

РОССИЯ КАК РЕАЛЬНОСТЬ

Категория «этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах

В.С. МАЛАХОВ, А.Г. ОСИПОВ

В статье рассматривается, какое место понятие «этническое (или национальное) меньшинство» занимает в российских публичных дискурсах. Следует иметь в виду, что сам термин «меньшинство» как категория анализа довольно проблематичен из-за сомнительности скрытых в нем допущений. Проблематичен и доминирующий в России эссенциалистский подход к пониманию этничности, в соответствии с которым и интерпретируется понятие «меньшинство». При анализе «меньшинства» как категории практики необходимо учитывать его вовлеченность в политические коллизии и перегруженность смыслами. Ключевыми в интерпретации понятия «меньшинство» в России выступают представления о социальной и культурной целостности этнических групп и об исторической связи группы с определенной территорией. Подобные представления отражаются в законодательстве и законотворчестве. Та часть российского законодательства, которая имеет отношение к этничности, мозаична и сложна как по структуре, так и по содержанию. Правовые акты, как правило, адресованы этническим группам как целостностям; при этом этническая категоризация отличается большим разнообразием. Все законодательство, касающееся этнических групп, исходит из общих этнонационалистических допущений: в частности, широко используются концепты групповых прав, «этнического развития», «межэтнических отношений». Среди принятых терминов присутствует и понятие «национальные меньшинства», правда, без дефиниции. Анализ показывает, что законодательство, касающееся этнических групп, имеет в основном символическое, а не практическое значение. Международная же активность страны в связи с защитой меньшинств ограничивается демонстративными жестами, адресованными в основном внешней аудитории. Причины того, что понятие «меньшинство» не играет существенной роли в российских публичных дискурсах, авторы видят в том, что Россия в целом не осмысляет себя как «национальное» в этническом смысле государство и что понятие «меньшинство» имеет множество заменителей, которые выполняют сходные функции символической организации этнических различий.

Теоретико-методологическое введение

Описание российской ситуации из перспективы защиты меньшинств изначально сталкивается со значительными трудностями. Они связаны, по меньшей мере, с двумя обстоятельствами: 1) ограниченной операциональностью термина «меньшинство» и производных от него понятий; (2) проблематичностью той теоретической парадигмы, которая до недавнего времени господствовала в международных «ethnic studies» и «minority studies» и которая по-прежнему весьма влиятельна в

российской «этносоциологии» и «этнополитологии». Мы имеем в виду эссенциалистский (субстанциалистский) подход в исследованиях этнической проблематики. Будучи основан на вере в объективно-культурное содержание понятий «этническая группа», «этническое меньшинство», этот подход ведет к мифологизации социальных отношений [Heckmann 1992; Dittrich, Radtke 1990]. С эссенциализмом тесно связан взгляд на социальную реальность, которую Р. Брубейкер назвал «группизмом»: этнические группы по умолчанию рассматриваются как целостности, имеющие внутреннюю структуру, выступающие как агенты социального действия и отделенные устойчивыми социальными границами от других таких же целостностей [Brubaker 2002].

Исходные понятия данного подхода — «культура», «этнос» («этническая группа», «этническая общность»), «идентичность» — далеки от ясности и методологически уязвимы, по крайней мере, в трех отношениях:

(а) вытекают из статичного понимания культуры; культура мыслится в качестве строго определенного набора обычаев и норм, задаваемых исторической традицией; тем самым культура фольклоризируется;

(б) не подразумевают различия между культурой как констелляцией образцов поведения и мышления и социальными группами, выступающими носителями этих образцов [Welz 1994, s. 66–81];

(в) смешивают разные уровни процессов идентификации, в силу чего категория «этническая идентичность» реифицируется — рассматривается не как отношение, а как свойство, не как результат различных — и потому временных, подверженных изменению, ситуационно обусловленных — идентификаций, а как устойчивый набор черт (критику реификации категории «идентичность» см. в [Brubaker, Cooper 2000]).

Здесь перед нами типичный пример методологической ловушки, описанной Бурдьё, когда категории, которые ученые применяют для описания реальности, считаются свойствами самой реальности. Если теоретики объединили некоторое множество людей в группу, то отсюда вовсе не следует, что такая группа существует в качестве социальной целостности, объединенной общей сетью коммуникации [Bourdieu 1991, p. 220–228]. Аналогичным образом исследователи склонны принимать категории, используемые властью для организации социального пространства, за объективные характеристики самого этого пространства [Бурдьё 1993, с. 53–98].

Описанные выше методологические изъяны не могут не сказываться на исследованиях меньшинств (в англоязычном культурном ареале это междисциплинарное направление получило обозначение «minority studies»).

То обстоятельство, что бесспорной, общепринятой дефиниции меньшинства не существует, чрезвычайно симптоматично. Оно обусловлено, во-первых, вовлеченностью данного понятия в политические коллизии. Борьбу за право называть — а значит, определять, кто является, а кто не является меньшинством, — ведут различные социальные акторы [Brubaker 1996, p. 13–21]. Во-вторых, понятие «меньшинство» явно перегружено смыслами, что порождает проблему управления ими. Выработка общего и универсального определения меньшинства из группоцентристской перспективы, как правило, сводится к попытке совместить в одной

формуле описание трех совершенно разных видов общественных отношений: отношений по поводу категоризации и статистического учета населения (кого к каким группам можно относить и кто оказывается в арифметическом меньшинстве), отношений доминирования и власти (упрощенно говоря, кто к кому вынужден приспособливаться) и отношений внутригрупповой коммуникации и лояльности.

Очевидная слабость идеи меньшинств – это допущение, что группу можно рассматривать как изолированную и относительно однородную культурную целостность, имеющую границы, членство, четкие отличительные признаки и способную действовать солидарно. Если мы пытаемся рассматривать меньшинство именно как определенный круг лиц, а принадлежность к меньшинству – как юридическое состояние, то неизбежно заходим в тупик. Возникает масса трудноразрешимых вопросов: как определить критерии принадлежности лица к меньшинству, как определить, какие группы могут претендовать на звание меньшинства, а какие нет, как реагировать на усложнение этнического состава населения и т. д.

Что касается особенностей собственно российского контекста, то здесь, как нам представляется, существует несколько теоретических ловушек, которых лучше было бы избежать.

(1) Идиомы «многонационального государства» и «содружества народов».

Россия, по аналогии с Советским Союзом, рассматривается в качестве государства, сформированного и населенного разными «народами» и «нациями», понимаемыми в этническом смысле.

Подобные представления заложены и в идиоме «последней империи», выдвинутой западной «советологией» и разделяемой многими современными исследователями в России и за рубежом. В этом случае страна также воспринимается как подобие СССР, отличающееся от него главным образом размерами [Brzezinski 1994; Carrere d'Encausse 1993; National Identity... 1994]. Между тем идиома «империи» плохо приложима даже к Советскому Союзу, не говоря уже о сегодняшней Российской Федерации [Коротеева 2000; Чешко 2000].

Авторы, находящиеся под обаянием метафор «многонационального государства» или «последней империи», смотрят на российское население как на совокупность соседствующих друг с другом «народов», или «этносов». Такой взгляд, однако, не отражает ни реального социального взаимодействия, ни реально имеющих место самоидентификаций индивидов.

(2) Игнорирование относительно высокой степени модернизованности российского общества.

Одна из основных черт модернизованных обществ заключается в том, что линии *социальной* стратификации не совпадают с линиями *этнического* деления, а социальные группы не совпадают с этническими. Другая существенная черта общества, прошедшего модернизацию, состоит в том, что *этническая* принадлежность не совпадает с *культурной* принадлежностью. Индивиды, которые по принятой в конкретном обществе этнической категоризации попадают в разные группы, принадлежат одной культуре. Эта – российская – культура носит сверхэтнический, или этнически индифферентный характер. Что касается лежащего в ее основе русского языка, то он в столь же малой степени является собственностью этнических русских, как современный английский язык – собственностью англичан.

(3) Восприятие *статистических* единиц в качестве *(социо)культурных*. Оно тесно связано с некритическим отношением к официальной статистике, которая основана на этнонационалистических, этноцентричных представлениях об обществе (о пронизанности советского и постсоветского мышления этническими категориями см. [Малахов 2002; 2003; Осипов 2004]).

