнополитики часто не выделены в самостоятельные структуры, не имели достаточных финансовых ресурсов, не определили четко сферу своих компетенций и функций.

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

В Мурманской области обеспечением защиты прав коренных малочисленных народов, проблемами их социально-экономического развития занимается с 2010 г. Комитет по взаимодействию с общественными организациями

и делам молодежи Мурманской области, а в 2011 г. создана рабочая группа по вопросам гармонизации межэтнических отношений при правительстве области, хотя с 2009 г. действует Совет по Коренным малочисленным народам Севера. В Вологодской области с 2012 г. делами общественных объединений, в том числе национально-культурных автономий ведает Департамент внутренней политики правительства области. В Кировской области «развитием национальных культур» и «поддержкой национально-культурных автономий» занимается Департамент культуры. В других российских областях, краях с институтами этнополитики (которые однозначно маркировать подобным образом не всегда корректно) ситуация сходная.

Помимо организационного многообразия институтов региональной этнополитики следует отметить еще и неустойчивость форм названных институций, о чем можно судить как по федеральным учреждениям, так и по региональным. Так, к примеру, в Коми институт этнополитики прошел сложный путь эволюции от Комитета до самостоятельного Министерства, которое в 2005 г. было упразднено, а функции руководства этнополитикой были преданы Министерству культуры, в составе которого был организован специальный отдел. Но в 2007 г. Министерство национальной политики было образовано вновь и существует до сих пор. Республика Коми в этом отношении не одинока, поскольку институты этнополитики не отличаются устойчивой организационной структурой и в других регионах, к примеру, в Мордовии.

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

К примеру, когда в 2007 г. в Коми воссоздавалось Министерство национальной политики, было утверждено новое положение о министерстве, которое определяло его функции и сферу компетенций. Стоит заметить, что к этому времени был накоплен уже довольно большой опыт региональной этнополитики, который позволял адекватно определить круг функций и задач, которые предстояло решать воссоздаваемому министерству. В названном по-

ложении перечислено большое количество функций, включая технику безопасности, гражданскую оборону, награждение граждан, взаимодействие с международными организациями в сфере «национальных отношений», содействие культурно-языковой адаптации мигрантов, содействие мероприятиям, направленным на поддержку традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера и т.д.¹⁷ Но как сами названные функции выглядели крайне неопределенно, так и их перечень явно не соответствовал актуальным проблемам этнополитики. В числе функций отсутствовали такие важные направления деятельности как межведомственная координация в реализации государственной национальной политики, ибо очевидно, что этнополитика не может реализовываться силами и средствами одного министерства и по сути своей она является сложной комплексной задачей. Нет в числе функций и такого важного направления, как проведение целенаправленной политики, направленной на формирование общероссийской идентичности и укрепление российской *гражданской нации*, которая должна стать важнейшей составляющей в деятельности институтов этнополитики, поскольку укрепление гражданской солидарности и гражданских ценностей объективно ведет к снижению рисков межэтнического и межконфессионального противостояния. Нет и еще одной ключевой функции, связанной с анализом этнокультурных и социально-экономических процессов на региональном уровне и разработки на основе этого комплекса управленческих решений, обеспечивающих социальное благополучие местных культурных групп. Стоит заметить, что не только в Коми, но и в других субъектах РФ функции институтов этнополитики не вполне адекватны тем задачам, которые эти институты *должны* решать.

Политические практики

Описанные выше конфликтные ситуации и сложные коллизии, связанные с реальными проблемами, которые напрямую затрагивают жизнедеятель-

17 Шабает Ю. Чем будет заниматься новоявленный Миннац? // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2007. – Ноябрь-декабрь. – № 76. – С. 65-67.

ность различных этнических групп, характерны еще тем, что какого-либо участия в их разрешении региональные институты этнополитики не принимали. Более того, многие названные проблемы оказались вообще вне зоны внимания данных институтов.

Тот факт, что зачастую реальные проблемы, касающиеся благополучия местных культурных сообществ, выпадают из сферы внимания региональных институтов этнополитики, отчасти связан с недостаточным уровнем профессиональной подготовки их сотрудников. Очевидно, что компенсировать этот недостаток можно за счет привлечения к деятельности данных институтов компетентных экспертов. И во многих регионах практика привлечения экспертов существует. Но проблема заключается в том, что экспертные советы при институтах этнополитики и привлекаемые в них эксперты не всегда способны выполнять роль независимой экспертизы, поскольку нередко формируются из активистов НКА и других этнических организаций или из ангажированных специалистов, т.е. из людей, главная забота которых – поддержание культурных отличий, а не последовательная работа на благо гражданской интеграции.

