



Многоликая модернизация

В конце октября 2013 г. были подведены итоги Первого Всероссийского конкурса научных и публицистических работ «Мы — многонациональный народ России», который проводился в рамках деятельности Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации. Организатором конкурса выступили, помимо этого Совета, Общероссийская общественная организация «Союз армян России», Общественная Палата Российской Федерации, Российский университет дружбы народов. Первая премия конкурса была присуждена члену редакционного совета нашего издания Попкову Юрию Владимировичу, доктору философских наук, профессору, заместителю директора по научной работе и заведующему сектором этносоциальных исследований Института философии и права СО РАН за статью «Концептуальные основы региональных моделей реализации национальной политики». Награждение победителей конкурса состоялось 4 ноября 2013 г. в Государственном Кремлевском Дворце в рамках празднования Дня народного единства.

Еще раз поздравляем Юрия Владимировича с победой и публикуем немного расширенный с учетом последних событий и новых полученных им социологических данных вариант этой статьи.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



Ю. В. Попков

Аннотация: В статье обосновывается необходимость выделения региональных моделей этнонациональной политики в их обусловленности характером объективных этносоциальных процессов, протекающих в региональных (локальных) межэтнических сообществах, существенно дифференцированных по уровню социально-экономического развития, особенностям этнической структуры, интенсивности и направленности миграционных процессов, остроте межнациональных отношений, что актуализирует определение регионально обусловленных ориентиров национальной политики наряду с общестратегическими ориентирами. Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект № 13-03-00417 «Этносоциальные процессы и этнонациональная политика в регионах Сибири».

Ключевые слова: Россия, этносоциальные процессы, локальное межэтническое сообщество, этнонациональная политика, региональные модели управления, межэтнические отношения, концепция, социокультурный подход.

Актуализация национальной политики в России. Утверждение Президентом РФ В. В. Путиным 19 декабря 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегии) — важное для России и давно ожидаемое

Попков Юрий Владимирович - доктор философских наук, заместитель директора по науке и заведующий сектором этносоциальных исследований Института философии и права СО РАН (г. Новосибирск), член редакционного совета.



событие, поскольку существовавшая до того момента Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, принятая в 1996 г. (далее — Концепция), по общему признанию, устарела и не отвечала насущным проблемам и потребностям государственного регулирования процессов в данной сфере общественного развития. Важнейшее значение для актуализации проблем современной национальной (этнонациональной) политики имели события на Манежной площади в декабре 2010 г. Независимо от того, как оцениваются эти события — как всего лишь происшествие, на чем настаивает академик В. А. Тишков, или как проявление назревшего в обществе и незамечаемого властями «народного бунта» (Тишков, 2011: 7), — именно они определили повышенное внимание высших органов власти к проблемам государственной национальной политики и межэтнических отношений в последующий период. К наиболее значимым событиям этого ряда можно отнести публикацию в январе 2012 г. статьи тогда председателя правительства, кандидата в президенты Российской Федерации В. В. Путина «Россия — национальный вопрос» (Путин, 2012), создание в июне 2012 г. при Президенте РФ Совета по межнациональным отношениям, обсуждение текста проекта и принятие окончательного варианта Стратегии, наконец, утверждение Правительством РФ 20 августа 2013 года федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)».

Казалось бы, после принятия этих документов следует прекратить дискуссии относительно содержания Стратегии, тщательно изучить текст, взять его на вооружение и озадачиться исполнением этой Стратегии. Так могут воспринимать задачу, в силу своего должностного положения, чиновники разных уровней (именно так они на самом деле и поступают), но не исследователи, для которых после состоявшегося обсуждения проекта и принятия окончательного варианта Стратегии остается много неясных вопросов. Они касаются как теоретико-методологических оснований и концептуальной строгости текста Стратегии, так и полноты соответствия провозглашенных задач реальному положению дел в этой сфере жизни и состоянию массового и экспертного сознания. Поэтому представляется важным продолжить дискуссию по существу обозначенных проблем, тем более что в самой Стратегии предусматривается возможность ее корректировки, в частности, пункт 6 гласит: «Государственная национальная политика Российской Федерации нуждается в новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем,

реального состояния и перспектив развития национальных отношений» (Указ Президента..., 2012: электр. ресурс).

Целевые ориентиры и противоречия Стратегии государственной национальной политики РФ. Как известно, в Стратегии сформулированы фундаментальные положения в области национальной политики для Российской Федерации, в том числе ее основополагающие целевые ориентиры, к которым отнесены укрепление общероссийского гражданского самосознания, сохранение этнокультурного многообразия, гармонизация национальных и межнациональных отношений, обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина, адаптация и интеграция мигрантов. Все они принципиально важны для реализации эффективного государственного регулирования в соответствующей сфере общественной жизни. В то же время отметим, что Стратегия не лишена недостатков и противоречий. Остановимся на тех из них, которые являются концептуально значимыми и непосредственно связаны с обозначенной темой статьи.

