



- ⁴ Сморгунюв А.В. Электронное правительство в контексте современных политических реформ на Западе // <http://conf.infosoc.ru/03-rGOV14.html>
- ⁵ См. напр.: Иркин Ю.В. «Электронное правительство» Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. №4.
- ⁶ Голобуцкий А.И., Шевчук О.Б. Электронное правительство. Киев, 2002. 170 с.

- ⁷ См., напр.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Центр компетенции по электрон. правительству при Америк. торговой палате в России. М., 2004.
- ⁸ Согласно данным Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления.

УДК 325.1(470+571)

МИГРАЦИОННЫЙ РАКУРС НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Коробов

Саратовский государственный социально-экономический университет,
кафедра документационного обеспечения управления
E-mail: aakorobov@inbox.ru

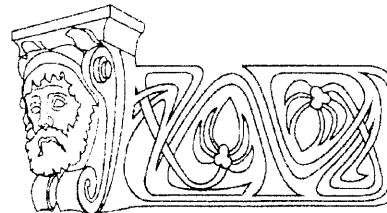
В данной статье обосновывается необходимость обязательного учета при разработке национальной политики миграционного фактора, который за последние 10 лет уже внес ощутимые изменения в прежнюю структуру межнациональных отношений. Анализ решения национального вопроса в ракурсе современных миграционных процессов раскрывает новый подход к защите территориальной целостности и укреплению суверенитета Российской Федерации.

Migration Aspect of Russia's National Policy

A.A. Korobov

The article proves that for development of national policy it is necessary to take into account the migration factor that has contributed some changes into previous structure of international relationship for last 10 years. The national question decision analysis in the aspect of modern migration processes reveal the new view on territorial integrity protection and Russia's sovereignty reinforcing.

В отечественной науке устоялось понятие о национальной политике как совокупности законодательных, идеологических и организационных мер государства, направленных на решение национального вопроса — многогранной проблемы совместного проживания различных этнических общностей в рамках многонационального государства¹. России на протяжении большого периода XX в. была свойственна излишняя, на наш взгляд, политизация национального вопроса. Связано это с тем обстоятельством, что, придя к власти в 1917 г., у большевиков появилась острая потребность в поддержке их власти со стороны всех народов России. Без этого удержать власть в условиях Гражданской войны было невозможно. Привлечь на свою



сторону десятки российских народов можно было только чем-то таким, что вызвало бы у них симпатию. Классовые противоречия, на которых изначально строилась политика большевиков, в национальных районах России не могли играть определяющей роли, поскольку в силу исторического уровня развития многих из этих народов данные противоречия не достигли непримиримой остроты, а где-то и вовсе отсутствовали. Необходимо было предложить им что-то новое, чего у них ранее не было. И российским народам дали собственную государственность². Данный политический шаг сыграл в 20-е гг. прошлого столетия важную роль в упрочении власти большевиков. Но затем начался процесс национального государственного строительства на территориях, никогда в своей истории не знавших мононациональных образований³. В результате появились административные границы национальных республик, округов и областей, не совпадающие с границами исторического расселения российских народов. Такая национальная политика заложила этнотерриториальный базис для межнациональных конфликтов на рубеже 1980–90-х гг. XX столетия.

Не вдаваясь в подробности всей противоречивости и непоследовательности проводимой в советский период национальной политики, отметим, что нынешняя политика в данной области вынуждена учитывать существование государственных образований у



