УДК 323.1

ИЛЬИН В.И.

Механизмы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации

В статье приводится характеристика механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации в условиях переходного периода, которые сложились после 1990-х годов, когда страна оказалась в состоянии полураспада. Обобщается опыт формирования государственной национальной политики 2000-х годов, обозначается ряд нерешенных проблем, определяются пути их решения.

Ключевые слова: государственная национальная политика, механизм реализации, законодательная база, федеральные и региональные программы, национальные интересы, межнациональные отношения, национально-культурная автономия, мониторинг, средства массовой информации.

Государственная национальная политика является неотъемлемой составляющей реализуемых правительством мер по реформированию социально-экономических и политических отношений в Российской Федерации, поскольку она нацелена на создание проживающим в России народам оптимальных условий для полноценного экономического, политического, правового, национально-культурного развития.

Ключевой задачей государства при формировании национальной политики является разработка эффективных механизмов ее реализации. Очевидно, что достижение поставленных целей будет напрямую зависеть от продуманности и результативности конкретных мер по осуществлению национальной политики. В этой связи вопрос о выявлении, изучении и совершенствовании механизмов реализации национальной политики представляется весьма актуальным.

В современной Российской Федерации проблема выработки действенных мер по осуществлению национальной политики стоит особенно остро. Действующая Концепция государственной национальной политики РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 15 июня 1996, в части VII «Механизм реализации национальной политики» содержит как общие положения, так и некоторые конкретные способы реализации приведенных выше принципов, целей и задач.

«Проведение государственной национальной политики осуществляется прежде всего посредством обеспечения эффективной реализации конституционно-правовых принципов регулирования межнациональных отношений, разработки и выполнения государственных программ и поддержки общественных инициатив в достижении целей национальной политики, а также налаживания плодотворного диалога между органами государственной власти и национальными общностями»[1].

22 февраля 1997 года были утверждены Постановление «О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» и План первоочередных мероприятий, включавший в себя подготовку нормативных правовых актов по проблемам

совершенствования федеративного устройства и гармонизации национальных отношений; разработку и реализацию федеральных и региональных программ по социально-экономическому и национально-культурному развитию субъектов Российской Федерации и отдельных народов России; неотложные меры по стабилизации этнополитической ситуации в стране и отдельных регионах; научно-аналитическое, информационное и кадровое обеспечение Плана первоочередных мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации.

Однако национальные проблемы не могут быть решены окончательно, эта сфера государственной деятельности является одной из самых гибких и динамичных. С течением времени возникают новые реалии и угрозы поддержанию межнационального мира и согласия, требующие новых способов разрешения. В связи с этим ни одна из Концепций государственной национальной политики не способна предложить конкретные меры и средства регулирования межнациональных отношений, рассчитанные на длительную перспективу. Однако большинство способов, применимых в реализации государственной национальной политики, являются неотъемлемой частью целостных механизмов, способствующих проведению в жизнь определенной государством политической линии.

Исходя из содержания Концепции государственной национальной политики, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 15 июня 1996 года, можно выявить следующие типы механизмов реализации национальной политики в РФ:

1. Формирование, развитие и эффективное использование законодательной базы национальной политики.

2. Деятельность органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной национальной политики путем:

а) разработки федеральных и региональных целевых программ, направленных на национальное развитие и расширение межнационального сотрудничества народов РФ;

б) осуществления информационного обеспечения основных направлений национальной политики и содействия освещению национальных проблем в СМИ и распространению знаний об истории и культуре народов России;

в) организации подготовки и повышения квалификации кадров государственных служащих, специализирующихся в области национальной политики;

г) согласования целей национальной политики с основными приоритетами экономических и политических реформ;

д) совместного решения межнациональных проблем в сфере федеративных и межнациональных отношений.

3. Финансовое обеспечение национальной политики.

4. Реализация прав, свобод и интересов граждан, связанных с их национальной принадлежностью, через деятельность различных общественных организаций, в том числе через экстерриториальные общественные формирования (национально-культурную автономию).

5. Организация и учет результатов мониторинга состояния межнациональных отношений и кризисных ситуаций, самочувствия народов и регионов РФ в реализации национальной политики как органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, так и общественными организациями.

В то же время приведенная классификация отнюдь не является исчерпывающей, в связи с этим вопрос о поиске новых эффективных механизмов реализации национальной политики в РФ стоит наиболее остро.