И это тоже не случайно, поскольку чиновники порой понимают этнополитику весьма узко: как официальное содействие постоянной демонстрации культурной отличительности групп (в этой связи интеграционная политика просто выпадает из их поля зрения), культурного многообразия региона. Очевидными партнерами в подобных акциях выступают этнические антрепренеры, которых не только включают в состав экспертных советов, но и инкорпорируют в институты этнополитики, в региональные властные структуры. Такая ситуация связана с устойчивым стереотипом восприятия государственной национальной политики, как политики, ориентированной исключительно на удовлетворение нужд миноритарных культурных групп или титульных этносов, именем которых названа та или иная республика.

Так в программе движения «Марий ушем», принятой еще в апреле 1992 г. говорилось не только о необходимости сформировать одну из палат республиканского парламента исключительно из марийцев, но и предлагалось создать «Государственный комитет марийского народа на правах министерства со

своими структурными подразделениями в городах и районах республики».¹⁸ Но не только этнические антрепренеры настаивают на том, чтобы сферой первоочередного внимания региональных властей должны становиться интересы не всех этнических групп населения того или иного региона, а только лишь избранных или «главных» народов, но и сами чиновники на местах находятся в плену этого опасного заблуждения. Так в начале 2011 г. только что вступивший в должность Главы Республики Коми В. Гайзер на представительной партконференции сделал следующее заявление: «Развитие культуры коренного народа – наш приоритет»¹⁹. Названный подход к формированию этнополитики искажает саму ее суть и не только делает ее этноцентричной, но и позволяет говорить о ее расиализации.

Кадровое и экспертное обеспечение деятельности институтов этнополитики

Как формируются кадры институтов этнополитики? Очевидно, что кадровое обеспечение есть серьезная проблема, которая на сегодняшний день не разрешена. Начнем с того, что в такой полиэтничной и поликультурной стране, как Россия, до сих пор нет развернутой системы этнокультурного и этнополитического просвещения населения. Культурное многообразие страны не находит отражение в школьных программах, а необходимость упрочивать общероссийскую идентичность, гражданское сознание и гражданское согласие не привело к повсеместному внедрению в практику школьного обучения уроков граждановедения, как это имеет место во Франции²⁰. Нет в школах и столь необходимых уроков толерантности, которые бы помогали понимать и пра-

18 Программа общественного объединения «Марий ушем» // Пробуждение финно-угорского Севера. Опыт Марий Эл / Автор-составитель С.М.Червонная. – М., 1996. – Т.1. Национальные движения Марий Эл. – 227 с.

19 БНК Коми представляет доклад Вячеслава Гайзера на конференции «Единой России» // Север-Медиа. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bnkom.ru/data/news/6903/>

20 Филиппова Е.И. Территории идентичности в современной Франции. – М.: Росинформгротех, 2010. – 300 с.

вильно воспринимать отличия между этническими, религиозными и расовыми группами населения страны, воспринимать представителей всех культурно-отличных групп именно как сограждан, а не как носителей «чуждых» культурных традиций.

Показательно, что в университетах страны, даже на факультетах гуманитарных и социальных наук, в учебной программе нет не только этнологии, но и этнополитологии, хотя в такой многонациональной стране, как Россия, остро необходимо распространение этнологических и этнополитологических знаний. Даже на кафедрах политологии, этнополитические курсы значатся не как профильные дисциплины, а как курсы по выбору, хотя в последние годы подготовлено довольно много учебников этнополитологии для высшей школы²¹. Но очевидно, что определенным минимумом этнологических и этнополитических знаний должны обладать не только гуманитарии, но и студенты инженерных вузов и институтов, где ведется подготовка специалистов для служб социального сервиса, ибо им придется работать в сложных коллективах и взаимодействовать с представителями разных культурных традиций. В региональных академиях государственной службы ситуация аналогичная, а если там и ведут некие этнополитические курсы, то их качество вызывает сомнения.

В связи с этим в региональных институтах этнополитики очевиден дефицит специалистов с хорошей этнологической и этнополитической подготовкой. Названный дефицит неизбежно ведет к тому, что этнополитика воспринимается в ее самом упрощенном вульгарном варианте, т.е. как демонстрация культурного многообразия региона через различные фольклорно-фестивальные мероприятия и поддержку этнических организаций, главной заботой лидеров которых является сохранение культурной отличительности группы. Более того, при таком понимании этнополитики именно этнические антрепренеры и этнически ориентированные исследователи, чиновники становятся главными экспертами в области государственной национальной политики, хотя их интересы

21 Шабает Ю.П. Этнопотитология в России: наука без «периферии» // Политическая наука в России: проблемы, направления и школы (1990-2007). – 2008. – С. 145-165; Шабает Ю.П. Этнопотитология в России: формирование учебной дисциплины // Политическая наука. – 2011. – №1. – С. 47-63.