Прежде всего, обратим внимание на то, что присутствует недостаточная терминологическая четкость и выверенность текста Стратегии по ее базовым понятиям. Так, в Стратегии по сравнению с Концепцией 1996 г. четко проявляется принципиальное изменение концептуального подхода в определении ориентиров государственной национальной политики: от понимания нации как этнокультурного феномена — к рассмотрению нации как исключительно нации-государства (российской нации). В то же время введенное понятие «российская нация» противоречит содержанию используемого во всех других случаях понятия «национальный», где оно употребляется не в гражданском, как в случае с российской нацией, а в этническом (этнокультурном) смысле («национальная политика», «национальность», «межнациональное согласие», межнациональные отношения» и др.).

Противоречивость текста Стратегии проявляется также в том, что в ней признается факт многонациональности и наличия межнациональных отношений, однако, народы Российской Федерации не рассматриваются в качестве активно действующих субъектов государственной национальной политики. Их роль, по сути, нивелируется до статуса объектов государственной национальной политики. В отличие от Стратегии отмененная ею Концепция исходила из признания значимости народов России и развития их субъектности по двум основным направлениям: совершенствование федеративных отношений и национально-культурное самоопределение народов в организационной форме национально-культурных



автономий. Теперь же акцент делается на сохранении и развитии этнокультурного многообразия народов, их консолидации в составе российской нации, причем механизм, с одной стороны, сохранения этнокультурного многообразия, с другой стороны — консолидации народов по сути никак не прописан, о чем далее будет сказано подробнее.

Среди главных целей Стратегии обозначены как укрепление государственного единства, общероссийского гражданского самосознания, так и сохранение и развитие этнокультурного многообразия и самобытности народов России. В то же время, насколько можно судить по содержанию документа, данные цели рассматриваются как рядоположенные и, в конечном итоге, доминирующей выступает первая из них.

В принципе это верный и необходимый ориентир, если учесть существующий кризис российской гражданской идентичности, наличие которого зафиксировано, в частности, в федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» (Федеральная целевая программа..., 2013: электр. ресурс). Данная проблема превратилась в общемировую. Ее не избежали многие страны, в том числе и США, еще недавно гордившиеся своим национальным (гражданским) единством, а сегодня стремительно его теряющие. Это со всей убедительностью показывает С. Хантингтон, замечая: «Пожалуй, величайшим сюрпризом будет, если США и в 2025 году останутся той же страной, какой были в 2000 году; а вот если Штаты превратятся в совершенно другую страну (или несколько стран) с совершенно иной государственной концепцией и национальной идентичностью, в этом не окажется ничего удивительного» (Хантингтон, 2008: 33–34). Поскольку для России проблема общегражданской идентичности является также актуальной, постольку она вполне обоснованно поставлена во главу угла государственной национальной политики.

Проблема, однако, состоит в том, что в Стратегии отсутствуют четкое осмысление и должная проработка механизма обеспечения взаимосвязи, с одной стороны, общероссийского гражданского самосознания и основанного на нем национального единства, с другой — этнокультурного многообразия. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что главный акцент в Стратегии сделан на межнациональных (межэтнических) отношениях, а этнокультурное многообразие во многих случаях остается просто фоном. Достаточно сказать, что констатирующая часть Стратегии (Раздел II) носит название «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации». Нет раздела и не ведется речь



об этнической структуре России, о существовании разных (по численности, языковым семьям, религиозным предпочтениям) группах народов, о состоянии и проблемах этнокультурного развития. Ставится задача создания «государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций», однако не актуализирована задача проведения мониторинга социального самочувствия представителей разных этнических групп и этнокультурного развития в целом.

Но если не проведена диагностика и не провозглашена задача по отслеживанию состояния этнокультурного многообразия, то вряд ли может быть эффективным достижение провозглашенной цели по его сохранению и развитию.

Этой цели вряд ли можно достичь также без сохранения этнической идентичности, этнического самосознания, однако в тексте Стратегии об этом даже не упоминается. Подспудно же этническая идентичность оценивается как неодобряемое, негативное явление.

Государственническая ориентация Стратегии и ее установка на формирование российской нации выражают, очевидно, дух модели нации-государства. Но, как отмечалось, используемый теоретико-методологический базис Стратегии является противоречивым. Существующая одновременно целевая установка на сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России выражает дух модели нации-культуры. Принятие данной установки отражает реальную перспективу возрастающего этнокультурного многообразия, что представляется достаточно оправданным в силу действия глобальных и трансграничных факторов, в том числе повышения интенсивности миграционных процессов. Неявно фиксируется усиление многонациональности Российской Федерации: если в Концепции 1996 г. указывалось, что в России проживает более 100 народов, то в Стратегии зафиксировано проживание здесь представителей 193 национальностей (при этом специально подчеркивается, что это данные Всероссийской переписи населения 2010 года, сформированные на основе самоопределения граждан, правда, не указывается вошли ли в это число определившие себя как эльфы, хоббиты, скифы и др.). Поскольку каждая национальность является носителем определенной национальной культуры, то прогнозируемый рост этнокультурного многообразия создает определенную угрозу (или серьезные трудности) для консолидации российской нации. Перманентно осуществляемая гармонизация национальных и межнациональных (межэтниче-



ских) отношений будет нарушаться дисгармонией, возникающей вследствие развития этнокультурного многообразия. Как решать это реальное противоречия и возникающие проблемы — из Стратегии неясно.

