

Ф. А. Вестов*, Ю. В. Зевако**

Национальная политика и правовое государство в условиях полиэтничности (на примере Российской Федерации)

После распада Советского Союза Россия стала одним из наиболее активно развивающихся государств демократического транзита. Однако, как и любое «транзитное» государство, импортирующее новые ценности и практики, молодая российская демократия столкнулась с рядом трудностей, порожденных самой природой нового политического режима. Идеал правового государства и гражданского общества, базирующийся на неприкосновенности частной собственности, народном суверенитете и автономности личности, до сих пор остается только идеалом, с трудом пробиваясь сквозь твердую почву российских реалий. Что же мешает построению правового государства в России? Какое наследие таят в себе «руины» имперского и советского прошлого, определяющие «дух» современного этапа развития? Как исторически сложившиеся многонациональность и поликультурность российского общества влияют на воплощение этих идеалов в жизнь?

Прежде чем приступить к ответам на поставленные вопросы, определимся с терминами и понятиями.

Принято считать, что родоначальником теории правового государства является английский философ Дж. Локк, изложивший свою концепцию в «Двух трактатах о правлении» (1690 г.), указав, что сущность правового государства заключается в первенстве права над властью, в ограничении действий власти стоящим над ней законом, безусловном подчинении власти, граждан и всех общественных субъектов праву¹. Новейшие научные изыскания позволяют говорить о том, что сам термин «правовое государство» впервые употребил К. Т. Велькер в 1813 г., а в 1829 г. Р. фон Мольте ввел его в общий государственно-правовой и политический оборот. Стройный и заверченный вид теория правового государства получила в трудах И. Канта. Философ подчеркнул мысль о господстве права и верховенстве правового закона как генеральном (всеобщем) принципе правового государства, призванном служить, прежде всего, тому, чтобы были обеспечены гарантии прирожденных и неотчуждаемых (естественных) прав и свобод человека и гражданина (гарантия свободы индивида)².

В современной исследовательской литературе можно выделить немало типологий сущностных принципов и признаков правового государства, но так или иначе, все они сводятся к следующим положениям: 1) господство права и верховенство правового закона во всех сферах жизни общества; 2) гарантии прирожденных и неотчуждаемых (естественных) прав и свобод человека и гражданина; 3) правовое

* Заведующий кафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, профессор.

** Преподаватель филиала «Восход» Московского авиационного института (города Байконура), соискатель кафедры политических наук Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

¹ См.: Политология : учебник для вузов / под ред. В. Н. Лавриненко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 226.

² См.: Соколов А. Н. Правовое государство в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 2.

равенство; 4) правовая безопасность как соизмеримость государственного действия, как охрана доверия к государству (ограничение вмешательства государственной власти в дела гражданского общества, предсказуемость поведения государственных органов и четкая определенность государственных предписаний); компенсация личности ущерба, причиненного государством, а также взаимная ответственность личности перед государством, а государства перед личностью за исполнение конституционно-правовых обязанностей; 5) правовая организация самой системы государственной власти на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; 6) правовая рыночная экономика¹. При этом подчеркивается, что правовое государство может существовать только при наличии развитого гражданского общества.

Необходимо учитывать, что принципы эти складывались в единое целое постепенно и последовательно, следуя логике исторического развития западноевропейских обществ и выработке соответствующих идей и концепций. Всего можно выделить пять поступательных этапов в развитии идей правовой государственности: 1) идея о торжестве справедливых законов в государстве; 2) концепция естественного права; 3) концепция народного суверенитета (суверенитет народа неотчуждаем, неделим, неограничен); 4) концепция разделения властей; 5) концепция господства права, включающая две модели — англо-саксонскую (формально-правовую) и немецкую (качественную, гуманистическую)².

Разработка теории правового государства в XVIII—XIX вв., безусловно, тесно связана с порожденным той же эпохой — эпохой модерна — феноменом нации как политической нации-согражданства современного типа. Формирование гражданского общества, которое признается базой для построения правового государства, невозможно без оформления понятий «гражданин» и «гражданство», характеризующих не горизонтальные сословные границы, отделяющие один социальный слой от другого, а горизонтальные гражданские связи, консолидирующие различные социальные слои в одно политическое сообщество равных друг другу людей с едиными целями, ценностями, мифологией, культурой, территорией и языком. Гражданство — это правовая связь человека с государством, предполагающая равенство людей как по отношению друг к другу, так и в отношениях с государством.