Этническая принадлежность («национальность») рассматривается в современном российском публичном дискурсе как особое качество, или сущностная характеристика индивида. А коль скоро в стране проживает немалое количество различных «национальностей», общество предстает как сумма «наций», «этносов», «национальных общин», которые, в свою очередь, мыслятся как коллективные личности со своей внутренней структурой, интересами, способностью предпринимать осознанные действия и т. д. В результате политическое, социальное и культурное пространство страны начинает восприниматься как разделенное по этническим линиям, а многим общественным явлениям произвольно приписывается этнический смысл. Эта особенность публичного говорения имеет прямые импликации в российском законодательном дискурсе (о чем подробнее пойдет речь ниже).

Вопреки действительно имевшей место социокультурной интеграции, официальная идеология рассматривала – и продолжает рассматривать – российское общество как «многонациональное», т. е. как конгломерат «наций» (понятых в качестве этнокультурных целостностей). С этой формулой связана сложная констелляция разных, помимо официальной риторики, механизмов институционализации этничности.

К ним в первую очередь следует отнести этническую категоризацию и статистику. Различные системы учета подразделяют население на основании этнических критериев. В советское время принятые категории носили жестко фиксированный, статичный характер. Этническая принадлежность определялась не по культурному самосознанию индивида, а «по крови» – согласно «национальности» (т. е. этнической принадлежности) матери или отца. Множественных идентичностей не допускалось. Этничность («национальность») подлежала записи во внутреннем паспорте и других официальных документах, содержащих персональные данные. Запись этнической принадлежности отменена в новых паспортах, введенных в 1997–2003 гг., однако сохранена, хотя и сделана факультативной, в других документах учета. Соответствующие обыденные и административные практики меняются, однако, медленнее, чем законодательство.

По официальной рубрикации, лежавшей в основании переписи населения СССР 1989 г., жители страны делились на 128 «национальностей» [Народы России... 1994, с. 28]. По данным переписи 2002 г., в Российской Федерации проживало уже более 180 национальностей¹.

Если принять этнические статистические подразделения за чистую монету, то возникает картина, имеющая мало общего с действительной жизнью общества. Такое представление об обществе *навязывает* деления, которые не могут сколько-

¹ При общем населении в 145,2 млн, русские составляли 115,9 млн, или 79,8%, более 1 млн насчитывали шесть групп – татары (5,6 млн), украинцы (2,9 млн), башкиры (1,7 млн), чувашаи (1,6 млн), чеченцы (1,4 млн) и армяне (1,1 млн). Еще у 11 групп численность составляла от 500 тыс. до 1 млн [Всероссийская перепись населения 2002 года. Национальный состав населения].

нибудь точно отразить сложную систему самоидентификаций, используемых реальными людьми.

Так, согласно последней переписи, в России насчитывается почти 3 млн украинцев и около 1 млн белорусов. При этом по умолчанию предполагается, что эти люди имеют отличную от русских культурную (прежде всего языковую) лояльность². В вопроснике, предлагавшемся гражданам переписчиками, стоял вопрос о «родном языке». Согласно распространенному мнению (как в массовом сознании, так и в академическом сообществе), родным считается не язык *социализации*, т. е. тот, на котором человек говорит с детства, а язык той этнической группы, к которой он приписан [Тышков 2003, с. 201–229]. Между тем действительная языковая ситуация является иной – большая часть людей, попавших под категорию «украинец» или «белорус», не пользуется никаким языком, кроме русского. Подобное состояние характерно для подавляющего большинства индивидов, относящихся к разным «национальностям» – немцам, финнам, карелам, – но живущих в городской или урбанизированной среде. С другой стороны, аккультурация в среде большинства не исключает использования этничности как социального ресурса – саморепрезентации или даже политической активности индивида в качестве «представителя» этнического меньшинства [Воронков 2003, с. 206–213; Колосов 1992, с. 95–106; Панарин 1996, с. 113–135]. Утверждая, например, что в стране живет столько-то вепсов, столько-то немцев, столько-то карелов и т. д., мы должны задаваться вопросом, что это *значит* в конкретном социальном контексте. Означает ли это формальную отнесенность к определенной категории этнической классификации или определяет – и если да, то каким именно образом, – социальное и политическое поведение индивидов?

То, что было свойственно советскому политическому мышлению, свойственно и постсоветскому. Одно из следствий – принимающая разные формы тенденция к культурному, в частности, этническому определению природы политического сообщества. В связи с этим важным способом институционализации этничности является ее территориализация. Россия как федерация состоит из 83 «субъектов». В их числе – 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область и 4 автономных округа. Считается, что республики, автономная область и автономные округа являются «национальными» образованиями, иными словами, «владением» или формой организации определенной этнической группы или нескольких этнических групп (как, например, Дагестан на Северном Кавказе). К этим этническим группам приклеилось определение «титulyные», т. е. давшие название соответствующим субъектам федерации³. Следует отметить при этом, что в 12-ти из 21 республик в РФ «титulyная» этническая группа не является большинством населения, а в некоторых из них представляет сравнительно

² Одна из статей о «геополитической» роли Калининградской области – западного эксклава России – начинается (со ссылкой на статистический источник) с упоминания о том, что население области состоит из более чем 100 национальностей и включает в себя, в частности, более 8% украинцев, более 7% белорусов и 2% литовцев, а также около 4 тыс. (0,4%) немцев [Зверев 1997, с. 45].

³ Официальное определение «титulyной нации» в значении этнической группы, давшей название стране, применительно к иностранным государствам было впервые использовано в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» 1999 г.

малую часть. Так, в Карелии этот показатель достигает 9,2%, в Хакасии — 12,0%, в Адыгее — 24,2%, Коми — 25,2%, Бурятии — 27,8%, Удмуртии — 29,3%, Башкортостане — 29,8%, в Республике Алтай — 30,6%, в Мордовии — 31,9%, Марий Эл — 42,9%, Саха-Якутии — 45,5%, Карачаево-Черкесии — 49,8%. Доля «титального» населения в Татарстане составляет 52,9%, Калмыкии — 53,3%, Северной Осетии — Алании — 62,7%, Кабардино-Балкарии — 66,4%, Чувашии — 67,7%, Тыве — 77,2%, Ингушетии — 77,3%, Чечне — 93,5%⁴. В многоэтничном Дагестане, где ни одна из групп не преобладает, доля автохтонных народов составляет в общей сложности 90,7%. В среднем доля «титальных» групп в населении республик достигает 50,1%⁵; для сравнения, в 1989 г. она составляла 42,0% [Национальный состав... 1991, с. 28–33].

В российском контексте про этнизацию территории и государственности следует говорить достаточно осторожно. Эта область — очень хороший пример расхождений между идеологемами и институтами, а также символической и инструментальной политикой. В принципе, из такого рода этнизации может следовать в первую очередь риторическое и символическое (в определенных ситуациях — институциональное) исключение из политики определенной части населения. Коль скоро нация определена как этнонация (политическое сообщество — как этнокультурное сообщество), членство в этом сообществе обусловлено этнической (в данном случае — культурно-этнической, этнолингвистической) принадлежностью. Однако использованное выше слово «считается» применительно к этнической принадлежности республик и автономий *не несет* в данном случае никакого правового смысла. Основное пространство, где эта идея (вос)производится — не законодательство (проводящее ее в двусмысленном и опосредованном виде), а публичный и академический дискурсы об этничности.

В символическом отношении этнические группы *de facto* (а иногда и *de jure*) иерархизированы. Процедуры власти на протяжении 70 с лишним лет, а также после крушения советского режима, упорядочивали политическое пространство в соответствии с представлениями о «весе» различных этнических групп [Вуячич, Заславский 1993, с. 21–36]. Одни производились в разряд наций и наделялись «государством» («национально-территориальным образованием» того или иного уровня), другие объединялись в одно подобное образование вместе с одной или несколькими группами, третьи не получали «своей» территории. Отсюда характерное для массового сознания и для риторики властей представление о «коренных» и «некоренных» народах на той или иной территории и возникающие время от времени попытки политических активистов добиться для «коренной» группы особого статуса. Именно такие представления в основном и определяют смыслы и границы использования понятия «меньшинства».

Итак, в России этничность является способом организации социального и политического пространства, средством классификации населения и референциальным пунктом идентификации и самоидентификации индивидов. Она воплощена

⁴ Подсчитано по [Всероссийская перепись населения 2002 года. Население по национальности и владению русским языком...].

⁵ Такой показатель достигнут в значительной степени за счет данных о том, что в Чечне живет более 1 млн человек, в основном чеченцев. Эти сведения о численности жителей Чечни вызывают серьезные сомнения.