связаны не с решением задач культурной и политической интеграции российского общества и укреплением общероссийской идентичности, а с сохранением локальных и в частности этнических идентичностей, с демонстрацией культурных дистанций между этническими группами населения РФ.

Но во многих экспертных советах, призванных решать проблемы оптимизации межнациональных отношений, совершенствования национальной политики присутствуют этнические активисты, руководители НКА, лидеры религиозных организаций, но отсутствуют реальные, неангажированные эксперты. Более того, лидеры этнических организаций инкорпорируются во властные структуры.

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

Фактически она ведет к тому, что региональные власти оказываются в ловушке имитационной этнополитики. С одной стороны, в результате союза с этническими антрепренерами обеспечивается зависимость этнических лидеров и возглавляемых ими организаций от региональных властей и их лояльность, но с другой – административная и финансовая поддержка властей делают этнические организации органической частью политического дизайна российских регионов, а сама этнополитика вместо однозначной ориентации на интересы общества и государства (и, как следствие, на укрепление общероссийской идентичности) в большей мере ориентируется на удовлетворение интересов отдельных этнических групп и их лидеров (т.е. по существу, на усиленное воспроизводство культурной отличительности и ослабление интеграционных тенденций в российском обществе). Следствием избранной тактики становится не столько политическое обуздание радикального этнонационализма, сколько этнизация региональной политики и все возрастающая нечувствительность региональных политических лидеров к этнонационализму и культурному расизму, к практике конструирования культурных границ внутри российского социума.

Многие местные эксперты, правда, выступают в нескольких социальных качествах: они имеют статус исследователя (преподавателя), одновременно являются активистами или членами этнических организаций, часто имеют опыт

деятельности в местных органах власти. Совокупность этих качеств позволяет представлять их в качестве экспертов, но очевидно, что говорить о непредвзятости оценок и заключений подобных экспертов не приходится.

Так в Коми-Пермяцком округе местные исследователи заявили, что 86% опрошенных ими жителей выступают за обучение детей коми-пермяцкому языку²², в то время как приведенные выше наши данные свидетельствуют о совсем других культурных ориентациях местного населения, да и все предыдущие исследования показывали, что процессы деэтнизации стали здесь устойчивой тенденцией²³. В Коми местное Министерство национальной политики также склонно привлекать в качестве экспертов этнических антрепренеров и слабо подготовленных специалистов, которые однако тесно связаны с этническими движениями. Им поручается проведение исследований, характеризующих языковую ситуацию в республике, итоги которых вызывают вполне обоснованные сомнения²⁴. А в последнее время, когда Министерство образования республики ввело практику обязательного обучения коми языку во всех школах республики, начиная с начальных классов (нарушив тем самым нормы российского законодательства), что спровоцировало обращения в верховный и конституционный суды, открытые письма в адрес Главы РК и Государственного Совета, им вновь поручается проведение опросов, результаты которых трактуются таким образом, что большинство родителей поддерживает принятые меры, хотя корректно проведенные социологические исследования опровергают подобные выводы.²⁵

22 Восемь лет на краю. Кто излечит коми-пермяцкую депрессию? // Аргументы и Факты. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.perm.aif.ru/politic/inperm/103928>

23 Полуянов Н.А., Шабает Ю.П., Мальцев Г.И. Коми-Пермяцкий автономный округ: Проблемы социально-экономического и национального развития (Очерки. Статьи. Материалы). – М.: ЦИМО, 2000.

24 Шабает Ю.П., Чарина А.М. Финно-угорский национализм и гражданская консолидация в России (этнополитический анализ). – СПб.: Институт сервиса и экономики; Иэа РАН, 2010. – 309 с.

25 Шабает Ю.П. Язык взаимопонимания и понимание языка // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах: Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга 2012. – М.: ИЭА РАН, 2013, – 676 с.

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

Неоправданные заигрывания с этническими активистами, в том числе с теми из них, кто придерживается радикальных взглядов, по свидетельствам целого ряда региональных исследователей, весьма характерно для институтов этнополитики на местах.