Необходимость и основы региональных концепций и моделей реализации национальной политики. В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации поставлена задача выработки единых подходов к решению проблем этой политики государственными и муниципальными органами, различными политическими и общественными силами. Но в ней ничего не говорится о том очевидном факте, что в разных регионах эта политика реализуется в конкретных условиях местных межэтнических сообществ, различающихся уровнем социально-экономического развития, особенностями этнической структуры, интенсивностью и направленностью миграционных процессов, остротой межнациональных отношений и в целом состоянием локальных этносоциальных процессов. Это тем более важно учитывать, что этнические группы интегрированы в Российскую Федерацию именно опосредовано через региональные сообщества с разными актуальными проблемами. В каждом конкретном случае это существенно модифицирует общий формат национальной политики.

Одним из наиболее значимых факторов, оказывающих влияние на характер этносоциальных процессов в отдельных регионах, в настоящее время является внешняя и внутренняя миграция. Под ее влиянием меняется этнокультурная мозаика, реструктуризируются региональные (локальные) межэтнические сообщества, реанимируется и модифицируется национальный вопрос.

Надо также иметь в виду, что Россия является федеративным государством с национально-территориальным делением и многие регионы обладают определенной этнокультурной спецификой, определяющей характерную для них социокультурную динамику межэтнических сообществ.

Поэтому важной задачей, не нашедшей отражения в Стратегии, является выделение региональных моделей национальной политики в их обусловленности характером объективных этносоциальных процессов, протекающих в локальных межэтнических сообществах, а также определение регионально обусловленных ориентиров национальной политики наряду с общестратегическими ориентирами. К сожалению, такая возможность даже не оговаривается и не предусматривается, а, следовательно, и не допускается.



На самом деле, проведение продуманной, целенаправленной, ответственной национальной политики предполагает ее адаптацию к конкретным условиям и должно осуществляться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации, а также муниципалитетов, особенно крупных. При этом очевидно, что без учета региональных особенностей государственная национальная политика не может быть достаточно эффективной.

В этой связи стоит опять обратиться к Концепция государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года. Она выступала стратегическим нормативным актом на федеральном уровне, на основании которого разрабатывались многочисленные региональные нормативные акты (в виде концепций), определяющие принципы и приоритеты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в области национальной политики и межнациональных отношений.

Проведенный нами анализ существовавших до принятия Стратегии в разных субъектах федерации концепций позволил зафиксировать определенные различия в региональных моделях национальной политики. Эти различия проявляются при формулировке целей и задач, основных направлений и приоритетов национальной политики в регионе. Обобщая, можно говорить о представленности в них широкой палитры доминирующих целевых установок — от ориентации на укрепление единства российской гражданской нации до сохранения и развития локальных исторических традиций разных народов.

Классифицируя эти концепции по целевым ориентирам, можно выделить следующий их ряд, применяя условные обозначения:

- «государственнические» концепции, направленные на укрепление российской государственности, регионов как субъектов федерации;
- «гражданские» концепции, направленные на формирование общероссийской и региональной гражданской идентичностей, на интеграцию локальных сообществ;
- «стабилизирующие» концепции, направленные на поддержание межэтнического мира и согласия;
- «культурнические» концепции, направленные на развитие народов и их культур;
- «коммуникативные» концепции, направленные на гармонизацию



межэтнических отношений, развитие межнационального общения, взаимопонимание (см. об этом подробнее: Попков, Тюгашев, 2013: электр. ресурс).

Нельзя сказать, что все эти концепции были хорошо проработанными и действенными. В то же время их следует оценить положительно с той точки зрения, что они отражали определенные региональные особенности существующих проблем в области национальной политики, а также специфику реализуемых подходов в управлении. Одним из интересных и действенных примеров является опыт Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Проведенный нами ранее анализ практики государственного управления этносоциальными процессами в этом региональном сообществе показало ярко выраженную социальную ориентацию национальной политики. Органы власти стимулировали деятельность этносоциальных субъектов и представляющих их национально-культурных организаций на укрепление регионального сообщества — на социальное служение, что выражалось, в частности, в систематической практике заключения различных соглашений с национальными объединениями граждан округа по социальному служению и выполнению социальных заказов (Тюгашев, Выдрин, Попков, 2004).