Западноевропейские демократии и США (в силу отсутствия пережитков феодализма в своем историческом развитии), где понятия гражданства и правового государства оформлялись одновременно, бок о бок, взаимно дополняя друг друга, безусловно, продвинулись в практической реализации данных явлений в наибольшей степени³. Гораздо труднее дело обстоит в сложносоставных многонациональных (в этнокультурном смысле) государствах, где особенности исторического развития и порожденные ими политические реалии прочно впитали в сознание общества и власти представление о правильном государственном устройстве как иерархически упорядоченном механизме с четко обозначенными векторами: «верх—низ» «центр—окраины/периферия/провинции/регионы» — и соподчиненностью всех

¹ См.: Соколов А. Н. Правовое государство: идея, теория, практика. Курск, 1994. См. также: Россия на рубеже веков: укрепление государственности. Энциклопедия основ современного Российского государства / под ред. А. Н. Соколова. Калининград, 2001. С. 109—110.

² См.: Баранов П. П., Соколов А. Н. Теория государства и права: учебное пособие. Ростов н/Д, 2007. С. 231—239.

³ Тем не менее говорить о построении гражданского общества и правового государства в Западной Европе и США, соответствующих всем указанным критериям, вряд ли возможно. См.: Маляхов В. Национальные государства перед лицом культурного плюрализма // Логос. 2006. № 2.

его элементов («вертикаль власти»). Такие представления очевидно диссонируют с принципом равенства — фундаментальным императивом правовой государственности. Наиболее трудоемким и проблемным полем приложения данного императива к наличной реальности многонационального (в этнокультурном смысле) государства становится государственная национальная (этнокультурная) политика.

В Российской Федерации Концепция национальной государственной политики была принята в 1996 г.¹, а в 2005 г. по результатам работы специальной Межведомственной комиссии в нее были внесены некоторые коррективы².

Основное содержание Концепции сводится к следующему. В первом разделе выделены объект государственной национальной политики — представители *всех* национальностей, проживающих в России, а также иммигрантское население в части его интеграции в российское общество — и субъекты — Российская Федерация и *равноправные* между собой субъекты Российской Федерации в лице своих органов власти; обозначена цель — обеспечение единства и целостности России, укрепление российской государственности, развитие культур и языков ее народов, согласование общегосударственных интересов и интересов проживающих в стране представителей различных национальностей, обеспечение межэтнического согласия и взаимодействия, а также разработка соответствующих механизмов, способных соединить задачи сплочения российских граждан в единую нацию с удовлетворением их языковых, образовательных и культурных потребностей.

Второй раздел посвящен принципам государственной национальной политики, к которым относятся укрепление единства и целостности Российской Федерации, сплочение русского народа как единой нации — российский многонациональный народ; обеспечение прав народов России в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации; право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность; разграничение предметов ведения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, гарантии местного самоуправления; недопущение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, межнациональной ненависти и религиозной розни либо вражды; пресечение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, межнациональной ненависти и религиозной розни либо вражды; содействие развитию общероссийской культуры и русского языка, национальных культур и языков народов Российской Федерации; своевременное предупреждение и мирное разрешение межнациональных противоречий и конфликтов; защита прав и интересов граждан за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих за рубежом; обеспечение содействия интеграции в российское общество иностранных граждан, добровольно переселяющихся в Российскую Федерацию на постоянное место жительства.

Третий раздел посвящен детализации целей и задач государственной национальной политики. В качестве основных целей выступают обеспечение условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочения общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод гражданина и независимо от его национальной принадлежности и признание его высшей ценностью. Выделен ряд задач в государственной, социально-экономической, духовной и образовательной, международной сферах.

¹ См.: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 (с изм.) // Российская газета. 1996. 10 июля.

² См.: *Целищев Н. Н.* Этнополитология : учебно-методический комплекс. Екатеринбург, 2008. С. 151–160.

В четвертом разделе обозначены механизмы и направления реализации Концепции. Основным механизмом признана согласительная деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, реализацию которую призваны обеспечить следующие мероприятия: поддержка на конкурсной основе разнообразных местных программ и проектов в области сохранения и развития этнических культур на уровне отдельных общин; совершенствование законов и иных правовых актов в указанной области; дальнейшее формирование системы воспитания культуры межнационального общения, противодействия экстремизму и предупреждение конфликтов на национальной почве; оказание поддержки общественным объединениям (национально-культурные автономии, национальные общественные организации, ассоциации, центры национальной культуры и др.), деятельность которых направлена на развитие национального самосознания народа как составляющей российского патриотического гражданского сознания; учет при принятии решений по социально-экономическому развитию особенностей межнациональных отношений на территориях, к которым эти решения относятся; уделение особого внимания преодолению безработицы и повышению профессионального уровня лиц, относящихся к разным национальностям, занятых в экономически депрессивных районах, а также положению коренных малочисленных народов, принимая во внимание их традиционный (кочевой и полукочевой) образ жизни и сохранение среды обитания; формирование и развитие информационного пространства с учетом многонационального состава населения; выпуск регулярных радио- и телепрограмм в субъектах Российской Федерации на языках народов России; содействие расширению сети центров национальных культур, домов дружбы народов Российской Федерации, подготовке кадров в сфере межнациональных отношений; организация на государственном уровне постоянного мониторинга межнациональных отношений, научного прогнозирования развития межнациональных отношений и этнокультурных процессов на всей территории России с учетом развития их на территориях сопредельных стран¹.