Основным условием проведения национальной (этнической) политики в любом государстве является создание ее законодательной базы. В настоящее время в Российской Федерации законодательная база государственной национальной политики не может быть признана окончательно сформированной. В то же время нельзя не отметить, что в последнее десятилетие в Российской Федерации на законодательном уровне неоднократно

поднимались и обсуждались вопросы, связанные с целым рядом проблем в сфере национальной политики и межэтнических отношений: реакцией общества на возникновение новых этнических конфликтов, вопросами социально-политического и социально-экономического развития этнических сообществ, этнокультурными потребностями народов России и их реализацией, вопросами административно-территориального устройства, разграничением властных полномочий, борьбой с разнообразными проявлениями экстремизма, национализма, ксенофобии, защитой прав коренных малочисленных народов, регулированием миграционных потоков, а также совершенствованием механизмов реализации национальной политики и законодательства[2].

За истекший период Федеральным Собранием РФ был принят целый ряд законов, направленных на регулирование протекающих этнополитических процессов. Таковыми являются федеральные законы: «О национально-культурной автономии», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», «О языках народов РФ», «О государственном языке Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О противодействии экстремистской деятельности» и др. Вместе с тем немало законопроектов, подготовленных в том числе и Комитетом по делам национальностей Государственной Думы РФ и касавшихся этнокультурных проблем, не было принято. В качестве примера можно привести проекты федеральных законов «О национальных меньшинствах», «Об общих принципах местного самоуправления на территориях компактного проживания национальных меньшинств и коренных народов в Российской Федерации», проекты поправок к Земельному кодексу и федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» о предоставлении земель различных категорий коренным малочисленным народам в безвозмездно и долгосрочное пользование и др.

Следует учитывать, что формирование законодательной базы государственной национальной политики в РФ осуществляется на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Статья 72 Конституции Российской Федерации определяет в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ защиту прав национальных меньшинств (ст. 72, пункт Б) и защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (ст. 72, пункт М)[3]. В соответствии со статьей 76 Конституции РФ «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации... Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам... В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон»[4]. Таким образом, участие органов государственной власти субъектов РФ в формировании законодательной базы национальной политики обеспечивается положениями Конституции РФ, которая строго определяет направления этой деятельности.

Положение о гарантиях основных прав и свобод человека, в том числе национальных, нашло отражение в Конституциях целого ряда республик – субъектов РФ. Так, Конституции Республики Татарстан (ст. 6), Республики Саха (Якутия) (ст. 4), Республики Башкортостан (ст. 12), Республики Тыва (ст. 2) содержат положения о законодательном преследовании деятельности «по разжиганию расовой, национальной и религиозной вражды и ненависти»[5], «социальной, расовой, национальной и религиозной розни»[6]. В Конституции Республики Саха (Якутия) указывается также, что «государство осуществ-

ляет свою деятельность на принципах демократии, социальной справедливости, на основе сочетания и гармонии общечеловеческих и национальных ценностей» (ст. 3)[7]. Конституция Татарстана в редакции 1992–2001 гг. не только провозглашала в качестве социальной основы «взаимное уважение, добровольное и равноправное сотрудничество граждан всех национальностей» (ст. 3), но и указывала, что «долг каждого гражданина Республики Татарстан – уважать честь и национальное достоинство других граждан» (ст. 53)[8]. Новая редакция от 19 апреля 2002 запрещает «любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам» (ст. 29). Кроме того, одной из важнейших функций Конституции названо сохранение и развитие «исторических, национальных и духовных традиций, культур, языков, обеспечение гражданского мира и межнационального согласия»[9].

В целом ряде республиканских конституций отчетливо зафиксирован принцип культурного плюрализма. Так, статья 34 Конституции Татарстана в редакции от 19 апреля 2002 года гласит: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности… Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества»[10]. Конституция Якутии закрепляет право проживающего на ее территории русского населения и других коренных этносов на сохранение и развитие своей культуры. Права малочисленных народов оговорены особо: право представителей малочисленных народов Севера республики на замену военной службы альтернативной гражданской службой (ст. 27), коллективные права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы (ст. 5)[11].

В то же время во многих республиканских конституциях был закреплен приоритет титульного этноса. Примерами в данном случае могут выступать Основные законы Республик Башкортостан, Коми, Тывы, Удмуртии и др. Наибольшие ограничения вводила Тувинская Конституция, устанавливавшая зависимость порядка приобретения гражданства Республики Тыва от демографической ситуации и заявившая в качестве приоритета демографической политики обеспечение устойчивого преобладания коренной нации[12].