Финансирование этнополитики и характер использования средств

Деятельность институтов этнополитики с одной стороны, как мы уже подчеркнули, нередко покоится на упрощенном понимании самой сущности региональной этнополитики, а с другой – она не подкреплена защищенными финансовыми ресурсами. Если проанализировать региональные бюджеты, то статья расходов «национальная политика» просто отсутствует в них. К примеру, в Республике Мордовия Министерство национальной политики существует с 2010 г., но даже в бюджете на 2014 г. названная статья не прописана, хотя расходы на национальную политику в бюджете предусмотрены, но разнесены по другим статьям. При этом финансирование государственной национальной политики обеспечивается как местными бюджетами, так и целевым федеральным финансированием. К примеру, в Коми федеральные средства поступают на поддержку коренных малочисленных народов, хотя ижемцы, которые долгое время

добиваются этого статуса, к данной группе народов формально не относятся, по приоритетным федеральным проектам – на расширение финно-угорского этнопарка, по целевой программе «Укрепление единства российской нации...».

Чаще всего, особенно в областных бюджетах, финансирование различных мероприятий, которые в принципе относятся к практике реализации этнополитики разнесено по разным статьям и не консолидированы как единая и важная статья расходов региона. Такое распыление средств свидетельствует о том, что национальная политика, во-первых, не воспринимается как одно из приоритетных направлений региональной социальной политики, а, во-вторых, о том, что довольно сложно бывает определить, какие расходы относятся к собственно к национальной политике, а какие можно и нужно отнести к статье расходов на образование, культуру и т.д. И хотя национальная политика охватывает многие сферы жизни местных сообществ, а потому подход к решению проблем этой политики должен быть комплексным, видимо, стоит выделить эту политику в отдельную статью расходов и определить конкретный перечень финансируемых из бюджета отдельных направлений и мероприятий, что позволит усилить единство этой политики и внести ясность в принципы ее финансового обеспечения.

Что касается структуры расходов в рамках реализации государственной национальной политики, то и здесь есть серьезные вопросы, на которые следует обратить внимание. К примеру, если рассмотреть характер расходования средств по статье национальная политика в Республике Коми на 2014 г., то общая сумма расходов окажется довольно внушительной (даже без учета весьма значимых федеральных средств) – 100,96 млн. рублей. Но при этом «расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций...», т.е. финансирование деятельности самого Миннаца составляют 15888,9 млн. рублей, а оказание государственных услуг прочими учреждениями культуры – 64865,5 млн. рублей, что подразумевает обеспечение деятельности таких объектов как Финно-угорский этнопарк, Дом дружбы народов (включая оплату персонала), т.е. учреждений созданных и функционирующих для демонстрации культурных отличий и многообразия культур народов РФ, часто выполняющих эти функции очень условно (к примеру, этнопарк можно считать неким развлека-

тельным центром, где проводятся различные мероприятия, в том числе и с неким «финно-угорским оттенком»).

Довольно значительная сумма (7,577 млн.) выделяется на поддержку оленеводства, но значительная часть этих средств тратится на перевозку детей оленеводов (вертолетами) из интернатов на стойбища после окончания учебного года и обратно, когда вновь начинается учебный год. Государственная поддержка национально-культурных автономий составляет 1,6 млн. рублей, а на профилактику терроризма и этнического экстремизма должно быть потрачено 428,8 тысяч. Но загадочная «организация обучения и подготовки специалистов в области межэтнических и межконфессиональных отношений» (при том, что наиболее авторитетные специалисты к этому направлению деятельности не привлекаются) должна обойтись всего в 105 тыс. рублей. При этом расходы на подготовку учебных пособий для школ, в которых бы говорилось о культурном многообразии республики и страны, предлагались методические рекомендации по организации уроков толерантности и уроков граждановедения не предусмотрены, как не предусмотрены расходы и на многие другие крайне важные для реализации государственной национальной политики РФ мероприятия, касающиеся, прежде всего, укрепления общероссийского единства и укрепления общероссийской идентичности.

Иными словами, в республике основная часть средств идет на поддержание жизнедеятельности неких организаций, а не на формирование условий для оптимизации отношений между культурными и религиозными группами, на укрепление гражданского единства, на воспитание гражданственности и культуры толерантности, т.е. на реальные приоритеты государственной национальной политики.

По идее основные направления деятельности по реализации государственной национальной политики довольно четко сформулированы в «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Эти направления должны стать руководством к действию для региональных институтов этнополитики и эти же направления должны фигурировать в региональных бюджетах в рамках расходов на статью «национальная политика», т.е. каждое направление деятельности должно быть финансово обеспечено. Однако, подобной ясности и подобной логики в региональных

бюджетах не наблюдается, что связано с самим пониманием этнополитики и с теми политическими практиками, о которых говорилось выше.