Как видно из содержания Концепции, национальная политика направлена на формирование гражданского общества, «выравнивание» (в соответствии с идеалом правового государства) изначально неравных по культурному, социально-экономическому и прочим критериям развития народов и целых субъектов Российской Федерации. Однако реализация благородного содержания Концепции осложнена федеративным государственным устройством, требующим постоянной «согласительной деятельности» между различными субъектами.

Перед многонациональным, территориально протяженным, неоднородным Российским государством сегодня (как и сто лет назад, сначала перед монархией, а затем перед большевиками) встает проблема обеспечения целостности и единства государства при сохранении, во-первых, его национального многообразия, во-вторых, ценностей гражданского общества и правового государства. Именно эта закономерность ставит перед российской властью неразрешимые проблемы: вот уже двадцать лет нет ощутимого продвижения ни в решении национального вопроса, ни в строительстве правового государства. Так почему же в многонациональном государстве так сложно выстроить правовую государственность?

Обозначим некоторые «камни преткновения», взяв за основу императив равенства: во-первых, это очевидная асимметрия Российской Федерации, и, во-вторых, проблема национально-культурных автономий (НКА) и преференциальная

¹ См.: Целищев Н. Н. Указ. соч.

политика по отношению к «национальным меньшинствам» (права национальных меньшинств выше, чем государствообразующей нации, что нарушает принцип равенства правового государства).

Вопрос о симметричности – асимметричности России вызывает довольно острые дискуссии в экспертном научном сообществе. Тем не менее большинство исследователей сходятся на том, что «в истории Российской империи не было ни одного периода, когда вся территории страны состояла бы из однотипных территориальных единиц с единой системой управления»¹, а существующую политическую систему обозначают как «российскую модель ограниченного федерализма»². Р. Ф. Туровский отмечает такую особенность существующей модели, как «неустойчивость, заданная динамикой развития отношений “центр – регионы” в предыдущие периоды... маятникообразный характер политических изменений... связанный с необычной спецификой российской территориальной неоднородности, [породившей] два парадокса: парадокс этнокультурной неоднородности и парадокс “большого пространства”»³.

Под первым парадоксом понимается сочетание таких противоречивых тенденций, как, с одной стороны, абсолютное преобладание русского этноса, который характеризуется минимальными региональными различиями и не имеет субэтнической структуры, и, с другой стороны, наличие на территории России в силу особенностей политических границ бывшего СССР и его национальной политики⁴ ярко выраженной этнокультурной периферии. Второй парадокс также включает в себя две противоречивые тенденции: Россия обладает уникально большой, хотя и неравномерно заселенной, территорией, что, с одной стороны, влечет за собой развитие локальных идентичностей, слабые коммуникационные связи между территориями и значительный потенциал для развития местного самоуправления, а с другой – проблему контроля над обширными пространствами, порождающую мощный вектор централизации, укоренившийся в политической культуре и сознании властных элит⁵.

Р. Ф. Туровский подчеркивает, что «модель ограниченного федерализма является пока ситуативной... и современное смещение баланса политических отношений “центр – регионы” в сторону центра закономерно и еще не означает дисбаланса, способного вызвать мощный стресс и распад территориально-политической системы»⁶. Этот тезис подтверждают и размышления А. Кынева, утверждающего, что «внутренне дифференцированное пространство, подобное российскому, с его географическими, этническими, конфессиональными, экономическими и иными особенностями территорий, асимметрично по самой своей природе, неизбежно рождает асимметричные схемы управления и асимметричные управленческие структуры»⁷.

Менее оптимистично на процесс смещения баланса политических отношений «центр-регионы» в пользу центра смотрит Л. Ф. Смирнягин. Он подчеркивает сложную сетевую природу федерализма, духу которой кардинально противоречат любые

¹ Кынев А. Недостижимая симметрия: об итогах «укрупнения» субъектов Российской Федерации // Неприкосновенный запас. 2010. № 3. С. 123–136.

² Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. 2-е изд. М., 2007. С. 326–335.

³ Там же.

⁴ См.: Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923–1939 / пер. с англ. О. Р. Щёлоковой. М., 2011.

⁵ См.: Туровский Р. Ф. Указ. соч. С. 326–327.

⁶ Там же. С. 335.

⁷ Кынев А. Указ. соч. С. 123–136.

попытки выстраивания иерархической вертикали власти, подчинения одной власти другой (например, назначение губернаторов Президентом РФ), а также нечеткое разграничение функций между различными ветвями власти. «Федерализм есть прежде всего механизм по улаживанию межрегиональных противоречий» с помощью открытых диалогов и дискуссий, а не административно-командных решений.

Кроме того, Л. Ф. Смирнягин настойчиво проводит мысль, что «федерализм — строй сложный, но прочный и эффективный. Практически все федерации мира — устойчивые и процветающие государства, и если в них случаются политические катаклизмы, то не из-за федерализма как такового, а от неумелого обращения с ним или из-за того, что с помощью федерализма пытались решить национальный или этнический вопрос, к чему федерализм решительно не приспособлен. Примечательно, что все три распавшиеся в последние годы федерации были построены именно на принципе национальном (и Чехословакия, и Югославия, и СССР)»¹.

А. А. Захаров также, пусть и не столь радикально, отмечает, что «федерализм, реализуемый в этнически разнообразных и сложносоставных обществах, — сложный проект, требующий постоянной опеки со стороны ответственного политического класса». Более того, при нерешенности «национального вопроса» вариативность реформирования российского административно-территориального устройства ограничивается одним и тем же решением: сочетанием территориальных и национально-территориальных начал в организации политического пространства страны², следовательно, воспроизводством асимметрии федеративных отношений.

Действительно, приведенные выше цели, задачи, принципы и механизмы российской государственной национальной политики, положенные на почву российского асимметричного федерализма, дают весьма противоречивые всходы.

Особенности государственного устройства налагают свой отпечаток на трактовку национальной политики в Российской Федерации. Она понимается одновременно как:

1. Регулирование взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации с учетом национально-территориальных особенностей.
2. Поддержка аборигенов.
3. Поощрение лингвистического и культурного разнообразия (развитие образования на языке меньшинств, поддержка общественных организаций, нацеленных на удовлетворение этнокультурных особенностей граждан и т. д.).
4. Защита граждан от дискриминации по этническому или религиозному признакам.
5. Поддержание связей с выходцами из России, проживающими за ее пределами («поддержка соотечественников»).
6. Регулирование миграции.

Таким образом, термин «национальная политика» невозможно заменить на более определенный — например, «этническая политика» и «политика в этнокультурной сфере»³.

В. Малахов подчеркивает концептуальный эклектизм и противоречивость официальной терминологии, заложенные уже в Конституции, где слово «народ»

¹ Смирнягин Л. Ф. Судьба федерализма в России // Неприкосновенный запас. 2004. № 6. С. 48–54.

² Захаров А. А. Российский федерализм как «спящий» институт // Неприкосновенный запас. 2010. № 3. С. 113–122.

³ См.: Малахов В. Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991–2006 // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / сост. М. Ларюэль. М., 2008. С. 131–132.

употребляется то в смысле политической нации-согражданства, то в этническом понимании как сообщества единого происхождения. То же наблюдается и в Концепции государственной национальной политики и в Федеральном законе «О национально-культурной автономии»¹.

Понятие НКА и сходные с ним термины были введены в общественную дискуссию с конца 1980-х гг. и изначально подразумевались как своеобразная «прививка» от «национально-государственного устройства» (НГУ) или «этнического федерализма», доставшегося России в наследство от Советского Союза. К сегодняшнему дню сложилось три довольно пересекающихся и нечетких интерпретации НКА: как право лица на выбор индивидуальной языково-культурной стратегии; как общий принцип, согласно которому граждане посредством разных организационных форм коллективно реализуют права и интересы, связанные с их этнической принадлежностью, языком и культурой; как особая форма организации на этнической основе². Таким образом, идея НКА, не привязанная к территориальному фактору, если распространяется на все этнические группы страны, то как бы выравнивает их статусы.