Принятая вместо Концепции 1996 г. Стратегия государственной национальной политики 2012 г. не предусматривает конкретизации безусловно необходимых для страны общих концептуальных положений в национальном вопросе и возможность принятия региональных концепций реализации национальной политики. В ней допускаются только разработка плана мероприятий по реализации Стратегии (пункт 24), а также государственной, региональных и муниципальных целевых программ (пункт 26). Как представляется, подобные планы и программы не всегда могут быть достаточно эффективными, если они не базируются на предварительной серьезной диагностике и концептуальном осмыслении особенностей этносоциальной ситуации и существующих проблем в отдельно взятых регионах. Как правило, местные чиновники идут по легкому пути и разрабатывают подобные планы мероприятий и программы, что называется, не выходя из кабинетов. Как мне известно, именно так поступили с разработкой планов мероприятий в ряде регионов и муниципалитетов вскоре после утверждения Стратегии.

Подтверждением данного факта является жесткая оценка В. В. Путиным ситуации с организацией работы по реализации Стратегии на местах, которую он дал 22 октября 2013 года в Уфе на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Вот один из пока-



зательных фрагменты его выступления: «...работа пока разворачивается медленно: планы реализации федеральной Стратегии составили только девять регионов Российской Федерации... Повторю, речь идет лишь о планах, о первых необходимых мерах, а если проанализировать конкретную работу, то картина, видимо, будет еще более удручающей. Что касается собственных стратегических документов, то их приняли в 21 субъекте Федерации. Но и здесь не все так, как хотелось бы: большинство документов явно устарело» (Заседание Совета по межнациональным отношениям, 2013: электр. ресурс).

Да, что говорить о региональных и муниципальных властях, если принятие решения о разработке федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)», как отмечено в ее паспорте, датируется 22 июля 2013 года, а утверждена она постановлением Правительства РФ уже 20 августа 2013 года, то есть меньше, чем через месяц. Можно ли в этой ситуации говорить о хорошей проработке и высоком качестве данной программы?

Экспертное сообщество об актуальных проблемах национальной политики. В контексте рассматриваемой проблемы интересными представляются результаты проведенного нами в мае 2011 г. опроса 35 региональных и муниципальных экспертов Сибирского федерального округа по актуальным вопросам современной национальной политики в РФ.

Экспертами выступили слушатели курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих из разных субъектов федерации данного округа. Курсы организованы Сибирской академией государственной службы (в настоящее время — Сибирским институтом управления Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации). Эксперты представляли республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Алтайский, Забайкальский и Красноярский края, Иркутскую, Кемеровскую, Омскую, Новосибирскую и Томскую области. Из них: 18 чел. — это государственные, 15 чел. — муниципальные служащие (2 чел. не указали свой статус), в основном руководители, специалисты, консультанты из государственных и муниципальных структур управления, отвечающих за национальную и религиозную политику, межнациональные и этноконфессиональные отношения, связи с общественными организациями (как известно, в разных регионах такие специалисты представлены в разных управленческих структурах).

Как показало исследование, почти все эксперты признают наличие в



России национального вопроса, при этом около 60% из них считают его острым, требующим срочного решения. В то же время большинство из них уровень конфликтности межэтнических отношений в России оценивают как средний (71%), а в своем регионе — как низкий (51%). Это может свидетельствовать о том, что национальный вопрос многие не сводят лишь к проблемам непосредственно в межнациональных отношениях.

На наш взгляд, опрошенные дали достаточно точную диагностику основных причин существующей межэтнической напряженности. Из предложенного списка возможных причин (нужно было проранжировать степень их значимости) на первое место они поставили, причем и применительно к России в целом, и к своему региону, экономические неурядицы, на второе — социальное неблагополучие, на третье — приток мигрантов, на четвертое — межличностные отношения, на пятое — различия языков и культур. Таким образом, само по себе наличие разных языков и культур, по мнению экспертов, не провоцирует межэтническую напряженность, она определяется уровнем социального (в широком смысле) неблагополучия и степенью эффективности/неэффективности регулирования этносоциальных процессов.

Можно было ожидать, что под влиянием «локального патриотизма» эксперты однозначно встанут на сторону «своих» при ответе на вопрос о том, по чьей вине обычно возникают конфликты между местными жителями и группами мигрантов. Однако этого не произошло. Чуть более половины из них полагают, что в таких случаях виноваты обе стороны и лишь 17 % обвиняют приезжих.

Интересные ответы были получены на вопрос о национальном статусе России. 69% экспертов считают ее государством, объединяющим разные нации, народы, этнические группы, 23% — многонациональным народом и лишь 9% — единой нацией. При этом лишь 11% опрошенных полагают, что федеральными органами власти проводится последовательная, целенаправленная, четкая национальная политика. И всего 14% из них положительно относятся к тому, в России не существует министерства по делам национальностей, абсолютное же большинство экспертов считают необходимым воссоздание министерства по делам национальностей.