в ряде социальных и политических институтов, в том числе дискурсивных практиках, формальных и неформальных предписаниях, воздействующих на поведение людей в связи со своей или чужой этнической «принадлежностью». На первый взгляд, выглядит парадоксом то, что все это не дает оснований описывать страну в качестве «разделенного», или «плюрального» общества, составленного из изолированных сегментов, обладающих внутренней организацией. Этнизация дискурсов и институтов проявляется контекстуально, сосуществует и конкурирует с другими способами социальной репрезентации и организации социального пространства [Малахов 2004, с. 56–69].

В современной России, как и в любой другой стране, существуют этнические активисты — «этнические антрепренеры», объединяющиеся в культурные общества и даже политические организации. Однако этнические активисты не определяют политический ландшафт, не говоря уже о том, что им практически никогда не сопутствовал электоральный успех, даже на региональных выборах. Официальное руководство республик прибегает к этничности как ресурсу в весьма ограниченных масштабах, предпочитая риторику мультиэтничности и регионализма [Дробижева, Аклаев, Коротеева, Солдатова 1996; Социальное неравенство... 2002]. Экономика и рынок труда не делятся по этническим линиям, и даже такой маргинальный сегмент, как социальные сети мигрантов, едва ли может описываться в терминах «этнической экономики». В стране есть государственные и неправительственные учреждения образования и культуры, деятельность которых этнически ориентирована и которые используют иные, кроме русского, языки, но, опять же, невозможно говорить о сегментированности этой сферы, хотя бы ввиду маргинальности этих институтов. Страна сталкивается с различными проявлениями этнической дискриминации и ксенофобии, но при этом этническая дискриминация зачастую трудно отделима от *социального расизма*⁶ и не фиксируется как социальная проблема во многих отраслях даже активистами, борющимися за права меньшинств (например, в трудовых отношениях и в образовании).

Понятие «меньшинство» в российском законодательном дискурсе

Впервые термин «меньшинство» освоили оппозиционные политические партии либерального и социалистического толка в начале XX в. [Kappeler 1992]. После прихода к власти большевиков термин «национальные меньшинства» в значении всех нерусских народов страны стал официальным [Simon 1986]. По мере превращения страны в конструкцию, составленную из множества «национальных» союзных и автономных республик, а также автономных областей и округов, термин стал использоваться в более узком значении. Его стали относить к «нетитульным» группам, т. е. группам, живущим вне «своих» территориальных образований. Позднее, ко второй половине 1930-х годов, термин вообще вышел из официального обихода. По мнению К.В. Калининой, в 1970 — 1980-е годы он присутствовал в некоторых

⁶ Он связан в первую очередь с социальным исключением «мигрантов» (т. е. приезжих из других регионов) вообще — и далеко не всегда в связи с их этнической принадлежностью.

закрытых документах Коммунистической партии для обозначения национальностей, «имеющих» государства за пределами СССР, например, живших в Советском Союзе немцев, поляков, корейцев и т. д. [Калинина 1993, с. 45].

Термин «национальные меньшинства» был реанимирован в конце 1980-х годов, когда в период общей либерализации в СССР, известной под именем «перестройки», началось активное публичное обсуждение этнических проблем. Общая заслуга в том, что термин был вновь введен в публичное обращение, принадлежит разным социальным акторам: академическим экспертам [Губогло 1989, с. 26–41], этническим активистам разного толка и, не в последнюю очередь, государству в лице центральных и региональных властных институтов [Цилевич 1992; Ossipov 1999, р. 135–144]. В то же время сложились остающиеся неизменными основные черты публичного и академического дискурса, связанного с меньшинствами.

(1) Понятие «меньшинство» употребляется почти исключительно в значении этнического меньшинства. Проблемы, связанные с религиозными меньшинствами, как правило, обсуждаются в других терминах («нетрадиционные конфессии», «секты», «деструктивные культы» или наоборот – «традиционные религии»).

(2) «Этничность» и соответственно «этническое меньшинство» истолковываются в примордиалистском ключе. Этническая принадлежность отождествляется с языковой и культурной принадлежностью; ключевым в интерпретации понятия «меньшинство» выступает представление об исторической связи этнической группы с определенной территорией.

(3) Традиция советской «национальной политики» (в которой этнические категории использовались для разделения населения и структурирования пространства) сказывается в чрезвычайном разбросе трактовок понятия «меньшинство».

(4) Поскольку этничность привязана к территории, этническими меньшинствами считаются группы, которые живут за пределами «своей» территории. При определении того, какая территория является «своей», возможны варианты – некая неопределенная «этническая территория», территории самоопределения или государственного образования. И наоборот – как правило, в качестве этнических («национальных», согласно распространенному словоупотреблению) меньшинств не рассматриваются группы, за которыми закреплена определенная территория. По крайней мере, лидеры, выступающие от имени нерусских групп (татары в Татарстане, башкиры в Башкирии, коми в Республике Коми, карелы в Карелии и т. д.), отказываются считать себя меньшинствами. С конца 1980-х годов сначала в академических текстах, а потом в законотворчестве произошло размежевание понятий «меньшинства» и «малочисленные народы» [Андрюченко 2002, с. 123–158].

(5) Эпизодически из понятия «меньшинство» исключаются группы, образуемые мигрантами [Мукомель 2002]. Иными словами, риторика защиты меньшинств также может обернуться риторикой исключения: в качестве меньшинств рассматриваются только те группы, которым правительство «разрешает» быть меньшинствами.

(6) Предметом публичного обсуждения в основном являются общие идеологические вопросы, например, о символическом признании той или иной группы, об определении «национального меньшинства», о ранжировании национальных меньшинств в зависимости от того, имеет ли соответствующая этническая группа

«свою» государственность [Витрук 2001] и т. д. Практические вопросы — о правах и налогообложении неправительственных организаций, о статусе образовательных учреждений с этническим компонентом и с преподаванием языков меньшинств, о принципах распределения ресурсов для поддержания институтов меньшинств, о правовых средствах противодействия дискриминации — практически не поднимаются.

Правовые документы (законодательные акты и законопроекты), касающиеся защиты меньшинств

Та часть российского законодательства, которая терминологически и содержательно имеет отношение к этничности, довольно мозаична и сложна как по структуре, так и по содержанию (обзор см. в [Осинов, Сапожников 2004]). Помимо международных договоров, которые, по Конституции, являются частью правовой системы страны, источниками права в этой области выступают Конституция РФ, законы федерального уровня⁷, прочие нормативно-правовые акты федерального уровня (в частности, указы президента и постановления правительства), конституции и уставы, законы и прочие нормативно-правовые акты субъектов Федерации, нормативные договоры и соглашения между субъектами Федерации. Среди релевантных законов относительно немного специальных «этнических» актов, в основном приходится говорить об относящихся к этничности положениях отраслевого законодательства.

В подавляющем большинстве, за изъятием положений, касающихся принципа правового равенства и индивидуальной этнической принадлежности, правовые акты адресованы этническим группам как целостностям, выступающим в качестве носителей прав и получателей благ; при этом этническая категоризация отличается большим разнообразием [Соколовский 2001, с. 143–144]. Можно говорить о том, что в российской этнической номенклатуре эклектически соединяются заимствованные из разных контекстов различные традиции употребления терминов. Но даже при наличии разнообразной коллекции этнических обозначений мы можем, тем не менее, утверждать, что все законодательство, касающееся этнических групп, исходит из одних этнонационалистических допущений, связано единой логикой, использует ряд общих ключевых концептов и реализует единый подход по ряду позиций.

⁷ Здесь следует отметить Закон СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» 1990 г. Закон впервые юридически закрепил, хотя и в опосредованной форме, концепцию «этнической» государственности, что однозначно следует из понятия «граждане, проживающие за пределами своих национально-государственных образований или не имеющие их». В этом в целом декларативном акте рамочного характера не было понятия «меньшинство», но он отразил уже устоявшееся к тому времени риторическое деление населения на «коренные» и «некоренные» группы, притом, что для обозначения последних в употреблении стало входить понятие «меньшинство». Ныне различаются «федеральные конституционные законы» и «федеральные законы», т. е. законы, принятые на основе и во исполнение Конституции РФ, и «законы РФ», т. е. законы, принятые до вступления в силу ныне действующей Конституции. Кроме того, сохраняют силу некоторые законы СССР. Законы СССР и законы РФ действуют в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральным законам.

