

ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА, СОЦИУМ И КУЛЬТУРА ECONOMICS, POLITICAL SCIENCE, SOCIETY AND CULTURE

УДК [323.1+323.2+342.72/.73](985)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.4

Этнополитика России в Арктической зоне: интеграция, региональная мультикультуральность, традиция¹



© **Задорин Максим Юрьевич**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Арктического центра стратегических исследований; доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Высшей школы экономики, управления и права. Телефон: (8182) 21-89-39. E-mail: m.zadorin@narfu.ru Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия.

© **Минчук Олег Викторович**, заместитель директора Высшей школы социально-гуманитарных наук и международной коммуникации по социальной и воспитательной работе;

старший преподаватель кафедры социальной работы и социальной безопасности Высшей школы социально-гуманитарных наук и международной коммуникации. Телефон: (8182) 68-33-30. E-mail: o.minchuk@narfu.ru

Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия.



Аннотация. Статья посвящена стратегическим вопросам развития национальной этнополитики в Арктической зоне Российской Федерации. В настоящее время в науке конституционного права и политологии не существует однозначного понимания модели этнонациональной политики России в Арктике, отсутствуют понятные дефиниции и критерии, по которым можно оценить существующую и желаемую модель, которая бы удовлетворяла интересы государства и поликультурного общества. Также важно отметить, что нередко течение тех или иных этнических процессов в России в целом и в АЗРФ в частности детерминируется посредством государственного механизма, главным инструментом которого является регулирование общественных отношений правовыми и политическими методами. В данной статье авторы предприняли попытку осмысления политико-правового механизма действующей модели этнополитики России в Арктике. Практической целью является выработка конструктивных предложений по совершенствованию основных компонентов в целях формирования более развитой модели. Авторами определено десять основных элементов этнополитики России в Арктической зоне, воплощённых в политико-правовых институтах (в том числе с использованием авторских теоретических разработок в области понятийного и категориального аппаратов), и обозначено девять практических предложений по совершенствованию указанной модели.

Ключевые слова: этнополитика, АЗРФ, модель, коренные малочисленные народы, население, мигранты, идентичность, этничность

¹ Статья подготовлена в рамках исследования, поддержанного грантом Российского научного фонда (проект № 15-18-00104 «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов»).

The ethnopolitics of Russia in the Arctic zone: integration, regional multiculturalism, and tradition

© **Maksim Yu. Zadorin**, Cand. Sci. (Law), Senior Researcher of the Arctic Centre for Strategic Studies; Associate Professor of the Department for International and Comparative Law at the Higher School of Economics, management and law. Tel: +7 (8182) 21-89-39. E-mail: m.zadorin@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia.

© **Oleg V. Minchuk**, Deputy Director for social and educational work at the Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication; Senior Lecturer at the Department of Social Work and Social Security at the Higher School of Social Sciences, Humanities, and International Communication. Tel: +7 (8182) 68-33-30. E-mail: o.minchuk@narfu.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia.

Abstract. The article is dedicated to the strategic issues of the ethnic policies' development in the Arctic zone of the Russian Federation. Nowadays the academic knowledge of constitutional law and political science doesn't demonstrate clear understanding of the Russian ethnic national policy model in the Arctic, there are no comprehensible definitions and criteria, which could be used to estimate the present and desired model satisfying interests of the state and polytechnic society. It is also important to note that the course of certain ethnic processes in Russia and in the Russian Arctic is determined by the state mechanism. Its main instrument is the regulation of public relations with legal and political methods. In this article, the authors tried to understand the political and legal mechanism of the current Russian ethnic policy model in the Arctic. The practical goal is to develop proposals for improving its main components to form a more advanced policy model. The authors identified ten basic elements of the ethnopolitics of Russia in the Arctic zone, embodied in political and legal institutions (including the author's theoretical ideas about conceptual and categorical apparatus), and indicated eight practical proposals for improving this model.

Keywords: *ethnopolitics, AZRF, model, indigenous small-numbered peoples, population, migrants, identity, ethnicity*

«Арктическая этнополитика» как один из трендов государственной повестки

В своём выступлении на пленарном заседании IV Международного арктического форума «Арктика — территория диалога», состоявшегося 30 марта 2017 г. в Архангельске, Президент России В.В. Путин заявил: «Наша цель — обеспечить устойчивое развитие Арктики, а это создание современной инфраструктуры, освоение ресурсов, развитие промышленной базы, повышение качества жизни коренных народов Севера, сохранение их самобытной культуры, их традиций, бережное к этому отношение со стороны государства»².

В современной России в сфере государственного строительства, вне зависимости от конкретной сферы (экономическая, социальная, этническая и т.д.) преобладает «проектный» подход формирования и регулирования общественных отношений. Дефиниция «проектный», как видится, предполагает более широкую трактовку роли государственных институтов, чем это принято понимать в современной политической и общественной практике, а

² Выступление Президента Российской Федерации Владимира Путина на пленарном заседании IV Международного арктического форума «Арктика — территория диалога» 30 марта 2017 г. в Архангельске. URL: <https://www.arctic.gov.ru/FilePreview/6bf7cc0d-2c6d-e711-80d2-00155d006312?nodeId=4370391e-a84c-e511-825f-10604b797c23> (дата обращения: 19.09.2017)

именно как программно-целевой механизм реализации различных направлений внутренней политики. С этой точки зрения главной характеристикой «проектного» подхода в области этнополитики является претензия государства на монопольное формирование ключевых характеристик этнических «акторов» и процессов.

Нельзя не согласиться с Л.М. Дробижевой в её определении этнополитики как последовательного государственного регулирования коллективных прав этнических сообществ на территориях их исторического проживания и институционализации этого регулирования через принятие соответствующих законодательных актов и создания государственных органов, ответственных за этническую составляющую внутренней политики государства³. Также, в свою очередь, свободное или скорее произвольное формирование этнических институтов, стремление к самоорганизации и саморегулированию этнических отношений в принципе отрицается и не признается. Связано это с вполне определёнными геополитическими рисками и, конечно же, веками тлеющим «национальным вопросом», который традиционно является предвестником серьёзных социальных потрясений и катастроф. Однако вопрос о том, является ли свободное «этноконструирование» (в том числе в институциональной сфере) единственной причиной межэтнического напряжения, и не является ли непродуманная государственная национальная политика в равной степени ответственной за указанные риски, остаётся предметом серьёзных дискуссий.

Исторически так сложилось, что модели отечественной этнополитики или политики «национального строительства» зачастую характеризовались именно как патерналистические [1, Трошина Т.И., Минчук О.В., с. 167]. Несмотря на то, что постсоветский период характеризуется лейтмотивом выстраивания партнерских отношений государства и этнических сообществ, всё же нельзя говорить о ведущей роли «неформальных институтов» [2, Захаров В.В.]⁴ в этнических процессах и опоре государственных органов и политического дискурса на них.