Принципиально важными в свете главной обсуждаемой нами проблемы являются ответы экспертов на вопрос о целесообразности принятия концепции современной национальной политики на разных уровнях управления. Лишь один эксперт усомнился в необходимости такой

концепции на федеральном уровне (такой документ и появился позднее в виде Стратегии). В то же время опрошенные в абсолютном своем большинстве считают, что концепция реализации национальной политики должна существовать и в отдельных субъектах федерации (96%), а также в крупных муниципальных образованиях (80%).

Заметим, что по ряду вопросов обнаруживается значимое расхождение мнений представителей государственных и муниципальных структур. Так, при ответе на вопрос о том, реализуется ли в настоящее время органами власти Российской Федерации последовательная, целенаправленная, четкая национальная политика, более критические оценки дают муниципальные служащие: всего 7% из них и одновременно 17% госслужащих полагают, что такая политика есть, а 40% представителей муниципалитетов считают, что такой политики практически не существуют (среди государственных служащих так полагают всего 17%). В то же время доля не уверенных в существовании такой политики и однозначно отрицающих ее наличие вместе примерно равны в обеих этих группах (80–84%).

Среди муниципальных служащих выше доля тех, кто высказывается за необходимость принятия концепции современной национальной политики на всех уровнях управления — федеральном, в отдельных субъектах федерации и крупных муниципальных образованиях (крупных городах) — соответственно 100, 100 и 93% (среди госслужащих таковых меньше — соответственно 94, 84 и 67%).

17% опрошенных госслужащих отрицательно относятся к идеи создания федерального министерства по делам национальностей, тогда как среди муниципалов таковых всего 7%. В то же время среди последних в два раза меньше тех, кто высказывается за создание таких министерств на уровне субъектов федерации — 20% (у госслужащих таковых 39%).

Муниципальные служащие в целом более критичны, чем государственные служащие, в оценке уровня конфликтности межэтнических отношений в России и менее критичны в оценке такого уровня в своих регионах.

В мае 2013 г., то есть уже после утверждения Стратегии, нами был проведен опрос слушателей аналогичных курсов — государственных служащих из Новосибирской, Омской, Томской, Иркутской, Кемеровской областей и Алтайского края (на курсах в этот раз было представлено всего 8 чел.). Он не выявил принципиальных расхождений (по сравнению с опросом 2011 г.) в ответах по большинству из обозначенных вопросов. Например, как и в 2011 г., примерно 60% опрошенных считают нацио-

нальный вопрос в России острым, требующим срочного решения, а уровень конфликтности в своих регионах и муниципалитетах большинством оценивается как невысокий. Социальное неблагополучие, экономические неурядицы и приток мигрантов преобладают в оценке причин существующей межэтнической напряженности.

Среди заметных изменений в этносоциальной обстановке в своих регионах за последние 2–3 года главными, с точки зрения экспертов, являются увеличение доли мигрантов и концентрация людей по этническому принципу на работе и в отдельных отраслях. А напряженность в отношениях людей разных национальностей возникает чаще всего по причине неуважения к их национально-культурным особенностям.

Важно, что в вопросе о желаемом статусе органа власти, ответственного за проведение национальной политики на уровне субъекта федерации, приоритет отдается специализированному департаменту (так полагают половина респондентов) или даже самостоятельному министерству, на чем настаивают почти 40% экспертов. При этом обратим внимание на то, что в данном случае все эксперты представляют не национальные республики, а регионы с абсолютным преобладанием русского населения.

Как можно заметить, мнение экспертов значительно отличается от установок федеральных властей, в том числе зафиксированных в утвержденной Стратегии, по целому ряду вопросов. В частности, большинство из них считают, что Россия есть государство, объединяющее разные нации (а не одну нацию), признают необходимость создания министерства по делам национальностей, целесообразность региональных концепций реализации национальной политики и др. По нашему убеждению, органы власти в своей деятельности обязаны учитывать мнение экспертов, поскольку без согласования взглядов представителей этих органов и населения (экспертов), управление не может быть достаточно успешным.

Схожими с выше отмеченными являются оценки многих проблем современной национальной политики, полученные в ходе специального углубленного экспертного исследования, проведенного под руководством автора сотрудниками сектора этносоциальных Института философии и права СО РАН в Ханты-Мансийском автономном округе (май — июнь 2013 г.) и в Республике Алтай (сентябрь 2013 г.). Всего опрошено 175 эксперта — представителей государственных (республиканских и окружных) и муниципальных органов управления, руководителей национально-культурных организаций, представителей творческой интеллигенции и средств массовой информации, общественных деятелей.