Заключение

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

Тем самым смысл национальной политики искажается. Институты, предназначенные для реализации национальной политики, становятся инструментами, которые способствуют «политизации и укреплению этнических различий»²⁶. Они поддерживают меры, направленные не на укрепление интеграции российского общества и гражданской солидарности россиян, а вкладывают деньги в акции и мероприятия, способствующие углублению культурных границ между различными сегментами российского общества. Отсюда появляются этнические конкурсы красоты, этнические спортивные турниры, этническое искусство, этническая мода, этническая религия и т.д. и т.п. Глобальная этнизация социального пространства ***«таит в себе потенциальную опасность, так как в этом контексте люди рассматриваются не как равные между собой человеческие существа, а как отличные друг от друга существа этнические»***²⁷.

26 Национализм как функция территориальной целостности (редакционная статья) // Эксперт. – 2012. – 30 января – 5 февраля. – № 4 (787). – С. 13-14.

27 Осипов А., Сапожников Р. Законодательство РФ, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации (справочный материал) // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. – М.: Немецко-русский обмен, 2004. – 163 с.

Что необходимо сделать в ближайшее время, во-первых, необходимо уделить серьезное внимание кадровому составу институтов этнополитики, организовать эффективную этнополитическую подготовку кадров государственных служащих, отвечающих за формирование региональных моделей этнополитики. Во-вторых, необходимо, унифицировать саму систему этнополитических институтов, поскольку необходимость проведения единой государственной национальной политики диктует необходимость не только общей доктринальной и законодательной базы такой политики, но и единых институтов, с помощью которых эта политика будет реализовываться. В-третьих, надо пересмотреть и расширить функции данных политических акторов. В-четвертых, институты этнополитики должны наладить тесное сотрудничество с академической наукой и исключить практику, когда исследования проводятся случайными людьми, а корпус экспертов формируется за счет общественных активистов и чиновников. Наконец, крайне важно выработать серьезные критерии оценки деятельности институтов этнополитики. На наш взгляд, таковыми критериями не может быть количество проведенных фольклорных фестивалей или суммы, потраченные на поддержку национально-культурных автономий и их лидеров. Очевидным критерием оценки будет служить уровень распространения настроений интолерантности и гражданской солидарности в каждом конкретном регионе. Оценка уровня подобных настроений может быть осуществлена социологическими методами, но проводить социологические замеры могут лишь независимые от региональных властей социологические службы.

Стоит также рассмотреть и довольно непростой вопрос о возможной глубокой трансформации институтов этнополитики, поскольку есть мнение, что их место должны занять уполномоченные по культурным правам и интеграционной политике (но ни в коем случае не по правам народов, как это предлагается), которые будут стоять на страже интересов не этнических антрепренеров, а *культурных прав граждан*. Регламент работы подобных омбудсменов будет определяться не местными распорядительными документами, а федеральными законодательными актами, их статус и полномочия должны соответствовать решаемым задачам, чтобы усилить правовую основу этнополитики, сделать государственную национальную политику свободной от влияния эгоизма этнических элит и политических интересов отдельных региональных лидеров.

В настоящее время мы не можем говорить о том, что в стране реализуется эффективная государственная национальная политика, что удалось обеспечить единство этой политики на общенациональном уровне. Более того, названные выше дисбалансы в подходах к формированию региональных моделей госнацполитики, неопределенность институциональной организации и финансовой обеспеченности этнополитики, отсутствие подготовленных именно для этой сферы деятельности кадров управленцев и другие нерешенные проблемы позволяют ставить ***вопрос об организационном кризисе данного направления внутренней политики государства.***

Безусловно, высказанные нами замечания носят предварительный и дискуссионный характер, требуют основательного обсуждения и корректировки. Однако, мы полагаем, что для реализации стратегических целей и задач государственной национальной политики совершенствование институтов этнополитики жизненно необходимо.

Библиография

1. Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй». Деятельность 2001-2004 // Сводный отчет о деятельности общественного движения «Ассоциации ненецкого народа «Ясавэй» Ненецкого автономного округа. – Нарьян-Мар, 2004. – С. 11.
2. В Прикамье судили чиновников, строивших театр в Кудымкаре // Российская газета. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/01/16/reg-pfo/perm-posadili-anons.html>
3. Восемь лет на краю. Кто излечит коми-пермяцкую депрессию? // Аргументы и Факты. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.perm.aif.ru/politic/inperm/103928>
4. Герасименко О. Мы на своей земле не хозяева // Коммерсант Власть. – 11.06.2012. – № 23 (977).
5. Депутаты Ижемского района на своей последней сессии отказались поддержать доклад В. Гайзера // Интернет-журнал 7x7. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://7x7-journal.ru/item/40832>
6. Истомин К.В. ПМА // Усинский район. – 2014. – Март.