Так, анализируя Стратегию национальной государственной политики России⁵ (далее — Стратегия 2025), Ю.В. Попков и В.Г. Костюк отмечают, что хотя Стратегия признает факты многонациональности и наличие межнациональных отношений, она не рассматривает народы Российской Федерации в качестве активно действующих субъектов государственной

³ Кряклина Т.Ф. Этнополитика как инструмент управления этнополитическими процессами. URL: http://pluriversum.org/news/analytics/ethnopolitics_as_a_tool_for_management_of_ethnopolitical_processes/ (дата обращения: 19.09.2017)

⁴ В трактовке неоинституционалистов это социальные практики и ритуалы, основывающиеся на подчинении культурным ценностям и нормам.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 2012 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 19.09.2017)

национальной политики [3, Попков Ю.В., Костюк В.Г., с. 89]. Связано это, очевидно, с тем, что в России с конца 2016 г. запущен процесс правового и институционального оформления «единой российской общегражданской нации»⁶.

Объектом исследования выступают элементы специфической институциональной структуры действующей модели арктической этнополитики России, также авторы предприняли попытку выработки унифицированного определения обозначенной модели.

Институциональная структура модели этнополитики России в АЗРФ

Институциональная структура модели этнополитики России в АЗРФ имеет свою специфику, так как, с одной стороны, она соотносится с общегосударственной интегративной моделью с признаками мультикультуральности, а с другой — обладает собственным специфическим «северным» компонентом (климат, традиционная хозяйственная деятельность, образ жизни коренных малочисленных народов).

На наш взгляд, данная специфика может быть отражена в сочетании 10 (десяти) базовых элементов, воплощённых в политико-правовых институтах.

1. Единоначалие в определении основ внутренней этнонациональной политики

Данный тезис обуславливается положениями Конституции Российской Федерации, а именно пунктами «в» и «е» статьи 71, согласно которым регулирование и защита прав национальных меньшинств, а также установление основ федеральной политики в области национального развития относится к ведению Российской Федерации.

Также, согласно части 3 статьи 80, Президент России определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Согласно пункту «м» части 1 статьи 72 Конституции защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Баланс полномочий

Управленческая подсистема государственной этнонациональной политики выстроена в соответствии с федеративным устройством России и сложившимися в 2000-х традициями институционального оформления в форме построения «вертикали власти» и «централизации». Это отразилось на самом характере федерализма в России, который, по мнению Н.А. Баранова, представляется «асимметричным» из-за существенных «перекосов» в связи со смешанным этнотерриториальным характером построения федерации. По мнению учёного,

⁶ Заседание Совета по межнациональным отношениям от 31.10.2016, Астрахань. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения: 19.09.2017)

федерализм в России «должен представлять собой территориальную форму демократии», это позволило бы избежать этноконфликтов в будущем [4, Баранов Н.А., с. 60–63].

Для решения проблем, связанных с диспропорциями в управлении регионами в структуре федеральных органов государственной власти созданы специальные органы, курирующие этнонациональную политику.

В структуре **Правительства России** действует два профильных органа.

Прежде всего, это *Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России)*, основная функция которого сводится к выработке и реализации государственной национальной политики, нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики.

Вторым важным органом государственного управления является *Государственная комиссия по вопросам развития Арктики*, функция которой связана с координацией субъектов арктической политики, в том числе в целях улучшения качества жизни населения, проживающего и работающего в арктической зоне России, включая коренные малочисленные народы, сохранения их традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, а также объектов культурного наследия.

В структуре **Комиссий и Советов при Президенте России** также действует 2 (два) органа, отвечающих за реализацию поручений главы государства в области этнонациональной политики.

Во-первых, это Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, имеющий дело с подготовкой предложений главе государства по определению приоритетных направлений государственной национальной политики.

Во-вторых, это Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, которая нацелена на выстраивание информационного пространства государственной национальной политики

На уровне законодательной ветви власти (Федеральном Собрании России) действуют различные профильные комитеты и советы.

На уровне «нижней палаты» российского парламента действует Комитет Государственной Думы по делам национальностей, который осуществляет законотворческую работу по вопросам государственной национальной политики, формирования общегражданской идентичности и этнокультурного развития народов России, защите прав коренных малочис-

ленных народов и национальных меньшинств, финансирования государственной национальной политики, языковой политики.

На уровне «палаты регионов» функционирует 1 (один) комитет и 2 (два) совета.

Прежде всего, это Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Функция Комитета связана с осуществлением законотворческой работы по вопросам федеративного устройства России; государственной национальной и региональной политики; государственной политики в Арктике, устойчивом развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, защите их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, поддержке общин и традиционной хозяйственной деятельности этих народов.

Среди советов можно выделить Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, а также Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями.

Функция первого — анализ и совершенствование законодательства и правоприменительной практики по вопросам реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике и Антарктике.

Функция второго — законодательное обеспечение развития федеративных отношений, национально-культурного развития народов и гарантий социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов России, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

3. Единообразие стратегических приоритетов Федерации и регионов

«Принятие Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. стало принципиальным, этапным событием не только в сфере межнациональных отношений, но и внутривнутриполитической жизни страны в целом⁷». Нельзя не согласиться с указанным утверждением, так как впервые в истории новой России этнонациональная политика получила оформление в государственном документе «стратегического», а не «концептуального» характера, основное отличие которого связано с наличием конкретной цели политико-идеологического характера [5, Мушинский М.А., с. 499].

⁷ Совету при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям — 5 лет // Бюллетень Комиссии по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Спецвыпуск. М., 2017. С. 41. URL: http://sovetnational.ru/Documents/%D0%91%D1%8E%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B2%D1%8B%D0%BF%D1%83%D1%81%D0%BA_5%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%83.pdf (дата обращения: 19.09.2017)

Помимо упомянутой «Арктической стратегии 2025», существуют также «Арктические основы 2020», «Региональные основы»⁸ и «Культурные основы»⁹, служащие политико-правовым инструментом реализации этнополитики России в Арктике.

При анализе текста «Арктических основ 2020» можно прийти к выводу, что вопросам этнонационального развития посвящено не так уж и много текста. Можно выделить лишь небольшое число указанных положений, которые корреспондируют к уже действующим нормам федерального законодательства. В частности, в подпункте «з» пункта 7 параграфа 6 главы III установлено, что «7. Стратегическими приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются: [...] з) улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике;» а в абзацах 15–16 подпункта «а» параграфа 8 главы IV определяется, что «основными мерами по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации являются:

[...] совершенствование образовательных программ для коренного населения Арктической зоны Российской Федерации, особенно в части, касающейся подготовки детей к жизни в современном обществе с полноценным освоением навыков проживания в экстремальных природных условиях, включая оснащение образовательных учреждений и отдаленных населенных пунктов средствами дистанционного обучения;

обеспечение рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов».