ряда этнических общностей, т.е. унаследованную с советской эпохи национально-территориальную структуру федеративного устройства государства. В современной России национальная политика представляет собой деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в сфере межнациональных отношений. Основные принципы и приоритеты этой деятельности отражены в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации⁴. Судя по ее содержанию, Концепция базируется на необходимости обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности и согласования общегосударственных интересов с интересами всех населяющих ее народов. При этом важнейшими направлениями национальной политики выделены совершенствование федеративных отношений (Часть IV) и реализация принципа национально-культурного самоопределения народов России (Часть V). Из этого контекста следует, что государственная власть на федеральном и региональном уровнях в решении национального вопроса поставлена в весьма сложное и противоречивое положение: с одной стороны, необходимо обеспечивать целостность общества и соблюдение общеполитических интересов, а с другой – культивировать межэтнические различия и поддерживать их этнокультурную репродукцию. Последнее особенно сложно в реализации, так как в современных условиях существует большая вероятность выхода этнической общности за рамки культурной деятельности. И государственная поддержка может послужить для этнической элиты хорошим средством для обеспечения доступа к политической власти и общегосударственным ресурсам⁵.

Говоря о самоопределении наций, необходимо уточнить, что оно может быть реализовано на практике, как минимум, в четырех вариантах:

- отделение от полиэтнического государства и создание собственного «национального государства»;
- выход из состава одного государства и присоединение к другому государству, где проживает большинство (или значительное число) представителей данной нации (этноса);

– самоопределение в качестве самостоятельного субъекта в составе национального государства (федерации или конфедерации), в той или иной мере наделенными суверенными (не суверенными) правами и атрибутами государственности (собственная территория, законодательство, органы власти и т.д.);

– самоопределение в виде «национально-культурной» автономии в составе многонационального унитарного или федеративного государства⁶.

Современная Россия уже имеет практическую реализацию самоопределения ее этносов по третьему варианту и стремится (с переменным успехом) к развитию институтов «национально-культурной» автономий в различных субъектах Федерации. Реальная опасность для государства неходит из успешной реализации только первых двух типов национального самоопределения. России в силу ряда особенностей населяющих ее коренных этносов в большей степени опасен вариант создания на ее территории независимых национальных государств (второй тип самоопределения наций менее вероятен). Это подтверждает и новейшая история: как только Россией в июне 1990 г. была принята Декларация о суверенитете, ее примеру последовало большинство национальных автономных республик РСФСР. К концу 1990 г. на ее территории были самопровозглашены несколько суверенных государств⁷. При этом ни о каком присоединении к сопредельным иностранным государствам (например, Республики Бурятия к Монголии) нигде даже речи не шло.

Но этнополитическая структура российского общества в тот период сильно отличалась от аналогичной структуры первого десятилетия 2000-х гг. Тогда она не была насыщена внешними этническими мигрантами (вначале в силу существования единого Союзного государства и режима «железного занавеса», затем из-за преобладания в миграционном потоке русскоязычного населения). Теперь же ситуация изменилась в корне – ощутимый процент всех жителей Российской Федерации составляют представители коренных народов сопредельных государств: китайцев, казахов, азербайджанцев и т.д. Согласно официальным результатам переписей населения 1989 и 2002 гг., численность армян в России за истекший период удвоилась (увеличилась на 212 % по отношению к чис-



ленности 1989 г.). Их было 532 тыс. человек, стало – 1,13 млн человек. Азербайджанская диаспора дала за тот же период 85%-ное увеличение своей численности (на 286 тыс. человек). В три с лишним раза увеличилось количество постоянно проживающих в России таджиков (они занимают первое место по скорости прироста среди крупных по численности иммигрантских этнических групп)⁸. И это только данные переписи населения, которые не учитывают нелегальную миграцию – наиболее крупномасштабную для сегодняшней России. В такой обстановке возникает вероятность выбора в качестве пути самоопределения этнических общностей – титульных для сопредельных стран – не только первого, но и второго варианта своего самоопределения. Следовательно, суммарный уровень угроз территориальной целостности государства повышается.