Однако на практике все получилось совсем по-другому. А. Г. Осипов обращает внимание на то, что уже в проекте федерального закона об НКА 1995 г. была заложена идея об ограничении круга учредителей НКА только «нетитульными» группами: закон предназначается не для всех, а только для тех групп, которые испытывают проблемы в удовлетворении своих этнокультурных потребностей обычным порядком, т. е. только для «меньшинств». Особо нетерпимую позицию власти занимают по отношению к русским НКА, всячески препятствуя любой попытке организации подобных национально-культурных автономий в русских регионах³. Однако, как подчеркивают А. В. Костина и Т. М. Гудима, «нельзя дискриминацию преодолеть дискриминацией, нельзя притеснение одних заменить притеснением других... заменять язык гражданских прав языком этнических прав», иначе произойдет неминуемое «движение от идеала гражданского равенства в сторону этнического привилегирования одних по отношению к другим»⁴. Таким образом, нарушение императива равенства делает преференциальную национальную политику несовместимой с идеалом правового государства.

После прихода к власти В. В. Путина в начале 2000-х гг. дискуссии по вопросам национальной политики несколько поутихли. Вслед за изменением баланса сил «центр — регионы» в пользу центра в политико-административной сфере постепенно происходит минимизация этнического фактора в политике. Об этом говорят следующие обстоятельства:

- во-первых, сужение пространства маневра элит национальных республик (отмена норм законодательств национальных республик, противоречащих Конституции, сокращение полномочий этнических элит, в частности, в связи

¹ См.: Малахов В. Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991–2006 // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / сост. М. Ларюэль. М., 2008. С. 133–136.

² См.: Осипов А. Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб., 2005.

³ См.: Его же. Национализм и символическое производство мультиэтничности в России: национально-культурная автономия и этнический федерализм // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / сост. М. Ларюэль. М., 2008. С. 164–169.

⁴ См.: Костина А. В., Гудима Т. М. Культурная политика современной России: Соотношение этнического и национального. М., 2010. С. 144–146.

с реформой Совета Федерации, отмена выборности глав субъектов Федерации, поставившая политическую судьбу лидеров национальных республик в прямую зависимость от воли Кремля);

- во-вторых, дополнительные ограничения на деятельность этнических активистов (которые, впрочем, во взаимодействии с властью проявили себя довольно пассивной стороной, как получатель социальных благ, не имеющий рычагов влияния ни на размер этих благ, ни на сам факт их получения);

- в-третьих, понижение статуса органов власти, курирующих национальную политику (в 2001 г. Министерство по делам национальностей было ликвидировано, соответствующие функции переданы в другие Министерства);

- в-четвертых, исключение субъектов Федерации из сферы «политики в отношении соотечественников за рубежом» (т. е. понижение их политической субъектности и самостоятельности);

- в-пятых, сворачивание привычной риторики (проблема совершенствования федеративных отношений с точки зрения «национальной политики» в 2005 г. была снята с повестки дня);

- в-шестых, манипуляция в символической сфере (цель Концепции государственной национальной политики, сформулированная как «формирование многонационального общества при консолидирующей роли русского народа» одновременно адресуется и к нерусским меньшинствам — «многонациональность» — и к активистам русских националистических организаций — «русский народ» как особо значимая группа)¹.

Однако ни мероприятия по уменьшению федеративной асимметрии, ни решения в области «национальной политики» не разрешили главных противоречий: «выравнивания» российского политического пространства, необходимого для построения правовой государственности и гражданского общества, так и не произошло.

Сложносоставные многонациональные общества функционируют согласно «некоей универсальной логике, в соответствии с которой признание культурного разнообразия и плюрализма из группоцентричной перспективы в конечном счете ведет к выстраиванию иерархии групп... в зависимости от их веса и значимости»². Установившаяся на сегодняшний день символическая картина этнического устройства имеет следующий вид: русские являются основой страны и делят ее со всеми другими национальностями; многие национальности имеют государственные образования, обеспечивающие возможности для их развития; остальные могут организовываться в НКА и решать свои проблемы посредством нетерриториальной организации. А. Г. Осипов подчеркивает, что, «вероятно, именно этим объясняется почти всеобщая резко негативная реакция на создание русских НКА, которое означает или нарушение, или дискредитацию желаемого символического порядка»³.

В целом, полиэтническая среда, как показывает опыт Российской Федерации, существенно осложняет процесс построения правового государства, т. к. закладывает основы неравенства в социуме, для преодоления которого при сохранении необходимой автономии этносов и конфессий требуется реализация эффективной национальной политики.

¹ См.: Малахов В. Национализм и «национальная политика» российской власти: 1991–2006 // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / сост. М. Ларюэль. М., 2008.

² Осипов А. Г. Национализм и символическое производство мультиэтничности в России: национально-культурная автономия и этнический федерализм // Русский национализм: Социальный и культурный контекст / сост. М. Ларюэль. М., 2008. С. 181.

³ Там же.