В то же время данные исследования позволяли выявить целый ряд особенностей в существующей этносоциальной ситуации в данных субъектах федерации. Обратим внимание на некоторые из них. В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре еще большая, чем в опросе 2011 г., доля опрошенных признает остроту национального вопроса в России и в своем регионе. Свыше 60% из них негативно оценивают динамику межнациональных отношений в округе в последнее время и 43 % прогнозируют рост напряженности в будущем. Относительно высоко оценивается и уровень конфликтности этих отношений, особенно в городе Сургуте. А среди причин межэтнической напряженности самой основной признается приток мигрантов. Главным образом с мигрантами связывается в округе и наличие национального вопроса.

В Республике Алтай иная ситуация. 60% опрошенных считают, что межэтнические отношения в регионе стабильные и за последние 2–3 года не изменились. Многие говорят о низком уровне конфликтности межэтнических отношений, а приток внешних мигрантов не рассматривается в качестве значимой причины межэтнической напряженности, с ними не связывается существование национального вопроса в регионе. Здесь гораздо более весомой проблемой считается внутренняя миграция из села в город, точнее говоря, в Горно-Алтайск как единственный город в республике, а также борьба различных кланов за престижные места в органах власти. Русские респонденты выражают озабоченность непропорционально высоким представительством алтайцев в республиканских структурах управления (согласно данным последней переписи, русских в республике 57% от общей численности населения, алтайцев — 34%, но в органах власти последние, по экспертным оценкам, составляют примерно 60%). Важным фактором межэтнической напряженности являются выборы, в процессе которых многие претенденты в своей игре используют «этническую карту».

Между тем можно выделить некоторые общие моменты при оценке современного состояния этнонациональной политики в двух рассматриваемых субъектах федерации: во-первых, отсутствие действенных структур управления и нормативной базы в решении задач национальной политики на региональном и муниципальном уровнях; во-вторых, недостаточная компетентность чиновников в вопросах национальной политики; в-третьих, наличие на этом фоне сильных лидеров национально-культурных организаций, не всегда использующих свой потенциал на благо всего местного сообщества; в-четвертых, отсутствие хорошо про-



работанных целевых межведомственных программ, касающихся данного направления деятельности с четкой фиксацией конкретных ответственных за ее реализацию; в-пятых, недостаточная скоординированность деятельности разных структур управления как между собой, так и в отношениях с институтами гражданского общества.

Опыт разработки Концепции реализации национальной политики в городе Новосибирске. В апреле 2013 г. на заседании Консультативного совета по вопросам этнокультурного развития и межнациональных отношений при мэрии Новосибирска была утверждена Концепция реализации национальной политики в городе Новосибирске. Нам довелось быть руководителем авторского коллектива по ее разработке. Как представляется, опыт работы над ней может быть полезным для других регионов, поэтому о ней стоит сказать специально. Подробное описание содержания концепции — специальная задача (Текст концепции см.: Социокультурный подход..., 2013: 259–268). Здесь остановимся на последовательности этой работы и некоторых принципиальных ее положениях.

Решение о разработке концепции было принято на заседании Консультативного совета вскоре после выхода статьи В. В. Путина «Россия — национальный вопрос», то есть за много месяцев до утверждения Стратегии. Это решение исходило из осознания необходимости четкой фиксации возросшей ответственности за реализацию национальной политики со стороны органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, прежде всего, национально-культурных организаций. Немаловажное значение имеет тот факт, что Новосибирск — крупнейшее муниципальное образование в России, по численности превосходящее многие субъекты федерации, поэтому для эффективного управления соответствующими процессами на муниципальном уровне необходима квалифицированная диагностика существующей ситуации и концептуальное видение перспектив с учетом современных общегосударственных стратегических ориентиров и местных особенностей.

Предварительно нами была разработана и впоследствии реализована программа конкретных исследований, которая включала проведение серия экспертных интервью и фокус-групп, обобщение статистических данных, анализ документов многих служб мэрии (правоохранительных органов, департаментов образования, культуры, молодежной политики и др.), а также миграционной службы, администраций районов города, обобщение предложений руководителей национально-культурных организаций и результатов ранее проведенных социологических исследова-



ний по проблемам национальной политики в городе. На этой основе был подготовлен проект Концепции для Новосибирска, который несколько раз обсуждался с заинтересованными сторонами и корректировался в соответствии с положениями принятой в декабре 2012 г. Стратегии.

В целом наша концепция базируется на основных положениях Стратегии, в то же время ее содержание конкретизирует и дополняет положения Стратегии с учетом особенностей этнокультурной ситуации, конкретных условий и тенденций этносоциального развития новосибирского городского сообщества, закрепляя важную роль органов местного самоуправления в реализации задач национальной политики. Концепция сфокусирована на позитивном опыте взаимодействия мэрии и национально-культурных организаций, на «болевых проблемах» и механизмах их решения. На ее основе разработан и в ноябре 2013 г. утвержден комплексный план мероприятий по реализации национальной политики и соответствующий раздел Целевой программы «Новосибирск — территория партнерства».