Основной вектор региональной политики России (в том числе в Арктическом регионе) в области этнонациональной политики был заложен в «Региональных основах». В частности, параграф 5 устанавливает, что региональная политика в области национально-этнических отношений должна обеспечивать выполнение 2 (двух) направлений развития: 1) государственно-правового и 2) духовного. В частности, в отношении государственно-правовой сферы определено, что федеративное устройство России должно сочетать современные социально-экономические и политические реалии вместе с историческим опытом, обозначена необходимость развития правовой и институциональной основы для урегулирования меж-

⁸ Указ Президента РФ от 03 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/444816807> (дата обращения: 19.09.2017)

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420242192/> (дата обращения: 25.09.2017)

этнических отношений в целях удовлетворения национально-культурных интересов народов и проявления решительной борьбы против «агрессивного национализма».

В духовной сфере заявлена необходимость уважения индивидуальных прав и свобод, предоставление равных прав народам «при любых формах их самоопределения», поддержка самобытной культуры малочисленных народов, поддержка национальных языков и русского как общегосударственного языка и средства межнационального общения, укрепление «национальной общеобразовательной и высшей школы как важнейшего условия сохранения и развития этнического своеобразия культур», сохранение исторического наследия русской (восточнославянской) культуры, развитие исторического межкультурного взаимодействия, «в частности, межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монгольской и иных культур в рамках общего евразийского этнокультурного пространства».

В качестве важной задачи для федеральных и региональных органов государственной власти определена поддержка и развитие «национально-культурной автономии»¹⁰.

Как уже было отмечено, этнонациональная политика, помимо региональной политики, включает в себя и «культурную политику», которая определена в «Культурных основах» как «действия, осуществляемые органами государственной власти Российской Федерации и общественными институтами, направленные на поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан России и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей». Примечательно, что помимо понятия «культурной политики» текст «Культурных основ» содержит такие социально-философские категории, как «духовная сфера» и «менталитет, ментальность российского народа». Первое понятие определяется как «система представлений о мире и человеке, о человеческом обществе и отношениях людей, о ценностях и их иерархии», а второе в виде «совокупности интеллектуальных, эмоциональных, культурных особенностей, ценностных ориентаций и установок, присущих россиянам».

Вместе с тем, несмотря на то что подробного нормативного определения указанных понятий до настоящего времени не выработано, в своем официальном интервью международному информационному холдингу «Bloomberg» Президент РФ В.В. Путин заявил, что «...есть одна отличительная черта, которая, наверное, у всех народов есть, но у нас она особенно ярко выражена. Это — стремление к справедливости. Это одна из доминирующих

¹⁰ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии (с изменениями на 04 ноября 2014 г.)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9018667/> (дата обращения: 25.09.2017)

черт, мне кажется, в менталитете россиянина и русского человека. И ещё одна составляющая, которая характерна для ментальности российского человека, — это стремление к каким-то [идеалам]»¹¹.

Наиболее примечательными моментами «Культурных основ» являются следующие:

- 1) обеспечение «цивилизационной самобытности» России;
- 2) признание ключевой роли русского языка и русской культуры;
- 3) признание особой роли православного христианства;
- 4) признание важной роли традиционных для России религий: ислама, буддизма и иудаизма, а также иных религий;
- 5) признание «атомизации общества», то есть разрыва социальных связей (дружеских, семейных, соседских), роста индивидуализма, пренебрежения правами других людей — одной из серьёзных проблем культуры российского общества;
- 6) признание важности возрождения традиций «семейного воспитания»;
- 7) утверждение «традиционных семейных ценностей» и т.д.

Вопрос о важности «традиционных ценностей» для этнонационального развития России был отражён в постановлении Конституционного Суда, который определил, что «по смыслу [...] конституционных положений, семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства»¹². Важно отметить, что в данном контексте речь о «традиционных ценностях» всего российского общества, то есть «политической нации».

Всё вышеуказанное напрямую может быть применимо к Арктическому региону, где проживает большое количество коренных малочисленных народов, сохраняющих традиционный образ жизни, традиционный семейный уклад и традиционную религию (впрочем, зачастую исповедуя более одной религии одновременно) [6, Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M., с. 125–142].

Дополнительно хочется отметить «Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов» 2009 г.¹³, во исполнение которой был принят План мероприятий по её реализации в 2016–2025 гг.¹⁴, в рамках которого Правительством определён перечень

¹¹ Владимир Путин: Отличительная черта нашего народа — стремление к справедливости и идеалам. URL: <http://gosrf.ru/news/24908/> (дата обращения: 25.09.2017).

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П. URL: <https://rg.ru/2014/10/03/sud-dok.html> (дата обращения: 25.09.2017).

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04 февраля 2009 года № 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902142304> (дата обращения: 25.09.2017).

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2016 г. № 1792-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных

наиболее перспективных задач для профильных министерств и федеральных агентств (всего — 31), к числу которых относится, например, создание «модельных территорий традиционного природопользования», развитие «телемедицины» в труднодоступных местностях, перевода на русский язык произведений художественной литературы коренных малочисленных народов, а также вопрос об «аборигенном реестре» и др.

4. Институциональная специализация

Этнонациональная политика в Арктике немыслима без использования институциональных структур, ведающих вопросами защиты прав человека, в том числе защиты прав коренных малочисленных народов.

Полномочия по защите прав коренных сообществ могут быть переданы как специализированному институту уполномоченных, так и уполномоченному по правам человека в конкретном регионе. Это прямо предусмотрено пунктом 21 статьи 16.1 Федерального закона «Об органах государственной власти субъектов»¹⁵. Впрочем, не все юристы разделяют энтузиазм по поводу указанных полномочий: «Вполне вероятно, что это негативно отразится на качестве защиты интересов граждан. Например, субъекты РФ, не испытывающие особого энтузиазма в отношении правозащитников, получили возможность не учреждать должности «лишних» омбудсменов, а замкнуть все функции защиты прав человека в регионе на одно должностное лицо, «отбиться» от которого будет проще, чем от троих-четверых отдельных уполномоченных»¹⁶. Также отмечается, что несмотря на позитивные изменения в сфере прав омбудсменов при взаимодействии с территориальными федеральными органами исполнительной власти, действующее законодательство «не затрагивает вопросы взаимодействия омбудсменов с органами исполнительной власти субъектов России»¹⁷.

Таким образом, необходима чёткая институциональная специализация омбудсменов и возложение обязанностей на регионы по принятию соответствующих законов. Очевидно, что работа с коренными общинами требует знаний особой специфики, с которой обычный рядовой чиновник может не справиться.

