



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 опосредованно через региональные сообщества с разными актуальными проблемами. 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 миграция. Под её влиянием меняется этнокультурная мозаика, реструктуризируются региональные (локальные) межэтнические сообщества, реанимируется и модифицируется национальный вопрос. Действие миграционного фактора осложняется активными внутренними миграциями, также влияющими на баланс межэтнических отношений в регионах.

Надо также иметь в виду, что Россия является федеративным государством с национально-территориальным делением и многие регионы обладают определённой 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 её 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 учёта региональных особенностей государственная национальная политика не может быть достаточно эффективной.

В этой связи стоит опять обратиться к Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года. Она выступала стратегическим нормативным актом на федеральном уровне, на основании которого разрабатывались многочисленные региональные нормативные акты (концепции), 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.

Проведённый нами анализ существовавших до принятия Стратегии в разных субъектах федерации концепций позволил зафиксировать определённые 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.

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 определённую региональную специфику 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. Проведённый нами ранее анализ практики государственного управления этносоциальными процессами в этом региональном сообществе показал 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 наци-



ональными объединениями граждан округа по социальному служению и выполнению социальных заказов.

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 серьёзной диагностике и концептуальном осмыслении особенностей этносоциальной ситуации и существующих проблем в отдельно взятых регионах. Как правило, местные чиновники идут по лёгкому пути и разрабатывают подсобные планы мероприятий и программы, что называется, не выходя из кабинетов. Как мне известно, именно так и поступили с разработкой планов мероприятий в ряде регионов и муниципалитетов вскоре после утверждения Стратегии.

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 её 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 проведённого 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 академии 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 (двое 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 напряжённости. Из предложенного списка возможных причин (нужно было проранжировать степень их значимости) на первое место они поставили, причём 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 напряжённость, 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 её 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, чёткая национальная политика. И всего 14 % из них положительно относятся к тому, что в России не существует министерства по делам национальностей.

Принципиально важными в свете главной обсуждаемой в статье 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 %).

(Окончание на стр. 11)