Помимо Конституций законодательную базу национальной политики в регионах составляют иные нормативные правовые акты, принятые законодательными органами государственной власти субъектов РФ. В некоторых субъектах РФ принимались собственные Концепции национальной политики, например, «Концепция государственной национальной политики Республики Бурятия», «Концепция государственной национальной политики Республики Саха (Якутия)», «Концепция государственной национальной политики Республики Татарстан», «Концепция государственной национальной политики Удмуртской Республики» и др.

В целом ряде субъектов Российской Федерации (Ханты-Мансийском АО, Ямало-Ненецком АО, Ненецком АО, Республике Саха (Якутия) и др.) была создана региональная законодательная база по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов и иным проблемам. В Ханты-Мансийском Автономном округе были приняты законы «Об общинах коренных малочисленных народов в ХМАО», «О поддержке средств массовой информации, издаваемых на языках коренных малочисленных народов в ХМАО», «О народных художественных промыслах в ХМАО», «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа» и др.

К сфере национальной политики можно также отнести законы, направленные на регулирование отношений, связанных с землей, поскольку жизнедеятельность коренных малочисленных народов напрямую сопряжена с землей и они не могут существовать без этой трудовой деятельности. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе принят Закон «О регулировании земельных отношений в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных мало-

численных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», в Ханты-Мансийском автономном округе – «Об охоте и охотничьем хозяйстве на территории ХМАО», «О развитии северного оленеводства в ХМАО» и др.

В последнее десятилетие был принят целый ряд региональных законов о государственном языке субъекта РФ и языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории субъекта РФ, например, «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», «Закон Республики Карелия о государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия», Закон Республики Саха (Якутия) «О языках в Республике Саха (Якутия)», Закон Республики Алтай «О языках», Закон «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории ХМАО».

В то же время возникали ситуации, когда изданный ранее в субъекте Федерации закон вступал в противоречие с вновь принятым федеральным законом.

Приведение законодательств субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством в 2000 году было объявлено важной государственной задачей. Внесение Президенту Российской Федерации предложений «о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина»[13] объявлялось одной из функций полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Институт полномочных представителей Президента также стал одним из механизмов реализации национальной политики в РФ.

Согласно Концепции государственной национальной политики РФ ключевую роль в ее реализации должно было играть Министерство РФ по делам национальностей и федеративным отношениям. Однако с 2000 года и до начала административной реформы 2004 года в Правительстве Российской Федерации был сохранен только пост министра по делам национальностей, который занимал В. Зорин. В настоящее время функции Миннаца частично выполняет Министерство регионального развития РФ. Неопределенность в структуре государственных институтов, призванных заниматься решением проблем в межнациональной сфере, значительно затрудняла реализацию положений Концепции.

Очевидно, что эффективность реализации основных задач национальной политики во многом зависит от качества работы, в том числе совместной, органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Одним из видов подобной деятельности является разработка федеральных и региональных целевых программ, направленных на национальное развитие и расширение межнационального сотрудничества народов РФ. Согласно Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации «в основу таких программ должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков, традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей. Основополагающим требованием к программе национально-культурного развития каждого народа является учет органического единства традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие ценности Российского государства»[14].

Особо оговаривается в Концепции необходимость разработки специальных программ для решения специфических проблем, возникающих на Северном Кавказе, который признается регионом со сложной этнополитической ситуацией. Таким образом, законодательно закрепляется возможность дифференцированного подхода к определению комплекса мер по улучшению национального самочувствия

отдельных народов и межнациональных отношений в конкретном регионе.

Подготовленный в 2007 году проект Федерального закона № 369190-3 «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации» также закреплял за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления право на разработку и принятие программ социально-экономического и национально-культурного развития каждого из народов Российской Федерации. В качестве основополагающего требования к таким программам выдвигался «учет традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие культурные ценности Российской Федерации»[15].