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (с изменениями на 04 августа 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420372893> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями на 29 июля 2017 г.) (редакция, действующая с 11 августа 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁶ Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ: новые статус и полномочия. URL: <http://www.garant.ru/article/621669/> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁷ Там же.

5. *Координация совместной деятельности общественных организаций и региональных органов государственной власти*

В целях обеспечения устойчивого взаимодействия органов государственной власти сложилась практика создания советов представителей коренных малочисленных народов («аборигенные советы»), а также межнациональных советов при высшем должностном лице региона. «Аборигенные советы» имеют тесные контакты с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (RAIPON), которая выступает в качестве «медиатора». Помимо «медиационных» функций Ассоциация проявляет активность и в нормотворческом процессе на уровне Федерации. Например, RAIPON совместно с ФАДН разрабатывает проект закона о «реестре коренных малочисленных народов», который должен решить проблему доказывания в органах государственной власти и суде принадлежности человека к числу «аборигенов».

Предполагается, что информация для формирования реестра будет систематизироваться ФАДН, а источником будут являться данные Федеральной налоговой службы и органов местного самоуправления конкретного региона. До принятия федерального закона в России не существует единой юридически оформленной системы «определения этничности», и люди вынуждены через суд доказывать, что они «коренные», и сам судья определяет критерии отнесения человека к «аборигену», в т.ч. запрашивая архивные данные дореволюционных «церковных книг», старые советские документы, содержавшие данные о «национальности / этничности» (паспорт СССР) и т.д. [7, Zadorin M., Klisheva O., Vezhlivetseva K., Antufieva D., с. 7].

6. *«Тетраморфность» государственной религиозной политики*

В Преамбуле Федерального закона «О свободе совести»¹⁸ признаётся «особая роль православия в истории России, в становлении и развитии её духовности и культуры», а также уважается христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России». Несмотря на свой светский характер (ст. 14 Конституции¹⁹), государство вынуждено учитывать поликонфессиональность «народов России», их культуру и религию. Это жизненно необходимо для предотвращения межрелигиозных конфликтов и создания благоприятного климата для сосуществования всех традиционных религий в мире и взаимовыгодном сотрудничестве по укреплению общегосу-

¹⁸ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изменениями на 06 июля 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/9040821/> (дата обращения: 25.09.2017)

¹⁹ Конституция Российской Федерации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijskoj-federacii> (дата обращения: 19.09.2017)

дарственного единства. Вопрос о том, кого считать «народом России» в строго юридическом смысле этого слова поднимался не раз в общественно политической и правовой дискуссии. Не прошли мимо этого вопроса и государственные чиновники. Так, в приказе ныне не существующего Министерства регионального развития упоминается понятие «коренные народы», под которыми официальные лица упраздненного органа понимали «народы, исторически проживающие в Российской Федерации, внесшие свой вклад в становление российской государственности»²⁰.

Таким образом, если попытаться конкретизировать это понятие, то это 1) русский народ, как «государствообразующий» этнос, 2) народы, которые представляют собой «титульные» с политологической (но не правовой) точки зрения этносы национально-территориальных образований (республик, автономных округов, автономной области), 3) народы, традиционно проживающие на территориях регионов и находящиеся в состоянии национального меньшинства, а также 4) коренные малочисленные народы численностью менее 50 тыс. человек.

Однако и такая классификация будет условной, так как количество народов России более 160, а реальную государственную поддержку получают лишь 4 (четыре) традиционные религии. Исключение — традиционные верования (анимизм, шаманизм и т.д.) коренных «аборигенов» Севера, Сибири и Дальнего Востока России, государственная поддержка которых осуществляется преимущественно на уровне регионов, а также через посредничество RAIPON в Москве. Вместе с тем за счёт исторического прозелитизма христианства при освоении земель российского государства, многие «аборигенные» народы исповедуют одновременно несколько религий — доминирующую и т.н. «родовую» («племенную»), т.е. «двоеверие». Более того, зачастую это переходит в религиозный синкретизм, смешение духовных основ монотеизма и традиционного политеизма. Роль подобных практик важна для сохранения духовного наследия народов Арктики, но ввиду малочисленности «носителей» указанных убеждений, не оказывает существенного влияния на общегосударственную религиозную политику.

Однако, возвращаясь к «государствообразующим» религиям, важно отметить, что Правительство и Администрация Президента также выработала необходимый оперативный инструмент взаимодействия с верующими — официальные органы «традиционных» конфес-

²⁰ Приказ Минрегиона России от 14 октября 2013 г. № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий». URL: <http://docs.cntd.ru/document/499066331> (дата обращения: 19.09.2017)

сий, а именно: православие — Русская Православная Церковь — Московский Патриархат (РПЦ МП), ислам — Совет муфтиев России и Духовное управление мусульман Российской Федерации (ДУМ РФ), буддизм — Буддийская традиционная сангха России, иудаизм — Главный раввинат России, Федерация еврейских общин России (ФЕОР) и др.

Таким образом, можно констатировать «тетраморфность» государственной религиозной политики, которая основана на поддержке четырёх влиятельных религиозных конфессий, имеющих органы управления, активно взаимодействующие с органами государственной власти. Это отражено и в государственных образовательных программах Министерства образования и науки России «Основы религиозных культур и светской этики» (ОРКСЭ) и «Основы духовно-нравственной культуры народов России»²¹.

При этом государство посредством Федерального закона «Об экстремизме»²² пытается контролировать и утилизировать в общественном сознании наиболее радикальные фундаменталистские идеи, в т.ч. религиозного толка. Если провести обзор и анализ актуальной редакции Федерального списка экстремистских материалов (по состоянию на 25.09.2017 — 4 225 наименований), то можно обнаружить, что львиная доля контента поделена условно на 3 (три) группы, исходя из вектора идеологической направленности²³: 1) радикальные неоязыческие (околославянские) идеи расового и этнического превосходства; 2) антисемитские (в частности, юдофобские) идеи; 3) радикальные идеи ваххабитского (саляфитского) ислама. Проводя демаркационную линию между свободой слова, совести и религии с одной стороны и разжиганием межрелигиозной и межэтнической розни с другой, государство в политико-правовом измерении пытается обозначить допустимые границы права на реализацию культурных и духовных потребностей граждан и сообществ, при этом обезопасив себя и социум в целом от «опухолевых» образований, которые неизбежно будут появляться в процессе общественной трансформации в связи с вызовом конкретного времени и эпохи.