В Концепции реализации национальной политики в городе Новосибирске нашли отражение важные проблемы, не зафиксированные в Стратегии, в частности:

- диагностика не только межнациональных отношений, но и состояния этнокультурного разнообразия и этносоциальных процессов в целом;
- идея гармоничного сочетания гражданской, локальной и позитивной этнической идентичности с приоритетом первой из них;
- связь задач реализации национальной политики на муниципальном уровне с целями устойчивого развития городского сообщества;
- необходимость решения не только меж-, но и внутринациональных (внутриэтнических) проблем и противоречий;
- проблемы, возникающие в местах компактного проживания мигрантов, в частности, работа школ с многонациональным составом учащихся;
- мониторинг не только межнациональных отношений, но и социального самочувствия представителей разных этнических групп.

Кроме того важными ориентирами являются:

- сохранение устойчивого единства городского сообщества в ситуации этнокультурного разнообразия;



- воспитание чувства взаимного уважения к культурам разных народов, но доминантой выступают традиции коренного, местного населения (особенностью Новосибирска является то, что, согласно последней переписи, русские здесь составляют 92,8% населения, а доля представителей каждой из всех других национальностей не превышает одного процента);
- понимание того, что невозможно достичь благополучия отдельной этнической группы без общего благополучия городского сообщества, что определяет взаимную зависимость и взаимную ответственность;
- активизация потенциала каждого этнокультурного сообщества в интересах общего благополучия и использование потенциала города для благополучия отдельных этнических групп.

Генеральная перспектива связана с поддержкой культур разных народов с опорой на приоритет формирования доброжелательных, гармоничных межнациональных отношений как условия общего благополучия городского сообщества и его устойчивого развития.

Работая над городской концепцией, мы столкнулись с серьезной правовой проблемой. Национальная политика, согласно Конституции РФ, находится в ведении Российской Федерации. А органы местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», всего-навсего имеют право (обратим внимание: имеют право, но не обязанность, а, следовательно, не обеспечиваются необходимыми финансовыми, материальными, кадровыми и иными ресурсами) на оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на своей территории (заметим, что в первоначальном варианте этот закон не предусматривал даже этого права). Эти полномочия не предполагают возможность на городском уровне определять дополнительно к принятой Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. цели, принципы, приоритетные направления и задачи национальной политики, а сама Стратегия не предусматривает возможности разработки муниципальных концепций реализации национальной политики, что представляется парадоксальным и неправомерным.

В настоящее время выход найден в том, что разработанная городская концепция утверждена, как отмечалось, Консультативным советом по вопросам этнокультурного развития и межнациональных отношений при мэрии Новосибирска, а не законодательными и исполнительными орга-

нами местного самоуправления. Это, конечно, снижает ее статус и возможную эффективность.

Новые задачи в сфере национальной политики. Известно, что в октябре 2013 г. произошли массовые беспорядки на межэтнической почве в московском районе Бирюлево Западное. Под влиянием этих событий Президент РФ сделал новые оценки и предпринял некоторые практические шаги по совершенствованию механизма реализации национальной политики, сделав акцент на тех ее актуальных проблемах, которые не нашли отражения в принятой менее года назад Стратегии. В частности, в своем выступлении на заседании Совета по межнациональным отношениям 22 октября 2013 г. В. В. Путин особое внимание обратил на необходимость учета специфики и особенностей конкретных территорий при решении задач государственной национальной политики. Проведена реорганизация Министерства регионального развития. После выделения из него Министерства по строительству и ЖКХ приоритетным в деятельности Минрегионразвития должно стать направление, связанное с межнациональными отношениями.

Кроме этого Президент России В. В. Путин подписал закон о расширении полномочий и повышении ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений. Как представляется, такое расширение полномочий является совершенно оправданным, поскольку именно на данные органы падает основной груз забот по решению обострившихся в России межнациональных отношений. Однако при этом практически ничего не говорится о наделении их дополнительными возможностями, необходимыми для успешной реализации новых полномочий и ответственности. При сохранении существующей на сегодня законодательной базы органы государственной власти субъектов федерации, а особенно органы местного самоуправления окажутся в весьма сложном положении повышенной ответственности за состояние межнациональных отношений и этнокультурное развитие без дополнительного финансового, материального и кадрового обеспечения.

В целом в федеральном законодательстве до сих пор в должной мере не урегулирован вопрос, касающийся роли и возможностей органов местного самоуправления в решении задач национальной политики — форм и методов работы, механизма и объемов финансирования, соответствующих характеру и остроте реальных проблем в данной сфере.