Во-первых, Конституция и почти все «этнические» законы используют концепт групповых прав в том смысле, что этнические группы рассматриваются в качестве субъектов права; например, в ст. 68, 69, 71 и 72 Конституции используются такие формулировки, как «права национальных меньшинств», «права коренных малочисленных народов», «право народов на сохранение родного языка». Во-вторых, практически во всем соответствующем законодательстве в качестве ключевого выступает понятие «этническое развитие». Оно присутствует в Законе РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г., Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации» 1991 г., Федеральном законе «О национально-культурной автономии» 1996 г., не говоря уже о Концепции национальной политики РФ вместе с федеральными и региональными программами. Даже в Конституции, в пункте «е» ст. 72 содержится упоминание «федеральных программ» в области «национального развития». В-третьих, к ключевым можно отнести концепт «межэтнические отношения», который приобретает значение отношений между «общинами» как таковыми и между индивидами, выступающими в качестве членов этнических коллективов.

Субъекты Федерации не обозначаются как «этнические» образования в Конституции РФ, а федеральное законодательство проводит эту идею в опосредованном виде. А именно, ряд законов – закон РФ о языках, федеральный закон о национально-культурной автономии – содержит понятие «граждане, живущие за пределами своих национально-государственных и национально-территориальных образований».

На региональном же уровне, в конституциях и уставах республик и автономных округов используются компромиссные формулировки. Обычно либо «титulyные» группы не упоминаются вообще, либо одновременно говорится о «самоопределении» «титulyной» нации и о том, что источником власти является все население, либо каким-то образом подчеркивается особая роль «титulyной» группы без отсылки к политической власти (обзор см. в [Лубогло 2000, с. 154–164]).

Например, согласно Преамбуле Конституции Республики Татарстан 1994 г., Конституция выражает «волю *многонационального* народа Республики Татарстан и *татарского народа*», а согласно ч. 1 ст. 1, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Татарстан является ее *многонациональный* народ» [Конституция Республики Татарстан] (здесь и далее курсив наш. – В. М., А. О.). В ст. 2 Конституции Республики Коми 1994 г. говорится, что «источником власти Республики Коми является ее *многонациональный* народ», ст. 3 оговаривает, что «образование Республики Коми и ее название связаны с исконным проживанием на ее территории *коми народа*» [Конституция Республики Коми]. Конституция Республики Карелия (Северо-Запад РФ) 1978 г. (с изменениями и дополнениями), действовавшая до февраля 2001 г., не содержала никаких упоминаний о связи между этничностью и государственностью Карелии, за исключением того, что область, населенная вепсами (одно из автохтонных меньшинств региона), образует отдельный избирательный округ. Новая Конституция Карелии 2001 г. содержит следующие положения: согласно ч. 5 ст. 1, «исторические и национальные особенности Республики Карелия определяются проживанием на ее территории *карелов*», а по ст. 21, «в Республике Карелия осуществляются меры по возрождению, сохранению

и свободному развитию *карелов, вепсов и финнов*, проживающих на ее территории» [Конституция Республики Карелия]. При этом языки «титულных» этнических групп в большинстве республик (не во всех) провозглашены наряду с русским в качестве государственных.

Однако имплицитное присутствие в законодательстве и открытое – в политической практике представления о «принадлежности» территории определенным группам, а также символическая иерархизация групп не влекут за собой (за исключением лиц, относящихся к коренным народам и ведущих традиционный образ жизни) присвоения индивидам специальных прав или привилегий на основе их этничности.

Среди терминов, применяемых для обозначения этнических категорий на федеральном уровне, присутствует и понятие «национальные меньшинства»⁸. Широкого распространения оно не получило, также оно никак не раскрывается в Конституции, текущем законодательстве и нормативных толкованиях Конституции и законов. Согласно ст. 71, п. «в» действующей Конституции РФ 1993 г., в исключительном ведении Федерации находятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; ... регулирование и защита прав национальных меньшинств». Ст. 72, п. «б» относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов «защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств». Кроме Конституции, «национальные меньшинства» кратко упоминаются в четырех законах федерального уровня – Федеральных законах «О библиотечном деле» 1994 г. и «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» 1998 г., Законах РФ «О занятости населения в Российской Федерации» 1991 г. и «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» 1992 г.

Специальное законодательство о «национальных меньшинствах» отсутствует, хотя неоднократно предпринимались попытки его разработки и принятия. Первая такого рода инициатива была отмечена в Верховном Совете РСФСР еще в начале 1990-х годов. О необходимости принятия закона о меньшинствах говорилось в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1994 г. [Послание... 1994]. С начала 1995 г. в Государственной Думе РФ с перерывами в течение нескольких лет шла работа над другим проектом, внесенным группой депутатов. Значимых результатов эта деятельность не принесла, предложенный проект не смог пройти первое чтение в 1998 г. Тогда же работа над проектом была заморожена, но с рассмотрения проект формально не снят. Эта эпопея, в числе прочего, интересна тем, какие именно определения меньшинства предлагались (см. также [Основы... 2001, с. 123–124]).

В 1995 г. была предложена следующая формулировка: национальным меньшинством признаются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие как компактно, так и дисперсно на территории любого из субъектов Российской Федерации и отличающиеся от основного населения этнически, языком, самобытной культурой, объединяемые общим самоназванием и единым национальным самосознанием. Национальное меньшинство может иметь или не иметь

⁸ Именно так; термины «этнические», «языковые», «религиозные» и пр. «меньшинства» применения не находят.

своего национально-государственного или национально-территориального образования как в пределах Российской Федерации, так и вне ее [Архив Государственной Думы... Л.97...].

К меньшинствам, таким образом, не могли относиться неграждане, и это неперменная черта *всех* дефиниций, предложенных во *всех* последующих законопроектах⁹. По мысли авторов, отличительным признаком меньшинства были «объективные» черты – этнические и языковые различия. Меньшинство было противопоставлено некоему «основному населению», которое никак не определялось ни в самом проекте, ни в действующем законодательстве. А это делало предложенное определение неоперациональным, поскольку устоявшиеся традиции допускают самые разные толкования понятия «основное население».

В проекте 1996 г. было предложено более узкое определение: национальными меньшинствами признаются граждане Российской Федерации, обладающие устойчивым этническим характером и движимые стремлением к сохранению и развитию своего национального языка, культуры, религий и традиций, не имеющие в составе Российской Федерации национально-государственных, административно-территориальных и национально-территориальных образований (республик, краев, областей, автономной области, автономных округов) и не относящихся к коренным малочисленным народам России¹⁰.

Таким образом, авторы исключили из круга национальных меньшинств все «титულные» национальности РФ, русских¹¹ и коренные малочисленные народы, которые в проекте определялись как «народы, проживающие на территориях традиционного проживания (расселения) своих предков, сохраняющие самобытный образ жизни, осознающие себя самостоятельными этническими общностями и насчитывающие в России менее 50 тыс. человек»¹².

С 1994 г. правительство РФ пыталось включить определение «национального меньшинства» в проект закона, а потом и в сам закон «О национально-культурной автономии». В проекте, внесенном правительством в Думу 9 октября 1995 г. понятие «национальные меньшинства» трактовалось следующим образом: национальными меньшинствами в настоящем Федеральном законе признаются общности граждан Российской Федерации, осознающие свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим государственные образования за пределами Российской Федерации либо не имеющие таковых, но основная часть которых проживает вне Российской Федерации [Архив Государственной Думы... Л.117...].

Также говорилось, что к меньшинствам *могут* относить себя «общности граждан, осознающих свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим

⁹ Рекомендуется сопоставить с положением Федерального закона «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» 1998 г., отрицающим ограничение определения меньшинства критерием гражданства – см. ниже.

¹⁰ Цит. по копии оригинала проекта.

¹¹ Что следует из того, что, по мнению авторов проекта, в стране есть народы, имеющие «свои» края и области; на эту роль не подходит никто кроме русских.

¹² Примечательно, что авторы зачем-то включили в дефиниции «субъективный» признак меньшинства – «стремление к сохранению и развитию» своей идентичности. К сожалению, доступные источники не позволяют судить, как они мыслили себе использование этого критерия на практике. При дальнейшей работе над проектом предложенное определение принципиальных изменений не претерпело.