Несомненно, ввиду постоянно меняющихся объективных условий политической жизни интерес государства может сместиться в сторону ранее не фигурировавших в повестке дня конфессий, которым также будет отведена определённая роль в государственном строительстве. Например, это возникший совсем недавно интерес Президента России, опреде-

²¹ Письмо Минобрнауки России от 25 мая 2015 г. № 08-761 «Об изучении предметных областей: “Основы религиозных культур и светской этики” и “Основы духовно-нравственной культуры народов России”». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420282547> (дата обращения: 19.09.2017)

²² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Сайт «Электронный фонд правовой и научно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901823502/> (дата обращения: 25.09.2017)

²³ Федеральный список экстремистских материалов (по состоянию на 25.09.2017). URL: <http://minjust.ru/ru/node/243787> (дата обращения: 25.09.2017)

ляющего основные направления внутренней политики²⁴, к Русской православной старообрядческой церкви^{25 26}. Напомним, что это первый официальный визит главы государства в лоно Старообрядческой церкви за 350 лет, а значит, вне всякого сомнения, знаковый и имеющий далеко идущие последствия.

При этом некоторые авторы, напротив, стоят на антиклерикальных позициях, утверждая, что «России нужна модель государственно-конфессиональных отношений, ориентированная на чёткое закрепление в федеративном и региональном законодательстве конституционных принципов, регламентирующих взаимоотношения между государством и религиозными институтами. Такая модель должна установить правовые пределы сближения власти и религии. Только это может остановить чрезмерное усиление влияния религии на социально-политические и экономические процессы с одной стороны и вмешательство государства в религиозные дела с другой» [8, Яхьяев М.Я., Камышова Е.Г., с. 7–15].

Нельзя частично не согласиться с указанным мнением: сращение государства и ведущих религиозных организаций действительно может создать предпосылки по формированию «синтетических» форм взаимодействия чиновничьего и религиозного истеблишмента. Это вредно и для государства и для самих религиозных структур, которые будут перенимать не только позитивные, но и негативные практики друг у друга, в том числе иерархическую бюрократизацию внутриконфессиональных взаимоотношений. С другой стороны, игнорирование духовных потребностей общества и соответствующих практик через повсеместную «атомизацию» социальных связей и доминирующая ставка исключительно на индивидуализм приведёт к окончательной утрате необходимых для полноценного гражданского общества культурных корней и этноконфессиональной идентификации, так называемого национального «культурного кода»²⁷.

Здесь же возникает вопрос о соотношении «индивидуальных» и «коллективных» прав. Первые считаются приоритетными в международных отношениях, что подтверждается и пунктом 1 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в котором провозглашено, что: «1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности».

²⁴ Часть 3 статьи 80, Конституция Российской Федерации. Там же.

²⁵ Встреча с Митрополитом Московским и всея Руси Русской православной старообрядческой церкви Корнилием. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54054> (дата обращения: 19.09.2017)

²⁶ Посещение Рогожского духовного центра Русской православной старообрядческой церкви. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54641> (дата обращения: 19.09.2017)

²⁷ Совместное заседание Совета по культуре и искусству и Совета по русскому языку.. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53389> (дата обращения: 19.09.2017)

С другой стороны, «коллективные» права — это одна из фундаментальных основ сохранения идентичности конкретного народа (пункт 1 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.²⁸), в том числе коренного (статья 3 Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г.²⁹). А «идентичность» — это уже сфера этнонациональной политики государства, где возможны как минимум 3 (три) подхода: 1) примордиалистский (этничность как «биологический показатель»), 2) конструктивистский (этничность как «самоидентификация»), 3) инструменталистский (этничность как свободный выбор в рамках персональной выгоды, т.н. «этническое предпринимательство» [9, Безуглый В.Ф., с. 148]).

Рост этнического самосознания создает как благоприятные, так и негативные последствия для этнонациональной политики, когда с одной стороны происходит усиление внутригруппового взаимодействия в рамках конкретного этноса, возрастает интерес к родной культуре и языку, усиливаются семейные связи, а молодёжь стремится к тому, чтобы не покидать родину, а жить и трудиться на родной земле, а с другой стороны, это может привести к росту этнического национализма, культивации исторических обид в отношении государства и других соседних этносов, что неминуемо приводит к вспышкам насилия и рискует перейти в фазу устойчивого межэтнического конфликта долговременного характера. Именно поэтому на фоне одновременно происходящих процессов глобализации (в т.ч. роста индивидуального самосознания через глобальные и региональные институты прав человека, а также максимального поощрения мультикультурализма и космополитизма) и роста этнического самосознания малых этносов (в том числе через т.н. «добровольную сегрегацию»), государство использует религиозный фактор прозелетистских религий (прежде всего, монотеистических), чтобы погасить нежелательные для государственного единства идеи разделения на этнические группы. Ставка на православие, «традиционный ислам», иудаизм и буддизм в данном случае политически выверена и оправдана. Религия не раз служила мощным политическим фактором сдерживания националистических идей радикального толка, так как в её основе лежит учение о равенстве всех рас и этносов.

Особое внимание, вне всякого сомнения, отводится пропаганде ценностей упомянутого выше «традиционного ислама». Очевидно, что под «традиционным исламом» государство понимает ислам, который традиционно исповедуют народы России в течение длительного времени своего исторического развития, и который вобрал в себя культурные и религи-

²⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 19.09.2017)

²⁹ Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 19.09.2017)

озные практики указанных народов, а также перенял принципы мирного общежития с другими конфессиями. «Традиционный ислам» исходит из принципа делимитации религиозного и государственного пространства, не стремится к утверждению норм шариатского права в управленческой, административной и уголовной сфере, а ограничивается вопросами индивидуальных духовных потребностей личности, исламской «уммы» (общины) на местах, поддержки семейных традиций, а также воспитания целомудрия и крепкого «имана» (веры) среди молодежи. Такие болезненные для секулярного сознания вопросы, как, например, многожёнство указанная форма ислама не поднимает в рамках общественных дискуссий, так как предполагает, что данный вопрос может быть урегулирован и без официального оформления в системе светского семейного права (практики неофициального многоженства существуют и по сей день на добровольной основе в отдельных регионах России).

Таким образом, «традиционный ислам» — это синкретическая форма религии, основанная на совмещении богословской доктрины религиозного учения (например, сунниты Поволжья, суфии на Северном Кавказе) и этнонациональных традиций места распространения учения (традиционная одежда, ритуалы и практики, присущие исключительно конкретному этносу). «Традиционный» ислам существенно отличается от политического «ваххабитского» (саляфитского) ислама, основная цель которого — политический захват власти одной религиозной группой и доминирование посредством норм средневекового шариатского права без учёта местных традиций и обычаев, а также прав других этноконфессиональных групп. На политико-правовом уровне указанная позиция подтверждается пунктами 18 и 19 Стратегии противодействия экстремизму в России³⁰. Более того, нельзя забывать, что существует также такое явление как «этнический мусульманин», то есть человек, который исповедует свои убеждения лишь на уровне соблюдения обрядовой стороны, так как это часть его культуры. В рамках уммы их отличают от подлинных, «соблюдающих» мусульман³¹.