В заключении стоит отметить, что объектом регулирования национальной политики, на наш взгляд, должны быть определены этносоциальные процессы в комплексе, а не только межнациональные отношения. В свою очередь наиболее эффективным подходом для исследования и регулирования этносоциальных процессов может выступать социокультурный подход (Попков, Тюгашев, 2012; Попков, Костюк, 2012; Социокультурный подход..., 2013). С точки зрения этого подхода отдельный социум, под которым следует понимать и население всей страны, и конкретные регионы и локальные сообщества, является ансамблем этнокультур. Такое представление позволяет оценить ограниченность доминирующих ныне подходов к регулированию социокультурной динамики и этносоциальных процессов не только в России, но и в других регионах мира. Политика гражданской нации обычно переоценивает интегрирующий потенциал доминирующей этнокультуры, а политика мультикультурализма недооценивает значимость целостности социального организма, «сонастроенности» входящих в него этнокультур. Последовательное применение социокультурного подхода позволяет понять как возможно и каков механизм обеспечения единства многообразия без ущерба и для единства, и для многообразия.

Выступая на первом заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте В. В. Путин оценил этнокультурное разнообразие в качестве предмет гордости и проявления силы нашего государства (Заседание совета..., 2012: электр. ресурс). Данная характеристика является чрезвычайно важной, особенно в условиях, когда лидеры многих, прежде всего европейских, государств говорят о кризисе (и даже крахе) мультикультурализма. В то же время такое признание — лишь одна сторона дела. Еще более значимо понимание того, что сам факт этого разнообразия предполагает осознание и особую ответственность политиков за организацию жизни с различиями. Поэтому наблюдаемое повсеместно усиление полиэтничности и поликультурности определяет необходимость более сложных механизмов управления: в этих условиях не может быть простых решений и единственной модели на все случаи жизни столь различающейся по своим региональным этнокультурным и этносоциальным особенностям России.

Как представляется, актуальными направлениями работы по совершенствованию управления этносоциальными процессами на региональном и муниципальном уровнях в настоящее время являются: расширение возможностей и укрепление кадрового состава соответствующих админи-



стративных структур; совершенствование организационного, информационного и финансового обеспечения реализации задач национальной политики; научная оценка и прогнозирование развития этносоциальной ситуации и межнациональных отношений. В условиях повышающейся ответственности органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений требуется не просто периодический анализ, а регулярное отслеживание и прогнозирование ситуации с целью ее оперативной корректировки.

Список литературы:

Заседание совета по межнациональным отношениям (2012). [Электронный ресурс] // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://президент.рф/новости/16292> (дата обращения: 12.08.2013 г.).

Заседание Совета по межнациональным отношениям 22 октября 2013 года, Уфа [Электронный ресурс] // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/19475/print> (дата обращения: 23.10.2013 г.).

Попков, Ю. В., Костюк, В. Г. (2012) Социокультурно-ориентированная национальная политика: сущность, реалии и возможности в современной России // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: философия. Т. 10. Вып. 2. С. 102–109.

Попков, Ю. В., Тюгашев, Е. А. (2012) Национальная политика и социокультурный подход // Знание. Понимание. Умение. № 3. С. 99–105.

Попков, Ю. В., Тюгашев, Е. А. (2013) Целевые ориентиры региональных моделей государственной национальной политики [Электронный ресурс] // Новые исследования Тувы. № 2. URL: http://www.tuva.asia/journal/issue_18/6269-popkov-tyugashev.html (дата обращения: 12.08.2013 г.).

Путин, В. (2012). Россия: Национальный вопрос // Независимая газета. 23 января.

Социокультурный подход в регулировании межэтнических взаимодействий (2013) / под ред. Ю. В. Попкова и В. Г. Костюка. Новосибирск : ООО Издательский дом «Манускрипт».

Указ Президента РФ от 19.12.12 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (2012) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=139350> (дата обращения: 12.08.2013 г.).

Тишков, В. А. (2011). Этническая политика России на современном этапе // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2010 году: Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / под ред. В. А. Тишкова и В. В. Степанова. М. : ИЭА РАН, С. 7–9.

Тюгашев, Е. А., Выдрина, Г. А., Попков, Ю. В. (2004) Этноконфессиональные процессы в современной Югре. Новосибирск : Нонпарель.

Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» (2013) [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/media/files/41d4862001ad2a4e5359>.



pdf (дата обращения: 12.08.2013 г.).

Хантингтон, С. (2008). Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности / пер с англ. А. Башкирова. М. : АСТ МОСКВА.

Дата поступления: 06.11.2013 г.

REGIONAL FEATURES OF ETHNONATIONAL POLICY

Yu. V. Popkov

Abstract: Article argues for the need to single out regional models of ethnonational policy taking into account the nature of objective ethnosocial processes in regional (local) inter-ethnic communities which differ substantially in their level of socio-economic development, specific features of their ethnic structure, the intensity and vector of migration processes and state of inter-ethnic relations. It brings into focus the regionally conditioned goals of nationalities policy alongside general strategic goals.

Keywords: Russia, ethnosocial processes, local inter-ethnic community, ethnonational policy, regional models of government, inter-ethnic relations, concept, sociocultural approach.