В течение последнего десятилетия был разработан целый ряд федеральных целевых программ, касающихся социально-экономического развития отдельных регионов: «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года», «Федеральная программа экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996–2000 годы», «Федеральная программа социально-экономического развития Республики Бурятия», «Социально-экономическое развитие Республики Северная Осетия – Алания до 2000 года», «Социально-экономическое и национально-культурное развитие Республики Ингушетия на 1998–2001 годы», «Федеральная целевая программа социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2001 года», «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы», «Юг России (2008–2012 годы)» и др. Однако количество федеральных программ, направленных непосредственно на национально-культурное развитие народов, проживающих в отдельных регионах, относительно невелико. К таковым относятся «Федеральная целевая программа социально-экономического развития Республики Калмыкия и национально-культурного возрождения калмыцкого народа», «Социально-экономическое и национально-культурное развитие Республики Ингушетия на 1998–2001 годы», «Федеральная целевая программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 гг.». Последняя была разработана в соответствии с Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению реабилитации российских немцев» 1996 г. Впоследствии ей был придан статус Президентской Программы. Данная программа была направлена на «создание основ социально-экономического и культурного возрождения российских немцев, вовлечения их в процессы этнического саморазвития, восстановления традиций, развития соответствующих форм хозяйствования и общественной жизни»[16].

Главной целью программы стало обеспечение благоприятной перспективы для сохранения и развития этноса российских немцев на основе создающейся социально-экономической и культурной базы. В качестве иных целей были определены создание экономических и культурных предпосылок для сохранения этноса в рамках территорий их традиционного компактного проживания; создание условий для социально-экономического и культурного развития новых поселений российских немцев в тех субъектах РФ, где для этого имеются объективные предпосылки; создание условий для максимально возможного доступа и участия в возрождении языка, культуры, национальных традиций российских немцев в местах их дисперсного проживания и др. Указанными целями были обусловлены следующие задачи Программы: 1) возрождение национального образования на основе изучения немецкого языка как родного, 2) сохранение и развитие культуры российских немцев, 3) содействие развитию социально-экономического базиса этнического возрождения российских немцев, 4) формирование Правительствами России и Германии условий для улучшения обмена информаци-

ей, специалистами, поддержания родственных связей, 5) обеспечение условий для расширенного участия российских и германских инвестиций в реализации Программы[17].

Реализовывать программу предполагалось в два этапа. На первом этапе – с 1997 по 2000 г. – планировалось решение неотложных задач по всем направлениям Программы, в том числе подготовка основ для развития системы образования, подготовка и переподготовка кадров, социальное обустройство российских немцев, создание механизмов реализации программы на всех уровнях. На втором этапе – с 2001 по 2006 г. – планировалось социально-экономическое обустройство мест компактного проживания, формирование сети национальных школ и центров немецкой культуры, создание единого культурного информационного пространства.

Важным направлением в разработке и реализации Федеральных целевых программ по вопросам национальной политики является содействие социально-экономическому и этнокультурному развитию коренных малочисленных народов Севера.

Специальные программы, призванные оказать содействие в решении данных проблем, разрабатывались в Российской Федерации с 1991 года: Государственная программа развития экономики и культуры коренных малочисленных народов севера в 1991–1995 гг., федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года», ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». Последняя редакция программы в качестве главной цели рассматривает создание условий для перехода экономики малочисленных народов к устойчивому развитию, в основу которого должны быть положены принципы самообеспечения и саморазвития. В качестве направлений реализации Программы были избраны воссоздание традиционного хозяйственного уклада коренных народов и комплексное развитие хозяйственно-экономической структуры на территориях их проживания при сохранении экологического баланса; социальная реабилитация, национально-культурное развитие и повышение роли коренных народов в экономических и социальных процессах; повышение качества жизни коренных народов, создание системы жизнеобеспечения и социально-бытовых условий, отвечающих удовлетворению их жизненно важных потребностей; активизация информационно-предпринимательской деятельности, восстановление торговых, финансовых и хозяйственных связей, интеграция в региональную экономику[18]. Однако и эта программа финансировалась не в полном объеме.