Вместе с тем, применительно к Арктике доминирующее положение занимает, конечно же, православие (это и патриарший проект «Русская Арктика»³², и совместные экспеди-

³⁰ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. URL: <http://legalacts.ru/doc/strategija-protivodeistvija-ekstremizmu-v-rossiiskoi-federatsii-do/> (дата обращения: 25.09.2017)

³¹ «Этнические» и «соблюдающие». URL: <http://www.islam.ru/content/veroeshenie/45071> (дата обращения: 25.09.2017)

³² Предстоятель Русской Церкви встретился с участниками Патриаршего проекта «Русская Арктика». <http://www.patriarchia.ru/db/text/3585519.html> (дата обращения: 25.09.2017)

ции, например «Арктика 2012»³³, строительство храмов³⁴ и установка поклонных крестов на самых северных участках Арктики³⁵), на которое государство делает основную ставку по формированию межконфессионального единства.

Однако возрастающий интерес к народной культуре коренных сообществ может сместить вектор в сторону традиционных культов народов Севера, тем более что они могут служить и проводником к поддержке предприимчивых инициатив общин, связанных с развитием предпринимательства в традиционной хозяйственной деятельности (например, сувенирная продукция, косметика, «традиционная медицина», культурные мероприятия). Однако важно при этом не замыкаться на таких узких областях, как «музеизация» культурного наследия коренных малочисленных народов, а поднять реальный пласт знаний о традиционных практиках, верованиях коренных общин, которые бы смогли реанимировать почти исчезнувшую культуру, которая бы смогла послужить сохранению уникального «Арктического культурного кода», а не присваивать «культурные знаки и символы, связанные с шаманизмом», посредством чего, по мнению Н.Н. Пименовой, «складывается особый культурный феномен неошаманизма, который является скорее репрезентацией культурных практик постмодерна, чем преמודерна» [10, Пименова Н.Н., с. 28–66].

Также крайне важна система «обычного права», которое незаслуженно забыто и может быть использовано в гражданских правоотношениях, в том числе по вопросам «определения гражданами порядка пользования общим имуществом, исполнение тех или иных обязательств»³⁶. Например, это могут быть взаимоотношения в сфере оленеводства и иных видов традиционной хозяйственной деятельности «аборигенов» Арктики. Не стоит забывать и о роли обычая в брачно-семейных правоотношениях, когда, например, согласно части 2 статьи 58 Семейного кодекса России отчество ребёнка «присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации или не основано на национальном обычае»³⁷.

³³ Освящение Русской Арктики. Путевые заметки епископа Нарьян-Марского и Мезенского Иакова, ставшего первым архиереем, сопровождавшим экспедицию по самым северным широтам. URL: <http://www.pravoslavie.ru/57024.html> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁴ В самом северном городе РФ появится православный храм. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/04-04-2016/v-samom-severnom-gorode-rf-poavitsa-pravoslavonii-hram/> (дата обращения: 25.09.2017).

³⁵ На Новой Земле и Земле Франца-Иосифа установят поклонные кресты. URL: <http://www.pravoslavie.ru/72105.html> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/420283668> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁷ Семейный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 01 мая 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/9015517> (дата обращения: 25.09.2017)

Учёт обычного права может помочь гармонизировать брачно-семейные отношения, укрепить институт «традиционной семьи»³⁸, прервать нарастающую негативную тенденцию роста бракоразводных процессов (по официальным данным на 2014 г. на 1 225 985 браков приходится 693 730 разводов [11, Молчанова Е.В., с. 619]) и отказов регистрировать брак³⁹, а также диспропорций в вопросах оставления детей исключительно с матерью без учёта интересов отца (по данным экспертов, всего 5–6% детей остается с отцами⁴⁰), а также установления ответственности супругов за адюльтер за счёт включения его в категорию «недостойного поведения, которое может служить основанием к отказу во взыскании алиментов». В настоящее время под «недостойным поведением» суды чаще всего понимают «злоупотребление истцом спиртными напитками или наркотическими средствами, жестокое отношение к членам семьи»⁴¹. Впрочем, работа в этом направлении уже ведётся, о чём свидетельствует позиция Верховного суда России, который «очень подробно останавливается на перечислении всего, что придётся учитывать суду, если он рассматривает «детское» дело», когда «надо обязательно выяснить привязанность малыша к каждому из родителей, братьям и сёстрам. Должен быть учтён и возраст ребёнка. А также нравственные качества родителей, режим их работы, возможности находить для ребёнка время и так далее»⁴². В данном случае, обычное право как лакмусовая бумажка ментальности народа может помочь прояснить специфику устоявшихся в общественном сознании локальной группы представлений и символов в семейной жизни, быту и т.д.

По мнению Ф.Х. Соколовой, «современная политика по возрождению культуры коренных малочисленных народов Арктики имеет глубокий позитивный смысл. Став полноправными членами современных обществ, исследуемые этнические группы преумножат его творческое начало и внесут свой вклад в культурное обогащение страны проживания и мира» [12, Соколова Ф.Х., с. 57].

³⁸ Послание Президента Федеральному Собранию 01.12.2016. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 25.09.2017)

³⁹ В 2016 г. число зарегистрированных браков снизилось на 15%, разводов — на 0,5%. Демографический электронный журнал «Демоскоп Weekly», № 715–716, 6–19 февраля 2017 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0715/barom04.php> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁰ В России растёт число отцов, которые оставляют у себя детей после развода. Демографический электронный журнал «Демоскоп Weekly», № 311–312, 26 ноября – 9 декабря 2007 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0311/gazeta019.php> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 9 (в редакции от 16 мая 2017 года) «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов». URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/9032391> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴² Деление неделимого. Верховный суд разъяснил, как надо правильно решать, с кем будет жить ребёнок после развода родителей. URL: <https://rg.ru/2014/09/30/sud.html> (дата обращения: 25.09.2017)

7. Легитимация альтернативных «квазиправоохранительных органов» на общественной основе

Если по «аборигенным вопросам» основная роль в качестве «проводника народной инициативы» и «медиатора» отведена RAIPON, то в сфере межэтнического согласия и помощи правоохранительным органам по взаимодействию с различными этническими группами, несомненно, одну из ключевых ролей играет институт «казачества». Согласно части 3 статьи 2 Федерального закона «О казачестве»⁴³ «казачье общество — форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация) [...]», которое «создается в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы». Дополнительно важно отметить, что создание и юридическая регистрация казачьих обществ в российской Арктике представляется новацией, так как традиционно подобные общества, если обратиться к историческому опыту, создавались для охраны южных границ Российской Империи, когда в России не существовало чётко выстроенной таможенной и пограничной системы. В настоящее время безопасность границы лежит на пограничной службе ФСБ России, а казачьи общества чаще всего исполняют роль помощников сотрудников полиции по охране общественного порядка. По сути, современные «казачьи общества» — это российский аналог советских «дружинников», помогавших милиции пресекать общественные беспорядки⁴⁴.