Сложность заключается только в том, насколько возможно в России повторение ситуации 1990–1992 гг. За последние пять лет в стране произошли серьезные перемены, способствующие централизации власти. Был введен институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в новых административно-территориальных единицах – Федеральных округах⁹. Изменился и процесс избрания глав субъектов Федерации: Президент Российской Федерации представляет в законодательное собрание субъекта Федерации кандидатуру, которую затем депутаты либо принимают (утверждают на должность), либо отклоняют. Но, с нашей точки зрения, все это лишь одна сторона медали. Если судить только по внешней форме социально-экономических, политических преобразований в нашей стране, то, начиная с конца 1999 г., можно даже говорить о периоде стабилизации (особенно при сравнении с предыдущей эпохой Б.Н. Ельцина). Но мы исходим из реалий складывающейся этнополитической и иммиграционной обстановки в России, а ее динамика рисует нам несколько иную картину происходящего и будущего.

Если обратить внимание на процесс развития межнациональных отношений в большинстве полиэтнических государств мира за последние 50 лет, то можно выделить интересную закономерность – периоды политической активности национального большинства с заметным постоянством чередуются с политической активностью национального

меньшинства. И это присуще не только тем странам, где национальные меньшинства – коренные народы, но и таким, как например Франция, где этническое меньшинство представлено арабами Магриба (мигрантами и их потомками), т.е. является иммигрировавшей этнической группой. Рассматривая этнополитические особенности эпохи Ельцина и эпохи Путина, один из российских ученых – Э.А. Паин – пришел к выводу, что первый период постсоветской России прошел под знаком активности этнических меньшинств, а второй начался с активизации этнического большинства¹⁰. Это послужило основанием для выдвижения им гипотезы о маятниковом характере смены активности различных этнических общностей: активность меньшинства прямо или косвенно активизирует большинство, которое в свою очередь приводит к возобновлению активности меньшинства. При этом предполагается также существование зависимости между чередованием активности этнических общностей и процессом модернизации в постсоветской России¹¹.

Но с данной гипотезой мы можем согласиться лишь отчасти. Активизация политической деятельности этнического большинства и меньшинства действительно носит периодический характер. Политически доминирующее этнос, несомненно, способен своей внутренней политикой, особенно ущемляющей интересы национальных меньшинств, спровоцировать протестную активность малочисленных народов. И наоборот, выдвижение малыми этническими группами политических требований, идущих в разрез с государственными интересами, вынуждает доминирующую нацию принимать адекватные меры по противодействию этому и стабилизации ситуации. Природа периодичности в активизации различных этнических групп внутри России носит, по нашему мнению, совершенно иной характер, нежели считает Э.А. Паин. С учетом ранее проведенных исследований¹² можно утверждать, что активизация этнического меньшинства является прямым следствием окончания формирования на мировой арене локальных цивилизаций, изначально находящихся в состоянии противостояния друг к другу, границы которых проходят по границам расселения этноконфессиональных общностей, «игнорируя» государственные границы. Это и есть основ-



ной источник развития политической активности национальных меньшинств. А периодические спады активности последних есть не что иное, как результат решительных действий доминирующего этноса по пресечению расшатывания устоявшейся этнополитической структуры общества. Как только давление со стороны правящей нации уменьшается, активность национальных меньшинств проявляется с еще большей силой (рис. 1).