7. Из блогов: «Мы должны быть равноправными партнерами при реализации любых промышленных проектов на наших землях» // Информационному агентству «Север-Медиа». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bnkomi.ru/data/news/27679/>
8. Котов О.В., Рогачев М.Б., Шабает Ю.П. Современные коми. – Екатеринбург: Научный центр УрО РАН, 1996. – 364 с.
9. Мухаметшина Н.С. Трансформации национализма и «символьная элита»: российский опыт. – Самара: Самарский университет, 2003. – 292 с.
10. Национализм как функция территориальной целостности (редакционная статья) // Эксперт. – 2012. – 30 января – 5 февраля. – № 4 (787). – С. 13-14.
11. Осипов А., Сапожников Р. Законодательство РФ, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации (справочный материал) // Проблемы правового регулирования межнациональных отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. – М.: Немецко-русский обмен, 2004. – 163 с.
12. Полуянов Н.А., Шабает Ю.П., Мальцев Г.И. Коми-Пермяцкий автономный округ: Проблемы социально-экономического и национального развития (Очерки. Статьи. Материалы). – М.: ЦИМО, 2000.
13. Программа общественного объединения «Марий ушем» // Пробуждение финно-угорского Севера. Опыт Марий Эл / Автор-составитель С.М. Червонная. – М., 1996. – Т.1. Национальные движения Марий Эл. – 227 с.
14. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Законодательство России. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/ipsdata/>
15. Тишков В.А. Финно-угорские народы России: общее положение, проблемы и решения // Исследования по прикладной и неотложной этнологии / Под ред. Ю.П. Шабает. – 2005. – Вып. 183.
16. Трофимов В. Модная борьба с поморским движением // Радио ЭХО Москвы. – 06.02.2012. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/blog/ttrofimov/856254-echo/>
17. Тишков В.А., Шабает Ю.П. Этнополитология: Политические функции этничности. – М.: Логос, 2013. – 368 с.

18. Усов Е. Гринпис об итогах Красноборского собрания // Веськыд Сёрни. – 2014. – № 3 (59). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.m-iz.ru/news/grinpis_ob_itogakh_krasnoborskogo_sobranija/2014-03-30-1730
19. Шабает Ю.П. Культурный апокалипсис или гражданская консолидация? // Социологические исследования. – 2013. – № 3. – С. 28-36.
20. Шабает Ю.П. Поморская «проблема» в публичных дискуссиях: о правах и интересах «коренных» и «некоренных» групп (народов) // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных странах в 2012 году: Ежегодный доклад. – М., 2013.
21. Шабает Ю.П. Жеребцов И.Л., Журавлев П.С. «Русский Север»: культурные границы и культурные смыслы // Мир России. – 2012. – №4. – С. 134-153.
22. Шабает Ю. Архангелогородский регионализм // Бюллетень сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2006. – Январь-февраль. – № 65. – С. 15-16.
23. Шабает Ю. Чем будет заниматься новоявленный Миннац? // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2007. – Ноябрь-декабрь. – № 76. – С. 65-67.
24. Шабает Ю.П. Язык взаимопонимания и понимание языка // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах: Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга 2012. – М.: ИЭА РАН, 2013. – 676 с.

Strategic contexts and practical forms of national politics in present-day Russia

Yurii P. Shabaev

Full doctor of history, senior research scientist,
head of ethnography department,
Institute of language, literature and history, Komi science centre,
the Ural branch of Russian academy of sciences,

167982, 26 Kommunisticheskaya str., Syktyvkar, Russian Federation;
e-mail: shabaev@mail.illhkomisc.ru

Evgenii N. Rozhkin

PhD (Economics), associate professor, academic secretary,
Institute of language, literature and history, Komi science centre,
the Ural branch of Russian academy of sciences,
167982, 26 Kommunisticheskaya str., Syktyvkar, Russian Federation;
e-mail: erojkin@gmail.com

Aleksandr P. Sadokhin

Full doctor of culturology, professor,
Russian presidential academy of national economy and public administration,
129110, 84 Vernadskogo str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: sadalpetr@yandex.ru