8. Нивелирование этнического фактора в официальной публичной политике

Главными акторами официальной публичной политики в России, имеющими возможность формировать общественное мнение, выражать волю граждан, а также представлять их интересы в органах государственной власти и местного самоуправления, являются политические партии. И если различные организационно-правовые формы общественных объединений и тем более культурно-национальные автономии могут нести этническую специфику, то на формирование политических партий по данному признаку в отечественном законодательстве наложен прямой запрет. Так, пунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О

⁴³ Федеральный закон от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (с изменениями на 01 мая 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901958588> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁴ Zaikov K. et al. Там же.

политических партиях»⁴⁵ устанавливается запрет на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Официальное толкование данной нормы было дано в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П. Общий лейтмотив Постановления заключается в том, что «этнофикация» политических партий будет нарушать концептуальные положения Конституции России о светском характере государства и приоритете общенациональных ценностей. Также Конституционный суд указывает, что создание партий по этническому признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым — к нарушению установленного Конституцией Российской Федерации принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности⁴⁶. Кроме того, мотивировкой служит и сентенция о том, что конкуренция партий, образованных по этническому или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России⁴⁷.

Таким образом, рассмотренная правовая норма является своеобразной гранью дозволенности политического участия этнических сообществ. Ведь не стоит забывать, что существуют и другие политико-правовые механизмы данного процесса. Так, например, межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» в соответствии со статьей 75 Конституции Республики Коми⁴⁸ обладает правом законодательной инициативы, что, в общем-то, даёт ему возможность непосредственно участвовать в политической жизни в республиканском масштабе.

9. Единообразие графического компонента (системы письменности) в языковой политике

⁴⁵ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями на 28 декабря 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901792270> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П. URL: <https://rg.ru/2004/12/24/partii-ks-dok.html> (дата обращения: 25.09.2017)

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Конституция Республики Коми. URL: <http://docs.cntd.ru/document/951600634> (дата обращения: 25.09.2017)

Языковая политика в Российской Федерации имеет достаточно проработанную нормативную базу и призвана решать такие задачи, как сохранение и поддержание балансного состояния языковой ситуации; повышение общей грамотности населения и уровня владения русским языком, как в центральной России, так и в национальных республиках Российской Федерации; регулирование миграционных потоков, обеспечение безопасности иностранных граждан в России; реализация геополитических интересов государства [13, Петрулевич И.А., Месропян Л.М., с. 68].

Закон России «О языках»⁴⁹ реализует положения статьи 68 Конституции. Признавая государственным языком русский, он (Закон), тем не менее, допускает наличие иных государственных языков в регионах России. Но можно выделить особенность правового положения языков народов, а именно единообразие графического компонента на основе кириллицы (часть 6 статьи 3). Как указал Конституционный суд в одном из своих решений, «[...] Такое законодательное решение в настоящее время обеспечивает — в интересах сохранения государственного единства — гармонизацию и сбалансированное функционирование общефедерального языка и государственных языков республик, направлено на достижение их оптимального взаимодействия в рамках общего языкового пространства и не препятствует реализации гражданами Российской Федерации прав и свобод в языковой сфере, в том числе права на пользование родным языком»⁵⁰. Данная норма подразумевает возможность использования других графических основ (например, латиницы), но с учётом уже названного судебного решения, реальное воплощение нормы возможно лишь в случае, если оно преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, а также интересам многонационального народа России⁵¹. Что означает фактическую унификацию в аспекте графического компонента в языковой политике.

10. Нивелирование этнического фактора в государственном управлении

Продолжая тему участия этнических меньшинств в политической жизни, стоит остановиться на проблематике «национальных (этнических) квот» в законодательных (представительных) органах субъектов и представительных органах местного самоуправления. Вплоть до 2004 г. в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных народов»⁵² присут-

⁴⁹ Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9003298> (дата обращения: 19.09.2017)

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. № 16-П. URL: <https://rg.ru/2004/11/23/tatar-yazyk-dok.html> (дата обращения: 01.10.2017)

⁵¹ Там же.

⁵² Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901732262> (дата обращения: 01.10.2017)

ствовала норма, санкционировавшая установление квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов и представительных органах местного самоуправления. Данной возможностью, в частности, пользовались власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Квота представительства коренных малочисленных народов Севера в этом субъекте составляла 3 (три) депутата. Как отмечает Н.А. Филиппова, данное положение являлось исключительным примером в практике субъектов Российской Федерации [14, Филиппова Н.А., с. 144–145]. В дальнейшем Закон Ханты-Мансийского АО — Югры от 09 декабря 2015 г. № 131-оз «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» отменил норму и практику этнических квот в округе.

Таким образом, возможности представительства этнических меньшинств (в частности, коренных малочисленных народов Севера) не выходят за рамки обозначенных ранее форм общественного участия.

Заключение

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что Арктическая этнополитика России — это система политических и правовых мер по усилению интеграции субъектов, формированию единого регионального пространства посредством экономических и культурных основ, но с сохранением региональной мультикультуральности и с концептуальным одобрением возрождения традиционных социальных институтов.

Среди основных конструктивных предложений по совершенствованию основных компонентов модели можно выделить следующие:

- поставить вопрос о поддержке исчезающих языков коренных малочисленных народов согласно интерактивному атласу ЮНЕСКО;
- провести мониторинг, учёт и систематизацию обычаев коренных малочисленных народов в области местного самоуправления (по аналогии с дореволюционным и раннесоветским регулированием);
- усилить роль «аборигенных советов» при региональных органах государственной власти;
- выработать нормативно-правовое определение «единой российской общегражданской нации»;
- не обойти вниманием поддержку традиционных верований коренных малочисленных народов, не упомянутых в Федеральном законе «О свободе совести», в целях совершенствования проектов «регионального брендинга»;
- начать подготовку специалистов в области этноконфликтологии, владеющих знаниями в области бытовой культуры (в т.ч. об этикете, табуированных темах и т.д.) конкретных этнических групп, а также навыками профилактики межэтнических конфликтов;
- провести чёткую институциональную специализацию региональных омбудсменов;

- усилить государственную информационную политику (пропаганду), направленную на поддержку «традиционных ценностей» (с их предметным обозначением в виде перечня, в т.ч. с учётом сложившейся правоприменительной/судебной/региональной/общественной практики) и толерантном отношении этнических сообществ друг к другу;
- провести полномасштабный мониторинг кадровой потребности коренных малочисленных народов и их общин.