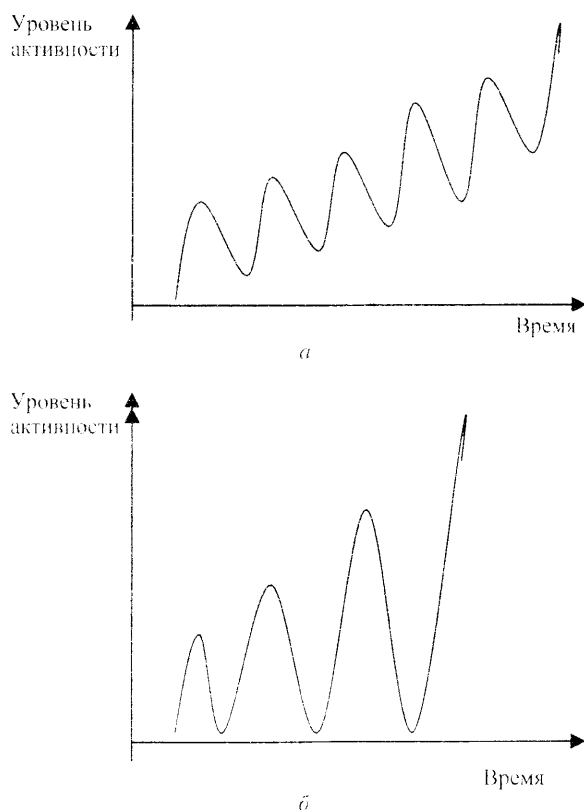


Рис. 1. Динамика политической активности национальных меньшинств Российской Федерации: *a* – на региональном уровне; *b* – в общероссийском масштабе

Данная тенденция стала зарождаться после окончания Второй мировой войны и распада мировой колониальной системы. Но в РСФСР до конца 1980-х гг. она не была явно выражена. Когда же в Советском Союзе начались центробежные процессы, и новая Россия стала подвержена всем глобальным воздействиям, то данная тенденция незамедлительно себя проявила. На эту динамику как раз и обратил внимание Э.А. Паин.

Рассмотренную волновую модель этнополитических процессов необходимо дополнить концептуальным положением о воздействии внешней миграции населения на динамику обострения уже существующих в госу-

дарстве этнополитических противоречий¹⁵. Интенсивность этнической иммиграции тоже имеет циклическую форму: то понижается, то повышается (рис. 2). Если период ее роста совпадет с периодом роста политической активности национальных меньшинств, возможен эффект резонанса. Выдержать это испытание способна далеко не каждая этнополитическая структура государства, а только наиболее устойчивая. Но, к счастью, данное явление встречается крайне редко. Чаще всего пик политической активности тех или иных этнических групп не совпадает (полностью, либо частично) с пиком внешней этнической миграции, и поэтому мы наблюдаем лишь эскалацию этнополитической напряженности на региональном или федеральном уровне.

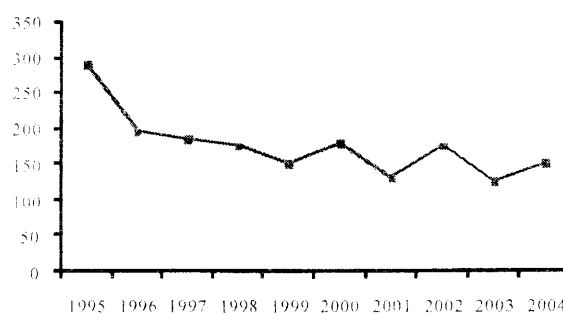


Рис. 2. Миграционный прирост населения России за счет не коренных этнических групп, 1995–2004 гг. тыс. чел. Расчитано по предварительным итогам Всероссийской переписи населения 2002 г. (www.gks.ru), Статистическому бюллетеню Федеральной службы государственной статистики (Численность и миграция населения Российской Федерации. М., 2004; Численность и миграция населения Российской Федерации. М., 2005. С. 89–95, 87–93 соответственно) с поправкой на уровень нелегальной иммиграции (по данным статистики МВД России)

При сопоставлении основных слагаемых в динамике внешней этнической миграции и напряженности этнополитических отношений мы можем выделить некоторые характерные особенности их взаимного развития. Чаще всего периоды активизации миграционных процессов приходятся на годы вооруженных конфликтов, стихийных бедствий и радикально-экономических, политических изменений. В периоды относительной экономической и социально-политической стабильности, напротив, наблюдается спад миграционных процессов. В силу наблюдаемой устойчивой тенденции переноса мигрантами ряда политических проблем и конфликтов из своей страны в страну пребывания, в регио-



нальной структуре этнополитических отношений на заселяемой территории начинает складываться конфликтная подсистема. Этот процесс в периоды активизации внешней миграции протекает интенсивнее, чем в периоды ее спада¹⁴. Следовательно, между состоянием напряженности в месте выхода мигрантов и состоянием напряженности в регионе вселения существует определенная корреляция. По временным параметрам динамика этнополитической напряженности в принимающем обществе всегда запаздывает от аналогичной динамики в отдающем обществе, а уровень интенсивности в местах вселения этнических мигрантов может как уступать, так и превышать уровень эскалации в регионе выхода. В данном случае ситуация нередко осложняется еще и тем, что дестабилизация внутриполитической обстановки принимающего мигрантов государства часто влечет за собой кардинальную смену внешнеполитического курса, проводимого им в отношении стран-доноров.