Abstract

The article is dedicated to the analysis of ethnopolitical problems, which are being formed at the regional level. During the post-Soviet years, ethnopolitical institutes have been formed spontaneously to a large extent, which partly was called by difficult economic and social condition of the country and at its regions. During the post-Soviet period three main approaches at federal and regional state politics (ethnopolitics) were formed, which became the grounds for both legal basis and political practices, they are destined to regulate the relations between state and ethnical communities: alarmist, loyalist, integrationist. The problem of ethnopolitics models formation, creation of mechanisms of their implementation and institutes, which will be responsible for formation and development of these mechanisms, became evident back at the end of 1980- early in the 1990s., when the political arena has been crowded with numerous ethnopolitical organizations that have declared their aspiration towards the "revival" of the nation, the interest of which they intended to defend. Some management structures started formation at federal and regional levels;

their responsibility scope was dedicated to the regional ethnopolitics. The aim of this paper is to demonstrate the way the regional institutes of ethnopolitics, formed during the post-Soviet period, react on complicated ethnocultural and ethnopolitical issues that arise in the subjects of the Russian Federation and to determine, which directions of effectivization of their activity should be.

For citation

Shabaev, Yu.P., Rozhkin, E.N., Sadokhin, A.P. (2014) Strategicheskie konteksty i prakticheskie formy natsional'noi politiki v sovremennoi Rossii [Strategic contexts and practical forms of national politics in present-day Russia]. *Kul'tura i tsivilizatsiya* [Culture and Civilization], 4, pp. 26-69 (in Russian).

Keywords

Regional ethnopolitics, ethnicity, institute, strategy.

References

1. Assotsiatsiya nenetskogo naroda "Yasavei". Deyatel'nost' 2001-2004 [Association of Nentsy people "Yasavei". Activities in 2001-2004] (2004). In: *Svodnyi otchet o deyatel'nosti obshchestvennogo dvizheniya "Assotsiatsii nenetskogo naroda "Yasavei" Nenetskogo avtonomnogo okruga* [Consolidate report on activity of "Association of Nentsy people "Yasavei" social movement of Nentsy autonomous region]. Naryan-Mar, p. 11.
2. Bakharev, R. (2014) *V Prikam'e sudili chinovnikov, stroivshikh teatr v Kudymkare* [In Kama region the bureaucrats building the theater at Kudymkar were judged]. [Online] Rossiiskaya gazeta [Russian newspaper]. Available from: <http://www.rg.ru/2014/01/16/reg-pfo/perm-posadili-anons.html> [Accessed 08/06/14].
3. *Deputaty Izhemskogo raiona na svoei poslednei sessii otkazalis' podderzhat' доклад V. Gaizer* [Deputies of the Izhemsk region have refused to support the report of V. Gaizer at last session]. [Online] 7x7. Available from: <http://7x7-journal.ru/item/40832> [Accessed 08/06/14].
4. Gerasimenko, O. (2012) My na svoei zemle ne khozyaeva [We are not the owners of our land]. *Kommersant Vlast'* [Businessman Power], 23 (977).
5. Istomin, K.V (2014) PMA. *Usinskii raion* [Usian region].

6. *Iz blogov: "My dolzhny byt' ravnopravnymi partnerami pri realizatsii lyubykh promyshlennykh proektov na nashikh zemlyakh"* [From blogs: "We've got to be equal partners on the realization of any industry related projects on our lands"]. [Online] Information agency "Sever-Media". Available from: <http://www.bnko-mi.ru/data/news/27679/> [Accessed 08/08/12].
7. Kotov, O.V., Rogachev, M.B., Shabaev, Yu.P (1996) *Sovremennye komi* [Present-day Komi]. Yekaterinburg: Ural Department of Russian Academy of Sciences.
8. Mukhametshina, N.S. (2003) *Transformatsii natsionalizma i "simvol'naya elita": rossiiskii opyt.* [Transformation of nationalism and "symbolic elite": Russian practice]. Samara: University of Samara.
9. Natsionalizm kak funktsiya territorial'noi tselostnosti (redaktsionnaya stat'ya) [Nationalism as a function of territorial integrity (editorial)] (2012). *Ekspert*, 4 (787), pp. 13-14.
10. Osipov, A., Sapozhnikov, R. (2004) *Zakonodatel'stvo RF, imeyushchee otnoshenie k etnichnosti. Kontseptual'nye osnovy, sodержanie, problemy realizatsii (spravochnyi material)* [Russian Federation legislation, related to ethnicity. Conceptual foundations, contents, implementation issues (reference information)]. In: *Problemy pravovogo regulirovaniya mezhetnicheskikh otnoshenii i antidiskriminatsionnogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii* [Problems of statutory regulation of the inter-ethnic relations and anti-discriminatory legislation of Russian Federation]. Moscow: Nemetsko-russkii obmen.
11. Poluyanov, N.A., Shabaev, Yu.P., Mal'tsev, G.I. (2000) *Komi-Permyatskii avtonomnyi okrug: Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo i natsional'nogo razvitiya (Ocherki. Stat'i. Materialy)* [Komi-Permyak autonomous region: Problems of social, economic and national development (Outlines. Articles. Materials)]. Moscow: TsIMO.
12. Programma obshchestvennogo ob"edineniya "Marii ushem" [Program of public association "Marii ushem"] (1996). In: Chervonnaya, S.M. (ed.) *Probuzhdenie finno-ugorskogo Severa. Opyt Marii El. Tom 1. Natsional'nye dvizheniya Marii El* [Awakening of Finno-Ugric north. Marii El practice. Vol. 1. National movements of Marii El]. Moscow.
13. Shabaev, Yu. (2006) Arkhangelogorodskii regionalizm [Arkhangelsk regionalism]. *Byulleten' seti etnologicheskogo monitoringa i rannego preduprezhdeniya*