Литература

1. Трошина Т.И., Минчук О.В. Формирование государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера в историко-правовом измерении // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 165–189. DOI 10.17238/issn2221-2698.2015.21.165
2. Захаров В.В. Неоинституционализм в историко-правовых исследованиях: к проблеме расширения методологического инструментария отечественной истории государства и права // Ученые записки: электрон. науч. журнал Курского гос. ун-та. 2010. № 3 (15). Ч. 2. С. 36–44.
3. Попков Ю.В., Костюк В.Г. Концептуальные основы моделей национальной политики // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Философия. 2014. Т. 12. Вып. 3. С. 84–91.
4. Баранов Н.А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21–22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С. 60–63.
5. Мушинский М.А. Стратегии, концепции и доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. № 9. 2015. С. 488–499.
6. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and political framework of the federal and regional legislation on national ethnic policy in the Russian Arctic. The Polar Journal. 2017. No. 1 (7). Pp. 125–142.
7. Zadorin M., Klishева O., Vezhlyvtseva K., Antufieva D. Russian Laws on Indigenous Issues: Guarantees, Communities, Territories of Traditional Land Use: Translated and Commented. Lapland University. Rovaniemi. 2017. 37 p.
8. Яхьяев М.Я., Камышова Е.Г. Власть и религия в современной России: метаморфозы взаимодействия // Исламоведение. 2013. № 1. С. 7–15. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vlast-i-religiya-v-sovremennoy-rossii-metamorfozy-vzaimodeystviya> (дата обращения: 19.09.2017)
9. Безуглый В.Ф. Мобилизационный потенциал этнической идентичности: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2015. 148 с.
10. Пименова Н.Н. Культурное наследие коренных малочисленных народов Красноярского края и современные культурные практики // Человек и культура. № 2. 2014. С. 28–66.
11. Молчанова Е.В. Взаимосвязь социально-экономических факторов и семейно-брачных отношений в России // Современные исследования социальных проблем. № 6 (50). 2015. С. 616–630.
12. Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 51–69.
13. Петрулевич И.А., Месропян Л.М. Современная языковая политика Российской Федерации: основные векторы и тенденции развития // Гуманитарий Юга России. 2015. № 4. С. 66–76.
14. Филиппова Н.А. Нация и национальные меньшинства в парламентах: от XX к XXI веку // Научный ежегодник ИФИП УрО РАН. 2014. № 2. С. 144–145.

References

1. Troshina T.I., Minchuk O.V. Formirovanie gosudarstvennoy politiki v otnoshenii korennykh malochislennykh narodov Severa v istoriko-pravovom izmerenii [Establishment of the state policy towards indigenous peoples of the North and its historical and legal dimensions (case of "Arkhangelsk Nenets")], *Arktika i Sever*, 2015, No. 21, pp. 165–189. DOI 10.17238/issn2221-2698.2015.21.165 [In Russian]

2. Zakharov V.V. Neoinstitutsionalizm v istoriko-pravovykh issledovaniyakh: k probleme rasshireniya metodologicheskogo instrumentariya otechestvennoy istorii gosudarstva i prava [Neoinstitutionalism in historical and legal studies: to the problem of expanding the methodological tools of the national history of the state and law], *Uchenye zapiski: elektron. nauch. zhurnal Kurskogo gos. un-ta*, 2010, No. 3 (15), Ch. 2, pp. 36–44. [In Russian]
3. Popkov Yu.V., Kostyuk V.G. Kontseptual'nye osnovy modeley natsional'noy politiki [Conceptual bases of models of national policy], *Vestn. Novosib. gos. un-ta, Seriya: Filosofiya*, 2014, Vol. 12, Chapter 3, pp. 84–91. [In Russian]
4. Baranov N.A. *Federalizm s rossiyskoy spetsifikoy* [Federalism with Russian characteristics] Sovremennyy federalizm: rossiyskie problemy v sravnitel'noy perspektive. Trudy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem. Sankt-Peterburg, 21–22 noyabrya 2008 g. / Pod red. Yu.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb.: Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2008, pp. 60–63. [In Russian]
5. Mushinskiy M.A. Strategii, kontseptsii i doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoy tekhniki i sootnosheniya drug s drugom [Strategies, concepts and doctrines in the legal system of the Russian Federation: problems of status, legal technique and relations with each other], *Yuridicheskaya tekhnika*, No. 9, 2015, pp. 488–499. [In Russian]
6. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and political framework of the federal and regional legislation on national ethnic policy in the Russian Arctic, *The Polar Journal*, 2017, No. 1 (7), pp. 125–142.
7. Zadorin M., Klisheva O., Vezhlytseva K., Antufieva D. *Russian Laws on Indigenous Issues: Guarantees, Communities, Territories of Traditional Land Use: Translated and Commented*, Lapland University, Rovaniemi, 2017, 37 p.
8. Yakh'yaev M.Ya., Kamyshova E.G. Vlast' i religiya v sovremennoy Rossii: metamorfozy vzaimodeystviya [Authority and religion in modern Russia: the metamorphosis of interaction], *Islamovedenie*, 2013, No. 1, pp. 7–15. [In Russian]
9. Bezuglyy V.F. *Mobilizatsionnyy potentsial etnicheskoy identichnosti* [Mobilization potential of ethnic identity], Dis. ... kand. polit. nauk. Spb., 2015, 148 p. [In Russian]
10. Pimenova N.N. Kul'turnoe nasledie korennykh malochislennykh narodov Krasnoyarskogo kraya i sovremennye kul'turnye praktiki [The cultural heritage of the indigenous small-numbered peoples of the Krasnoyarsk Territory and modern cultural practices], *Chelovek i kul'tura*, No. 2, 2014, pp. 28–66. [In Russian]
11. Molchanova E.V. Vzaimosvyaz' sotsial'no-ekonomicheskikh faktorov i semeyno-brachnykh otnosheniy v Rossii [Interrelation of social and economic factors and family-marriage relations in Russia], *Sovremennye issledovaniya sotsial'nykh problem*, No. 6 (50), 2015, pp. 616–630. [In Russian]
12. Sokolova F.Kh. Korennye malochislennyye narody Arktiki: kontsept, sovremennoe sostoyanie kul'tury [Indigenous people of the Arctic: concept, the current status of culture], *Arktika i Sever*, 2013, No. 12, pp. 51–69. [In Russian]
13. Petrulovich I.A., Mesropyan L.M. Sovremennaya yazykovaya politika Rossiyskoy Federatsii: osnovnye vektory i tendentsii razvitiya [Modern language policy of the Russian Federation: main vectors and development tendencies], *Gumanitarniy Yuga Rossii*, 2015, No. 4, pp. 66–76. [In Russian]
14. Filippova N.A. Natsiya i natsional'nye men'shinstva v parlamentakh: ot XX k XXI veku [Nation and national minorities in parliaments: from the 20th to the 21st century], *Nauchnyy ezhegodnik IFiP UrO RAN*, 2014, No. 2, pp. 144–145. [In Russian]