на территории Российской Федерации соответствующие республику, автономную область, автономный округ, но проживающих за их пределами», а также «иные этнические общности граждан Российской Федерации, проживающие в численном меньшинстве в инациональной среде на территории Российской Федерации» [Архив Государственной Думы... Л.117...]. Таким образом, если рассуждать логически, меньшинствами признавались все «нетитульные» на территории отдельно взятого субъекта Федерации национальности и русские в том случае, если они составляли численное меньшинство. Мотивировалось это следующим образом: правом на культурную автономию должны пользоваться группы, не имеющие возможности «развивать» «свои» культуры и языки с помощью «своей» государственности. При этом очевидно, что авторы исходили из концепции «принадлежности» определенных субъектов Федерации определенным национальностям. Проект был одобрен в первом чтении 22 ноября 1995 г., но уже ко второму чтению определение меньшинства из него выпало, а право на создание нетерриториальных «автономий» было предоставлено всем гражданам.

Правительство на этом не успокоилось и в 2001 г. предложило поправки к закону. Согласно этим поправкам, окончательно принятым в октябре 2003 г., «национально-культурные автономии» могут создаваться только от имени групп, «находящихся в состоянии национального меньшинства на соответствующей территории», причем законодательство никак не определяет ни что такое «меньшинство», ни каковы признаки этой «ситуации».

В марте 2001 г. группа депутатов внесла в Думу проект Федерального закона «Об основах государственной национальной политики в Российской Федерации» (проект, до сих пор не получивший одобрения), в котором была предложена новая дефиниция. В данном проекте «национальные меньшинства» — это: численно не преобладающая этническая общность или часть общности, проживающая за пределами избранной ею формы самоопределения, либо за пределами местопребывания основной части этнической общности, не имеющей никакой формы самоопределения, сохраняющей свое самосознание и самоидентифицирующая себя <буквально так! — В. М., А. О.> как этническое меньшинство, ощущающее свое недоминирующее положение¹³.

Обобщая, можно еще раз подчеркнуть, что почти все попытки ввести в законодательство понятие «национальные меньшинства» выдержаны в том же этнонационалистическом духе, что и публичные дискурсы в целом. Меньшинства определяются как «некоренные национальности», т. е. этнические группы, живущие вне «своей» этнической территории или «своей» государственности, либо же таковой вообще не имеющие. Никто не делает попыток обозначить в качестве «меньшинств» «титульные» национальности, и от меньшинств более или менее последовательно риторически отделяются группы, рассматриваемые как «автохтонные» на определенной территории в РФ.

Обратимся к другим терминам, обозначающим этнические группы. Ст. 69 Конституции гарантирует «права коренных малочисленных народов»; этот термин используется в значении, близком к «коренным народам» в смысле Конвенции

¹³ Цит. по копии оригинала.

МОТ № 169 1989 г. Основные отличия российской дефиниции заключаются в двух обстоятельствах. Во-первых, федеральное законодательство вводит количественный критерий для отнесения группы к аборигенным народам — 50 тыс. человек. Во-вторых, в российском законе отсутствует категория «колонизации» территории проживания коренных народов иным населением.

Ст. 72, п. «м» Конституции относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов «защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей». Этот конституционный термин — «малочисленные этнические общности» — не только не нашел отражения в законодательстве, но и не стал предметом какого-либо публичного обсуждения.

Основным, но не единственным термином в законах, посвященных этническим вопросам и принятых в 1991–1993 гг., т. е. до вступления в силу Конституции РФ, было «народы и иные этнические общности». В законах федерального уровня также содержатся такие дефиниции, как малочисленные народы, коренные (аборигенные) народы, малочисленные народы Севера (Крайнего Севера), национальные группы и общности, этнические общности, малочисленные этнические общности Севера, культурно-этнические общности. В Основах законодательства РФ о культуре 1992 г. используются термины «этнические общности, компактно проживающие вне своих национально-государственных образований» и «этнические общности, не имеющие своей государственности». Особо следует отметить категорию «репрессированные народы», обозначающую этнические общности, подвергшиеся депортациям в 1920 – 1950-х годах и введенную Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г. Упоминания заслуживает и такая новелла, как «национальности Российской Федерации», введенная в 1999 г. Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Законодательство РФ не предлагает четкого подхода к тому, в отношении каких лиц должны применяться соответствующие нормы о защите этнических групп. Исключением можно считать только закон о коренных малочисленных народах, в соответствии с которым правительство устанавливает перечень этих народов. Ряд федеральных законов, затрагивающих меньшинства, распространяет свое действие как на граждан РФ, так и на лиц, не имеющих российского гражданства, в частности, Закон РФ «О языках народов Российской Федерации», «Основы законодательства РФ о культуре». Некоторые законы ограничивают сферу своего применения гражданами России.

На региональном уровне прослеживается еще большая разнородность. Ко всем перечисленным категориям добавляются «национальности», «п-ское население», «народности», а также упоминания конкретных этнических групп и казачества как этнической общности [Соколовский 2001, с. 127–153]. Например, Устав Псковской области (Северо-Запад России) содержит отдельную статью, гарантирующую «права народности *сету*¹⁴ на исконную среду обитания, на сохранение самобытности, языка, обычаев и традиций, на самоуправление» [Устав...].

¹⁴ Сету — православная по вероисповеданию группа, говорящая на эстонском языке и живущая по обе стороны границы между Россией и Эстонией.

Для полноты картины следует отметить, что помимо перечисленных выше к защите меньшинств имеет отношение ряд иных конституционных и законодательных норм. Они относятся к этой области не в формальном, а в содержательном, или материальном смысле. Ст. 26, ч. 1 Конституции РФ устанавливает право каждого на выбор и указание своей национальной (в смысле этнической) принадлежности, а ст. 26, ч. 2 — право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, ст. 68 провозглашает право республик устанавливать свои государственные языки и гарантирует народам РФ «право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития». Ст. 19 содержит общие положения о равенстве всех перед законом и судом, о государственных гарантиях равенства прав и свобод и о запрете ограничения прав по признакам расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. Ст. 13, ч. 5 запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены в числе прочего на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Ст. 29, ч. 2 запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Конституционными положениями корреспондируют нормы отраслевого законодательства.

Если суммировать все предусмотренные «этническим» законодательством методы и механизмы правового регулирования, то можно предложить следующее описание. Начиная с Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г. (который по многим позициям можно считать модельным), правовые основы «национальной политики» строятся по принципу «сужающейся воронки», а именно: в законе изначально заложено продвижение от общих деклараций к правоприменению через череду подзаконных актов при постепенном сужении гарантий и сокращении обязательств государства. Декларативный закон, основанный на риторике «коллективных прав» в смысле «прав народов», содержит в основном бланкетные нормы. Он не является актом прямого действия и может быть претворен в жизнь только при принятии дополнительных законов и подзаконных актов. На практике либо эти бланкетные нормы отсылают в пустоту, поскольку необходимые законы и подзаконные акты либо не принимаются, либо на их основе принимаются акты, которые на деле сужают сферу применения базового закона. Для введения же в действие этих дополнительных актов необходимо финансирование в рамках федеральных и региональных программ. Однако как их принятие, так и выделение предусмотренных ими ресурсов остаются мероприятиями разовыми и не гарантированными.

Некоторые особенности российского «этнического» законодательства выглядят вполне анекдотически. Наиболее распространенный тип нормативного акта, имеющий отношение к этничности, — это так называемая концепция «национальной политики» или «улучшения межэтнических отношений». Десятки концепций приняты на региональном уровне. Что касается федерального уровня, то здесь имеются «Концепция государственной национальной политики» и «Концепция государственной региональной политики» (обе — 1996 г.). Эти документы часто именуют основополагающими актами в области этнических отношений, но их

правовая природа и, соответственно, правовой смысл, остаются загадкой. «Концепция», одобренная указом президента РФ, т. е. актом исполнительной власти, не может связывать законодателя. Деятельность же исполнительной власти проводится на основе законодательства, а не собственных теоретических изысканий. Обязывающей силы положения «концепций» не имеют, и их невозможно защитить в суде.

Конституция и ряд законов федерального уровня в общем виде провозглашают равенство прав и свобод и запрещают посягательства на это равенство. При этом российское внутреннее законодательство не содержит адекватного и операционального определения дискриминации и иных, связанных с этим, терминов ни на уровне нормативных актов, ни на уровне официальных разъяснений судов. Соответственно механизмы предотвращения и ликвидации дискриминации, а также возмещения понесенного вреда, существуют только в теории, а соответствующая практика просто отсутствует [Compliance... 2003].