Все вышесказанное доказывает реальность перспективы роста политической активности в России этнического меньшинства. Это не замедлит проявиться при первом же ослаблении федеральной власти. Поэтому, на наш взгляд, необходимо заблаговременно подвергнуть нынешнюю национальную политику государства существенной корректировке. Прежде всего, заострим внимание на факте не разрешенного у нас в стране национального вопроса. По сути, он сводится к проблеме статусов народов, населяющих территорию Российской Федерации: одни имеют государственность в форме равноправного субъекта Федерации, другие нет. В современной России наличие собственной государственности открывает перспективу экономического, социального и политического развития этноса, поскольку все свои отношения с федеральной властью в стране этническая элита выстраивает на основании подписанного 31 марта 1992 г. Федеративного договора, ограничивающего вмешательство Москвы во внутринациональные процессы¹⁵. И соответственно отсутствие у этноса аналогичной государственности сказывается на низком темпе их социально-экономического и политического развития.

С течением времени разрыв в уровнях развития двух классов российских национальностей непрерывно увеличивается. На-

ционально-культурная автономия, даже активно развиваемая государственными органами, не дает тех преимуществ, что собственная государственность, и, следовательно, не может рассматриваться в качестве альтернативной замены. Чем больше разрыв, тем сильнее ощущается потребность «обделенных» этносов в приобретении государственности. С учетом вышесказанного мы можем предположить, что как только разрыв достигнет критического предела, национальное меньшинство перейдет к прямым действиям по изменению своего статуса в составе Российской Федерации. И если к этому моменту иммигрировавшие в Россию этнические группы будут составлять значительную долю национального меньшинства (а ситуация складывается именно так), то они, вероятнее всего, тоже выдвинут политические требования своей государственности. Более того, иммигрировавшее сообщество при определенном раскладе сил внутри страны способно даже выступить инициатором подобной активности.

Конечно, мы не можем однозначно утверждать, пойдет государство на удовлетворение таких требований или нет. Ведь получение государственности этносом, эмигрировавшим из сопредельной с Россией страны, чревато в дальнейшем отсоединением части российской территории и присоединением ее к иностранному государству. Скорее всего, это будет зависеть от многих факторов и, прежде всего, от уровня активности национальных меньшинств. Нам важно другое – в современной обстановке разрыв в статусах этносов несет в себе мощный потенциал этнополитической напряженности. И именно это обстоятельство наводит нас на мысль о необходимости в целях предупреждения внутриполитической конфронтации выравнивания этнических статусов. Теоретически это возможно сделать в двух вариантах: либо дать государственность всем в ней нуждающимся, либо лишить ее всех народов России (в обоих случаях потребуются изменение федеративного устройства государства). Первый вариант на практике фактически не выполним в силу наличия регионов с очень сложной этнической структурой (например, Дагестан). Это может в какой-то степени даже подтолкнуть некоренные народы подтянуться на политическую борьбу за приобретение своей государственности в составе



Российской Федерации. Поэтому первый вариант всерьез рассматриваться не может. Второй вариант имеет гораздо больше шансов на успех. Но для этого необходимо отказаться от национально-территориального деления России и перейти к административно-территориальному устройству. Таково единственное решение проблемы по коррекции курса национальной политики России в ракурсе современных миграционных процессов.