Одним из направлений в осуществлении государством национальной политики является оказание помощи соотечественникам, проживающим за рубежом. Для Российской Федерации данная проблема в 1990-х годах встала особенно остро, поскольку после распада Советского Союза на независимые государства значительная часть населения, имевшая родственные связи на территории Российской Федерации и получившая гражданство Российской Федерации, оказалась за ее пределами. Нередкими оказались случаи ущемления прав русскоязычного населения в бывших советских республиках, наиболее ярко эта тенденция проявилась в Прибалтийских государствах, где проводилась политика, направленная на вытеснение русскоговорящих, выдавливание их из страны. В этих условиях особую актуальность приобрели меры по содействию переселению на территорию Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом. Необходимость привлечения русскоязычного населения также обусловливалась сложной демографической ситуацией в стране, убылью и старением населения. В июне 2006 года Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Указ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», ставший основой для государственной программы, направленной на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития рос-

сийских регионов и рассчитанная на 2006–2012 годы. В соответствии с Указом предусмотрено три этапа в реализации Программы. На первом этапе предполагается разработка соответствующей законодательной базы, оценка потребностей в трудовых ресурсах и готовности инфраструктуры, разработка региональных программ по переселению, создание системы управления Программой и др. На втором и третьем этапах предусмотрено непосредственное осуществление переселения в соответствии с Государственной программой и региональными программами, а также оценка результатов и разработка дополнительных мероприятий. Финансовое обеспечение Программы возложено на федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Допускается финансовое участие юридических и физических лиц.

Не меньшую роль в осуществлении мер национальной политики играют региональные программы, как самостоятельные, так и являющиеся частью федеральных программ.

В целом ряде субъектов РФ, отличающихся многонациональным составом, были разработаны региональные программы, направленные на регулирование межэтнических отношений. Наиболее удачным примером реализации подобных программ является Оренбургская область, где в настоящее время действует Программа реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области на 2006–2012 гг.

Программа реализации модели региональной национальной политики осуществляется в Оренбургской области с 1994 г.: в регионе действовали подобные программы на 1994–1995 гг., 1996–1997 гг., 1998–2000 гг., 2001–2005 гг. Важнейшей целью на протяжении всего периода работы Программы оставалось сохранение этноконфессионального согласия и формирование нетерпимости к проявлениям экстремизма, ксенофобии, расизма. В рамках Программы проводится работа по следующим направлениям:

• оказывается всестороннее содействие созданию и развитию национально-культурных объединений;

• осуществляется работа по развитию национальной системы образования;

• проводятся социологические исследования по состоянию этноконфессиональных отношений в регионе с целью выявления конфликтогенных факторов в многонациональном Оренбургском сообществе;

• оказывается содействие развитию толерантного отношения к представителям различных национальных культур и плюрализма в национальной политике.

Программа учитывает как позитивный опыт регулирования межнациональных отношений, так и этнокультурный потенциал, а также специфичность этнокультурных проблем в регионе.

Республиканские Программы национальной политики реализуются и в Республике Коми. Основной целью национальной политики республики является сохранение мира, взаимопонимания и согласия между представителями разных национальностей, проживающих в республике, создание экономических, политических, государственно-правовых, социально-культурных условий и гарантий для развития всех ее народов.

В 2005–2009 годах осуществлялась реализация целевой республиканской Программы сохранения и развития государственных языков Республики Коми. В рамках Программы организовано обучение языку семи национальностей ненцев, татар, немцев, башкир, евреев, украинцев, армян. Ежегодно Министерство культуры и национальной политики Республики Коми совместно с Агентством по печати и массовым коммуникациям Республики Коми проводят республиканский семинар комиязычных СМИ. Разрабатываются теле- и радиопроекты, ведется деятельность по постоянному обновлению официального сайта по развитию государственных языков. Создана электронная база законов Республики Коми на коми языке, размещенная на сайте электронной библиотеки финно-угорских народов. Издаются словари и иная справочная литература на коми языке.

Действенным механизмом реализации государственной национальной политики может стать привлечение органами госу-

дарственной власти средств массовой информации к освещению основных направлений проводимой политики и национальных проблем, распространению сведений об истории и культуре народов России.

Деятельность средств массовой информации в сфере национальной политики должна основываться на сформулированных в Концепции государственной национальной политики РФ принципах ее осуществления. Исходя из этих принципов, определяется и первостепенная задача СМИ – способствовать формированию общества, в котором своевременно и максимально полно удовлетворяются национально-культурные потребности и отдельного гражданина, и конкретного этноса, и всех проживающих в стране народов при соблюдении их законных интересов. Одной из важнейших целей также является содействие предотвращению и урегулированию межнациональных конфликтов.