Несомненное достижение российской правовой системы — реальное обеспечение определенной степени свободы общественной и экономической деятельности, которая содержательно имеет отношение к защите меньшинств. Здесь имеются в виду общегражданские права и свободы, гарантируемые независимо от этнического деления, — право на объединение, право получать и распространять информацию, религиозные свободы и пр. Ситуация в области соблюдения этих прав далека от идеала, но национальные меньшинства не сталкиваются (за небольшими изъятиями) с проблемами, которые не касаются всех прочих граждан.

Несколько рамочных законов федерального уровня декларируют общие гарантии защиты языковой и культурной «самобытности» этнических групп. Закон «О языках народов РСФСР» 1991 г. (с 1998 г. — «О языках народов Российской Федерации») имеет отношение к этничности, поскольку определяет (как и Конституция) языки не просто как средство коммуникации, а как «достояние» понимаемых в этническом смысле «народов». Закон провозглашает право граждан на пользование «родными» языками и защиту языков, устанавливает право республик на введение собственных государственных языков и возможность использования языков этнических групп в местах их компактного проживания. Однако провозглашение развития языков как коллективного достояния этнических общностей в качестве общей цели оборачивается декларативностью большинства положений закона и рядом содержательных лакун, в первую очередь в области трудовых отношений и администрации.

Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г. предусматривает «коллективную реабилитацию» — меры по возмещению причиненного депортациями ущерба, направленные на депортированные общности в целом. Реабилитация предполагает восстановление прежних административных границ и упраздненных «национально-территориальных образований», социальную поддержку и развитие «национальных» культур. Со ссылкой на этот закон в 1990-е годы указами президента и постановлениями правительства было принято несколько целевых программ, направленных на поддержку отдельных этнических групп.

Закон РФ «Об образовании» 1992 г. установил право граждан на получение общего образования и выбор языка обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования. Однако федеральные и региональные нормативно-правовые акты не определяют особенностей создания и функционирования образовательных учреждений, в которых используются в качестве языка обучения или преподаются в качестве предметов иные, кроме русского, «языки народов РФ». Такие учреждения (всего около 9 тыс. начальных и средних школ) существуют де-факто, но практически без соответствующей правовой базы и гарантий, что на практике создает немалые проблемы.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре 1992 г., декларировали, но не конкретизировали коллективные права «народов и иных этнических общностей» РФ на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности и «право на культурно-национальную автономию». Никакого дальнейшего развития эти общие положения не получили.

Принятый на основе ст. 69 Конституции Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 г. посвящен охране традиционного образа жизни и среды обитания аборигенов и предусматривает для тех из них, кто ведет традиционный образ жизни, некоторые привилегии в области трудоустройства, землевладения, пользования природными ресурсами, налогообложения, а также возможность принятия субъектами Федерации дополнительных защитных мер по отношению к этим лицам. Кроме того, было принято еще два федеральных закона об аборигенах — о территориях традиционного природопользования и об общинах коренных малочисленных народов, а также несколько десятков региональных законов и прочих нормативных актов.

17 июня 1996 г. был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии», провозгласивший право «национальных» общественных объединений, т. е. объединений, представляющих определенные этнические общности, на создание местных, региональных и федеральных «автономий». «Автономии» (НКА), по замыслу авторов закона, должны представлять собой организации «зонтичного» типа, консолидирующие активность определенных этнических групп, поддерживающие культурные и образовательные программы и учреждения, которые призваны обслуживать эти группы, и имеющие право получать от государства и местного самоуправления средства на реализацию конкретных проектов. По сути, закон предусматривает две основные функции НКА: консультирование органов власти и государственных учреждений и аккумуляцию ресурсов для деятельности, связанной с развитием языка, культуры и образования. При этом оказывается, что НКА, будучи общественными объединениями, пользуются меньшим объемом прав, чем «просто» неправительственные некоммерческие организации, но сталкиваются с большим числом ограничений. «Просто» общественные объединения (в том числе созданные на этнической основе) также могут иметь обособленное имущество, заключать сделки, учреждать средства массовой информации и образовательные учреждения и пр. Хотя закон предусматривает возможность государственного финансирования деятельности НКА, он не определяет механизмы и объемы выделения ресурсов, т. е. не предусматривает конкретных обязательств государства. В надежде на получение государственного финансирования в стране

создано не менее 500 НКА разного уровня. Однако объем средств, выделяемых им, незначителен¹⁵, а консультативные органы в большинстве регионов так и не были сформированы.

Защита меньшинств в международных обязательствах РФ

Внешне участие России в международной системе защиты меньшинств выглядит активным. И даже весьма активным. Ч. 4 ст. 15 Конституции устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Советский Союз участвовал в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г. и Конвенции о правах ребенка 1989 г., т. е. международных инструментах, содержащих положения о защите меньшинств. Россия как правопреемник СССР несет обязательства по этим договорам. Россия участвует приблизительно в двух десятках двусторонних договоров об основах межгосударственных отношений, которые содержат положения о защите меньшинств¹⁶.

В феврале 1996 г. Россия подписала, а в июне 1998 г. ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (РКНМ). Хартия региональных языков или языков меньшинств была подписана в мае 2001 г., но пока остается нератифицированной.

Активность России, однако, вызывает вопросы. РКНМ отнюдь не является первым в мире юридически обязывающим многосторонним договором о защите меньшинств. Приоритет здесь принадлежит Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (1994 г.), и инициатива ее разработки исходила от России¹⁷. Конвенция была подписана в Москве 21 октября 1994 г. главами десяти государств и вступила в силу в 1997 г. после того, как ее ратифицировали три государства – Азербайджан, Армения и Беларусь. Под национальными меньшинствами в Конвенции понимаются лица, постоянно проживающие на территории Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной стороны. Президент РФ внес Конвенцию на ратификацию 14 сентября 1995 г., но 8 декабря того же года проект федерального закона о ее ратификации не был принят Государственной Думой. Отклонение проекта закона о ратификации не влечет снятия его с рассмотрения, если он

¹⁵ Это обстоятельство прямо признается в официальных докладах РФ о соблюдении РКНМ (2000) и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (2002) [Report...; Seventeenth periodic reports... 2002].

¹⁶ Это, в частности, договоры с Азербайджаном (1997), Беларусью (1995), Венгрией (1991), Грецией (1993), Грузией (1994), Кыргызстаном (1992), Польшей (1992), Таджикистаном (1993), Туркменистаном (1992), Украиной (1997), Финляндией (1992) и др.

¹⁷ Одобрение конвенции СНГ о меньшинствах упоминалось в качестве одной из задач российской политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1994 г.

не отозван внесшим его президентом, поэтому вопрос о ратификации конвенции «завис» до настоящего времени. Администрация президента не предприняла никаких попыток добиться ратификации. Конвенция фактически не применяется, в частности, из-за отсутствия предусмотренного контрольного механизма, а интерес России к этому документу выглядит исчерпанным.

РКНМ ратифицирована 5 июня 1998 г. При ратификации была сделана следующая оговорка: Российская Федерация считает неправомочным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина «национальное меньшинство», которое не содержится в Рамочной конвенции. По мнению Российской Федерации, попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств — участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств [Федеральный закон... 1998].

Инициатива принятия именно такой оговорки исходила совместно от МИД и Комитета Государственной Думы РФ [Государственная Дума... 1998, с. 22–23], и мы можем говорить о согласованной позиции разных ветвей власти. Таким образом, Россия не рассматривает признак гражданства страны проживания как обязательный критерий принадлежности к меньшинству. Эту позицию интересно сравнить с концепцией Конвенции СНГ о меньшинствах и всех законопроектов о меньшинствах, где меньшинствами признаются только граждане страны проживания.

Сразу же после распада СССР Россия также выступила инициатором принятия в рамках СНГ многостороннего договора о реабилитации лиц и групп, подвергшихся депортации в советское время. Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов, было подписано главами 10 государств в Бишкеке 9 октября 1992 г. Соглашение представляло собой международный договор рамочного характера, подлежащий ратификации. Соглашение, как видно из названия, содержит прямое упоминание о «меньшинствах» и, по существу, нацелено на защиту уязвимых групп населения, т. е. оно относится к меньшинствам и в формальном, и в содержательном смысле. С 1992 г. договор был ратифицирован шестью странами СНГ, но среди них не было России. Более того, этот документ в России даже не вносился на ратификацию. Поскольку срок действия Соглашения был установлен в 10 лет, оно к настоящему времени утратило силу и практическое значение.