Примечания

- ¹ См.: Национальная политика в императорской России. Цивилизованные окраины. М., 1997; Тишков В.А. Стратегия и механизмы национальной политики // Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993. С.22–27; Турисов В.А. Этнополитология. М., 2004. С.383–384; Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993 и др.
- ² См.: Карр Э. История Советской России: Большевицкая революция 1917–1923: В 2 т. М., 1990.
- ³ См.: Проблемы управления в сфере межнациональных отношений (предпосылки и формы разрешения межнациональных конфликтов). Саратов, 1998. С.119.
- ⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации 15 июня 1996 г. (см.: Национальная политика России: история и современность. М., 1997. С.647–663).
- ⁵ См. подробнее: Проблемы управления в сфере межнациональных отношений. С.235–243.

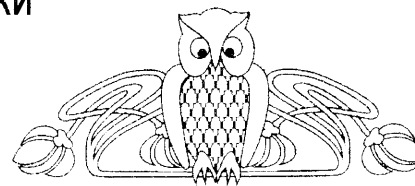
- ⁶ См.: Каширин С.Г. Нации, этносы и национализм: опыт социально-философского и методологического анализа. М., 2003. С.135.
- ⁷ См.: Зубков А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. СПб., 2004. С.94.
- ⁸ Степанов В.В., Тишков В.А. Россия в этническом измерении (по результатам переписи 2002 г.) // Социс. 2005. №9. С. 69, 70, 72.
- ⁹ См.: Бирюков С.В. Реформа федеральных округов и проблемы реконструирования административно-территориального устройства России (в историческом контексте) // Вестн. Моск. ун-та. Сер.18. 2004. №1. С.27–46.
- ¹⁰ См.: Паин Э.А. Этнополитический маятник: цикличность этнополитических процессов в постсоветской России // ОПС. 2003. № 5, 6.
- ¹¹ См.: Паин Э.А. Между империей и нацией: Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М., 2004. С.24.
- ¹² См.: Коробов А.А. Миграционные процессы и конфликты в этнополитических отношениях. Саратов, 2005.
- ¹³ Подробнее см.: Коробов А.А. Указ. соч. С.55–56.
- ¹⁴ См. подробнее: Hamilton N., Stoltz Ch.N. Global Economic Restructuring and International Migration // Intern. Migration. 1996. №2. P.200.
- ¹⁵ Подробнее см.: Панасюк А.В. Некоторые особенности организации Российской Федерации // Федерализм и региональная политика в политических государствах. М., 2001. С.48.

УДК [323:316.7]:470+571

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

О.Г. Каширина

Тулский государственный педагогический университет, кафедра политологии и социологии



В статье изложены основные подходы к реформированию культуры в российских регионах в начале XXI века. Автором был проанализирован материал в области взаимодействия различных субъектов культурной политики. Основные выводы проделанного исследования позволяют обобщить накопленный опыт и обозначить тенденции современной государственной политики, направленной на решение актуальных проблем развития сферы культуры.

Main Trends of Cultural Policy of Russian Regions

O.G. Kashirina

The article presents main approaches to Russian regions cultural reforming at the beginning of the 21st century. The author analyzed legislation and statistics in the interaction of different subjects of cultural policy. Basic conclusions of the investigation allow not only to generalize the experience of past years but to define trends of current state policy aimed at resolving urgent issues of cultural development.

Преобразование российского общества и осуществляемые в стране экономические реформы не могли не затронуть культурную

жизнь, которая в 1990-е гг. испытывала воздействие двух тенденций: формирование демократических основ государства и как следствие этого – рост творческой инициативы граждан и свобода культурной деятельности. с одной стороны, и последовательное сокращение государственной поддержки отечественной культуры – с другой. Это потребовало радикального обновления политики в области культуры.

Научное обоснование культурной политики государства базируется на выявлении соотношения культуры общества и политики государства. Любая программа общественного развития рождается политикой – областью, где происходит решение проблем на основе баланса сил и интересов путем взаимодействия социальных групп и использова-