- konfliktov* [*Bulletin of the net of ethnological monitoring and early conflict warning*], 65, pp. 15-16.
14. Shabaev, Yu. (2007) Chem budet zanimat'sya novoyavlennymi Minnats? [What will the new sprung Minnats do?]. *Byulleten' Seti etnologicheskogo monitoringa i rannego preduprezhdeniya konfliktov* [*Bulletin of the net of ethnological monitoring and early conflict warning*], 76, pp. 65-67.
 15. Shabaev, Yu.P. (2013) Kul'turnyi apokalipsis ili grazhdanskaya konsolidatsiya? [Cultural apocalypse or civil consolidation?]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [*Social studies*], 3, pp. 28-36.
 16. Shabaev, Yu.P. (2013) Pomorskaya "problema" v publichnykh diskussiyakh: o pravakh i interesakh "korennykh" i "nekorennykh" grupp (narodov) [Pomorskaya "Problem" in public discussions: on the rights and interests of "native" and "non-native" groups (nations)]. In: *Etnopoliticheskaya situatsiya v Rossii i sopredel'nykh stranakh v 2012 godu* [*Ethnopolitical situation in both Russia and cross-border countries in 2012*]. Annual report. Moscow.
 17. Shabaev, Yu.P. (2013) Yazyk vzaimoponimaniya i ponimanie yazyka [Mutual understanding language and language understanding]. In: *Etnopoliticheskaya situatsiya v Rossii i sopredel'nykh gosudarstvakh. Ezhegodnyi doklad Seti etnologicheskogo monitoringa 2012* [*Ethnopolitical situation in both Russia and cross-border countries. Annual report of ethnological monitoring 2012*]. Moscow: IEA RAN.
 18. Shabaev, Yu.P. Zherebtsov, I.L., Zhuravlev P.S. (2012) "Russkii Sever": kul'turnye granitsy i kul'turnye smysly ["Russian North": cultural borders and meanings]. *Mir Rossii* [*World of Russia*], 4, pp. 134-153.
 19. *Strategiya gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda* [*Strategy of Russian federation state national policy for the period up to 2025*]. [Online]. Available from: <http://www.pravo.gov.ru/ipsdata/> [Accessed 21/06/14].
 20. Tishkov, V.A (2005) Finno-ugorskie narody Rossii: obshchee polozhenie, problemy i resheniya [Finno-Ugric nations of Russia: General position, problems and solutions]. In: Shabaev, Yu.P. (ed.) *Issledovaniya po prikladnoi i neotlozhnoi etnologii* [*Studies on applicable and pressing ethnology*]. Iss.183.

21. Tishkov, V.A., Shabaev, Yu.P. (2013) *Etnopolitologiya: Politicheskie funktsii etnichnosti* [Ethnopolitology: political functions of the ethnicity]. Moscow: Logos.
22. Trofimov, V. (2012) *Modnaya bor'ba s pomorskim dvizheniem* [Popular fight with coast-dweller movement]. [Online]. Available from: <http://echo.msk.ru/blog/ttrofimov/856254-echo/> [Accessed 08/08/12].
23. Usov, E. (2014) *Grinpis ob itogakh Krasnoborskogo sobraniya* [Greenpeace on the results of Krasnoborskiy assembly]. [Online]. Available from: http://www.m-iz.ru/news/grinpis_ob_itogakh_krasnoborskogo_sobraniya/2014-03-30-1730 [Accessed 08/05/14].
24. *Vosem' let na krayu. Kto izlehit komi-permyatskuyu depressiyu?* [Eight years on the edge. Who is able to cure Komi-Permyak depression?]. [Online]. Argumenty i fakty [Arguments and facts]. Available from: <http://www.perm.aif.ru/politic/inperm/103928> [Accessed 05/05/14].