Интересно и то, что хотя Россия декларирует достаточно активную политику защиты аборигенного населения, Конвенция МОТ № 169 остается до сих пор не подписанной и не ратифицированной. Не наблюдается и признаков подготовки к ее подписанию и ратификации (хотя несколько лет назад прошли парламентские слушания на эту тему), и никаких официальных комментариев на эту тему до сих пор не последовало.

Повлияло ли участие России в международных договорах о защите меньшинств на внутреннее законодательство и внутреннюю политику? Нет, не повлияло. Более того, уже после ратификации РКНМ в законодательстве произошли не-

которые изменения, идущие вразрез с международными обязательствами страны. В частности, был принят федеральный закон о политических партиях (2001 г.), запрещающий политическую активность с этническим компонентом, включая представление и защиту этнических интересов. Поправки 2002 г. к закону о языках запрещают иную, кроме кириллической, графику для официальных языков республик в составе РФ, если иное не установлено федеральным законом. Изменения и дополнения 2003 г. к федеральному закону о национально-культурной автономии сильно ограничили право на объединение в рамках этого вида общественных организаций и права НКА.

Как следует из первого официального доклада РФ о выполнении обязательств по РКНМ (2000 г.) и сведенных в один документ 15, 16 и 17 периодических докладов РФ в Комитет ООН по расовой дискриминации (2002 г.), российское правительство полагает, что международные обязательства страны в области защиты меньшинств в целом имплементированы во внутреннее законодательство. Эту точку зрения несложно опровергнуть. В частности, итоговый доклад Консультативного Комитета СоЕ по РКНМ (2002 г.) [Advisory...] и Заключительные замечания Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации (2003) [Concluding...] отмечают серьезные расхождения между внутренним законодательством и международными обязательствами: внутреннее законодательство не содержит определения дискриминации, а имеющиеся правовые средства недостаточны для защиты от таковой [Лучкова 2004].

Как объяснить общий подход РФ к своим обязательствам в области защиты меньшинств? Хорошо видно, что активность страны в этой области ограничивается демонстративными жестами, адресованными внешней аудитории. Правительство хотело принятия в рамках СНГ конвенций о меньшинствах и репрессированных группах. Как только эти договоры появились и были подписаны, интерес к ним исчез. Частные задачи – например, вопросы переселения в Россию и из России, процедуры создания и работы российских культурно-информационных центров за рубежом – регулировались двусторонними соглашениями без отсылки к защите меньшинств или «диаспор» [Васильева 2002, с. 131–144]. Россия стремилась стать членом Совета Европы и в пакете с прочими договорами присоединилась к РКНМ. После этого про необходимость приведения внутреннего законодательства в соответствие с Конвенцией откровенно забыли. Про двусторонние договоры никто не вспоминает, а в силу их рамочного характера они не содержат норм прямого действия и не могут прямо применяться в судах.

Кто выступил инициатором присоединения РФ к РКНМ, Языковой хартии и прочим договорам о меньшинствах? Администрация президента РФ и МИД России. Прочие социальные акторы не сыграли здесь никакой роли. Причем РКНМ была подписана в одном пакете с прочими договорами Совета Европы при вступлении России в эту организацию. Обсуждалось ли предварительно присоединение России к договорам о меньшинствах? Практически нет, и этот вопрос, как и само присоединение, не вызвал сколько-нибудь заметного публичного интереса. Лоббировали ли организации меньшинств присоединение РФ к РКНМ и Языковой хартии или участвовали ли в совместном с правительством обсуждении хода и

последствий ратификации? Ответом может быть только твердое «нет» — их просто поставили перед фактом, и это не вызвало какой-либо заметной реакции.

Следует принять во внимание, что с начала 1990-х годов одним из наиболее громко анонсированных направлений внешней политики страны стала так называемая «защита зарубежных соотечественников». «Соотечественники»¹⁸ на практике понимаются достаточно широко и неопределенно — и как граждане РФ, живущие за рубежом, и как лица, связанные с Россией общностью языка и культуры. По поводу поддержки соотечественников было выпущено несколько постановлений правительства, о «соотечественниках» было сказано в Концепции национальной политики 1996 г., наконец, в 1999 г. был принят федеральный закон о поддержке соотечественников за рубежом» (подробнее см. [Мукомель, Паин 2002, с. 112–130]). Российские официальные лица, включая дипломатов, регулярно делают заявления о «положении русскоязычного населения», в первую очередь в государствах Балтии. Во всех пояснительных записках ко всем вариантам проекта закона о национальных меньшинствах 1995–1998 гг. и в пояснительной записке к проекту закона о национально-культурной автономии 1995 г. говорилось о том, что принятие этих законодательных актов должно помочь стране в более активной защите зарубежных «соотечественников». То же самое было записано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1994 г. в отношении будущей Конвенции СНГ о национальных меньшинствах. Основным мотивом принятия оговорки при ратификации РКНМ в 1998 г. было желание выразить несогласие с позицией Эстонии, ограничившей действие Конвенции кругом своих граждан [Государственная Дума... 1998, с. 22–23].

При этом важно иметь в виду, что символическая политика в этой области так же не находит адекватного отражения в политике инструментальной. Декларативный по содержанию закон о соотечественниках (1999 г.) в основном не действовал и не действует, и остается сводом противоречивых намерений. Одним из первых новшеств миграционной политики периода правления В. Путина была отмена в конце 2000 г. безвизового въезда в РФ для неграждан Латвии и Эстонии, что стало для этих людей весьма болезненным ударом. Но именно последних российские власти чаще всего приводили в качестве самого наглядного примера бедственного положения русских и русскоязычных соотечественников за рубежом и аргумента в пользу их поддержки со стороны России.

Заключение

При всей специфике России как страны мы не можем утверждать, что публичные дебаты об этничности и меньшинствах и соответствующая внутренняя политика представляют собой нечто, принципиально отличное от Центральной и Восточной Европы. В основе публичных дискурсов, в частности, законодательного, лежат те же этнонационалистические допущения, а мышление политиков и экспертов в целом диктуется эссенциалистской и группоцентристской логикой. Можно отметить

¹⁸ В качестве сходных, но не тождественных терминов используются также «этнические россияне» и «русскоязычное население».

здесь растущее влияние окружающего мира (особенно в контексте кооперации с европейскими структурами), но только в том смысле, что Россия импортирует терминологию международных организаций и успешно инкорпорирует ее в собственные этноцентричные дискурсы. Специфика связана главным образом с тем, что страна не воспринимает и не репрезентирует себя как «национальное» в этнокультурном смысле государство (хотя имеют место отчетливые признаки дрейфа в этом направлении), но, напротив, в публичном сознании укоренились представления о «многонациональности» России и о существовании внутри нее этнонациональных государств. Из этого вытекает в числе прочего заведомая сложность управления смыслами, связанными с понятием «меньшинства», и непроясненность терминологии, используемой в той части законодательства, которая имеет отношение к этничности.

Как было отмечено выше, российский публичный дискурс в значительной степени определяется фигурами речи, представляющими страну как поле взаимодействия относительно монолитных и внутренне структурированных (этнических) общин. Это, однако, не соответствует реальным практикам. Расхождение между этноцентричной риторикой и высокой степенью социальной и культурной интеграции проявляется в дистанции между символической и инструментальной политикой. Отсюда и проистекает декларативность российского «этнического» законодательства.

Таким образом, корень проблемы следует искать не столько в лицемерии власти, озабоченной поддержанием внешнего позитивного имиджа. Дело заключается скорее в том, что этноцентристский подход к законодательному регулированию неоперационален; его перевод в практическую плоскость сопряжен с огромными трудностями. Законодательство, основанное на концептах «групповых прав» и «этнического развития», может быть претворено в жизнь только при условии активного администрирования. Такое администрирование должно было бы обеспечить выстраивание жестких социальных границ, поддержание специальных статусов личности, связанных с этнической принадлежностью, а также перераспределение ресурсов в пользу различных этнокультурных проектов. Подобная политика влечет за собой не только значительные экономические издержки, но и серьезные политические риски. Вот почему у нее немного шансов не то что быть реализованной, но рассматриваться в качестве приемлемой опции.

Вместе с тем захват дискуссионного пространства абстрактно-идеологическими, символическими и терминологическими проблемами просто не позволяет возникнуть иному тематическому полю, которое включало бы в себя вопросы прагматического свойства. Такая ситуация вполне устраивает государство, поскольку позволяет не брать на себя конкретных обязательств и не переводить символическую политику в институциональную. Устраивает она и этнических активистов. Последние общаются с государством на одном языке и, стремясь к публичному признанию, в принципе, не возражают против сформированной им повестки дня.

Литература

- Андриченко Л. К вопросу о понятиях «национальные меньшинства» и «коренные народы» // Федерализм. 2002. № 3.
- Архив Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Ф. 10100. Оп.2. Д.1339. Л.97.
- Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ф.10100. Оп.24п-П. Д.7. Л.117.
- Бурдые П. Социальное пространство и генезис «классов» // Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993.
- Васильева Т. Россия и соотечественники: приоритеты и политика // Новые диаспоры. Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам. М.: Центр этнополитических и региональных исследований, 2002.
- Витрук Н. Права национальных меньшинств в Российской Федерации // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. М.: Институт права и публичной политики, 2001.
- Воронков В.М. Приватизация этничности vs «национальная политика» // Куда пришла Россия? Итоги социетальной трансформации. М.: Московская высшая школа социальных и экономических наук, 2003.
- Всероссийская перепись населения 2002 г. Население по национальности и владению русским языком по субъектам Российской Федерации (http://www.perepis2002.ru/ct/doc/TOM_04_03.xls).
- Всероссийская перепись населения 2002 г. Национальный состав населения (http://www.perepis2002.ru/ct/doc/TOM_04_01.xls).
- Вуячич В., Заславский В. СССР и Югославия: причины распада // Этнографическое обозрение. 1993. № 1.
- Государственная Дума. Стенограммы заседаний. Бюллетень. № 180 (322). 5 июня 1998 г.
- Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере межгосударственных отношений. М.: РАН, ЦИМО, 2000.
- Губогло М.Н. Национальные группы и меньшинства в системе межнациональных отношений в СССР // Советская этнография. 1989. № 1.
- Дробижева Л., Аклаев А., Коротеева В., Солдатова Г. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М.: Мысль, 1996.
- Зверев Ю. Калининградская область России в новой системе геополитических координат // Этнические и региональные конфликты в Евразии. Кн. 2: Россия, Украина, Белоруссия / Общ. ред. А. Зверев, Б. Коппитерс, Д. Тренин. М.: Весь Мир, 1997.
- Калинина К.В. Национальные меньшинства в России. М.: Луч, 1993.
- Колосов В.А. «Примордиализм» и современное национально-государственное строительство // Полис. 1992. № 3.
- Конституция Республики Карелия (<http://gov.karelia.ru/gov/Constitution>).
- Конституция Республики Коми (<http://www.rkomi.ru/gosud/konstkomi/index.php>).
- Конституция Республики Татарстан (<http://www.tatar.ru/constitution.html>).
- Коротеева В.В. Экономические интересы и национализм. М.: РГГУ, 2000.
- Малахов В.С. Этнизация миграции в публичном дискурсе и институтах // Космополис. № 1 (7). Весна 2004.
- Малахов В.С. Этнические проблемы в современном политическом и правовом дискурсе // Бюллетень: антропология, меньшинства, мультикультурализм. 2003. № 4 (Ноябрь).
- Малахов В.С. Преодолимо ли этноцентричное мышление? // Расизм в языке социальных наук / Под ред. В. Воронкова, О. Карпенко, А. Осипова. СПб.: Алетейа, 2002.
- Мукомель В. Национальные меньшинства в федеральном законодательстве и законодательство субъектов Федерации // Новые диаспоры. Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам. М.: Центр этнополитических и региональных исследований, 2002.

- Мукомель В., Паин Э.* Государственная политика России в отношении зарубежных соотечественников: этапы становления // Новые диаспоры. Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам. М.: Центр этнополитических и региональных исследований, 2002.
- Народы России. Энциклопедия. М.: Большая российская энциклопедия, 1994.
- Национальный состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи населения СССР 1989 г. М.: Финансы и статистика, 1991.
- Осипов А.Г.* Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: ЦНСИ, 2004.
- Осипов А., Сапожников Р.* Законодательство Российской Федерации, имеющее отношение к этничности. Концептуальные основы, содержание, проблемы реализации // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М.: Немецко-русский обмен, 2004.
- Основы национальных и федеративных отношений. М.: РАГС, 2001.
- Панарин С.А.* Национально-культурное возрождение в республиках и территориальная целостность России // Вестник Евразии. 1996. № 2 (3).
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М.: Юридическая литература, 1994.
- Пучкова М.* Соответствие Конституции и текущего законодательства Российской Федерации международным обязательствам страны в области предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М.: Немецко-русский обмен, 2004.
- Соколовский С.В.* Образы «других» в российской науке, политике и праве. М.: Путь, 2001.
- Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробужева. М.: Academia, 2002.
- Тишков В.А.* Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003.
- Устав Псковской области (http://www.constitution.garant.ru/DOC_16603701.htm).
- Федеральный закон «О ратификации Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств» от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25, ст. 2833.
- Целевич Б.* Культурная автономия или карманные нацменьшинства? // СМ-сегодня (Рига). 1992. 2–4 сентября.
- Чешко С.В.* Распад Советского Союза: Этнополитический анализ. М.: РАН, Институт этнологии и антропологии, 2000.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on the Russian Federation. ACFC/INF/OP/I(2003)005 (http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_%28monitoring%29/2_monitoring_mechanism/4_opinions_of_the_advisory_committee/1_country_specific_opinions/1_first_cycle/1PDF_1st_OP_Russian_Federation.pdf).
- Bourdieu P.* Identity and Representation: Elements for a Critical Reflection on the Idea of the Region // Language and Symbolic Power /Ed. by J.B. Thompson. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.
- Brubaker R.* Ethnicity Without Groups // Archive Europeenne de Sociologie. 2002. Vol. XLIII. № 2.
- Brubaker R.* Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Brubaker R., Cooper F.* Beyond Identity // Theory and Society. 2000. № 1.
- Brzezinski Z.* Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-first Century. N.Y.: Collier Books; Toronto: Maxwell Macmillan Canada; N.Y.: Maxwell Macmillan International, 1994.
- Carrere d'Encausse H.* The End of Soviet Empire. The Triumph of the Nations. N.Y.: Basic Books, 1993.

- Carrere d'Encausse H.* The End of Soviet Empire. The Triumph of the Nations. N.Y.: Basic Books, 1993.
- Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. An NGO report to the UN Committee on Elimination of Racial Discrimination. (62nd session, March 2003) (http://www.memo.ru/hr/discrim/ethnic/docl_ind.htm).
- Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Russian Federation. 21/03/2003. CERD/C/62/CO/7 ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.62.CO.7.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.CO.7.En?Opendocument)).
- Dittrich E., Radtke F.-O.* (Hrsg.) Ethnizitaet: Wissenschaft und Minderheiten. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- Heckmann F.* Ethnische Minderheiten, Volk und Nation: Soziologie inter-ethnischer Beziehungen. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 1992.
- Kappeler A.* Russland als Vielvoelkerstaat. Entstehung, Geschichte, Zerfall. Muenchen: Beck, 1992.
- National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia / Ed. by R. Szporluk. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1994.
- Ossipov A.* Legislative Process on Ethnic Affairs in the Russian Federal Parliament (Duma): 1994–1995. A Quest for Paradigm // The Constitutional and Political Regulation of Ethnic Relations and Conflicts. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies, 1999.
- Report Submitted by the Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/3._state_reports_and_unmik_kosovo_report/1._first_cycle/1PDF_1st_SR_Russia.pdf).
- Seventeenth periodic reports of States parties due in 2001: Russian Federation. 29/07/2002. CERD/C/431/Add.2 and Corr.1. (State Party Report) ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.431.Add.2%20and%20Corr.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.431.Add.2%20and%20Corr.1.En?Opendocument)).
- Simon G.* Nationalismus und Nationalitaetenpolitik in der Sowjetunion: von der totalitaeren Diktatur zur nachstalinschen Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos, 1986.
- Welz G.* Die soziale Organization kultureller Differenz. Zur Kritik des Ethnosbegriffs in der anglo-amerikanischen Kulturanthropologie // Helmut Berding (Hg), Nationales Bewusstsein und kollektive Identitaet: Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins in der Neuzeit 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.