Вопросы, касающиеся использования средств массовой информации в процессе реализации национальной политики, рассматривались в Государственной Думе в ходе Парламентских слушаний на тему «Государственная национальная политика и СМИ» в 2002 году. Была отмечена определяющая роль СМИ в формировании в стране атмосферы гражданского мира и согласия. Было определено, что государственная национальная политика основывается на общепризнанных, в том числе международным сообществом, правовых и этических нормах и принципах, в соответствии с которыми средства массовой информации и те, кто их контролирует и обслуживает, обязаны учитывать принцип свободы выражения, способствовать развитию взаимопонимания и терпимости, содействовать ликвидации расизма и расовой дискриминации, избегая подачи стереотипных, односторонних и вводящих в заблуждение представлений об отдельных группах людей.

В то же время правовая база, регулирующая деятельность СМИ в сфере национальной политики, является недостаточно сформированной и содержит нормативные правовые акты, противоречащие друг другу в отдельных моментах.

Отдельное внимание в рамках реализации национальной политики путем привлечения средств массовой информации уделяется компетентности журналистов, работающих в сфере освещения вопросов национальной культуры, межэтнических отношений и этнополитических конфликтов. В начале 2000-х годов при обострении внутриполитической обстановки и особенно террористической угрозы встал вопрос о внесении поправок в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и иные законодательные акты, регулирующие функционирование СМИ в чрезвычайных условиях. Так, в Закон РФ «О средствах массовой информации» был внесен целый ряд поправок, касающихся освещения экстремальных ситуаций (террористического акта, контртеррористической операции и др.).

В то же время общество может выступать не только как объект воздействия СМИ, но и как субъект информационных отношений, воздействующий на их функционирование. Общественные запросы, в том числе и по проблемам национального развития и межнациональных отношений, во многом формируют содержание и направленность размещаемых в СМИ материалов.

В качестве одного из механизмов реализации национальной политики Концепция государственной национальной политики РФ определяет повышение квалификации и подготовку специальных кадров, призванных работать в сфере национальных отношений. Однако данный механизм в рамках Федерации практически не работает, на региональном уровне также крайне редким является проведение курсов повышения квалификации для сотрудников органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных властей.

Осуществление мер по реализации программ государственной национальной политики невозможно без соответствующего финансового обеспечения. Таким образом, привлечение инвестиций в национальную сферу также является одним из механизмов реализации национальной политики в РФ. Впервые статья расходов на развитие федеративных и национальных отношений была внесена в бюд-

жетную классификацию только в 1998 году, однако на протяжении целого ряда лет финансирование этой статьи предусмотрено не было. При этом серьезные дотации из Федерального бюджета направлялись в регионы, провоцируя рост национального и религиозного сепаратизма. В то же время на протяжении 2000-х годов проводилось регулярное финансирование Федеральных целевых Программ по национальной политике. Выстраивание экономических механизмов управления федеративными региональными и национальными отношениями имеет важное значение в контексте современного развития многонациональной Российской Федерации, поскольку возникновение проблем в сфере межэтнического взаимодействия может помешать осуществлению важных для государства финансово-экономических проектов, бизнес-планов. Соответственно рациональное использование средств в этнополитической сфере является залогом эффективного экономического развития как государства в целом, так и отдельных регионов.

Концепция Государственной национальной политики РФ предполагает участие в ее реализации не только органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, но и общественных объединений. Одной из мер в этом направлении Концепция определяет образование Ассамблеи народов России «для налаживания диалога между органами государственной власти и национальными общностями, ее участия в законотворческом процессе, осуществлении миротворческой деятельности»[19].

Ассамблея народов России была создана несмотря на то, что, по мнению Р.Г. Абдулатипова, федеральные органы власти всячески препятствовали ее созданию. Эта организация вполне успешно взаимодействует с органами государственной власти субъектов Федерации, проводится работа по созданию региональных ассамблей в субъектах Федерации. Такие организации работают в Саратовской, Оренбургской, Воронежской областях, республиках Саха-Якутия, Бурятия и др.

С 1994 года в Российской Федерации действует Конгресс национальных объединений России, представляющий собой общественный союз всероссийских и межгосударственных организаций, диаспор, национальных меньшинств, которые не имеют территориальных образований. В него входят Азербайджанская гражданская ассамблея, Общество ассирийской культуры, Общество армянской культуры, Международная армянская ассамблея, Объединение греческих общин России и др. организации.

Важную роль в реализации национальной политики РФ призван сыграть институт национально-культурной автономии, который предоставил возможность национально-культурного самоопределения этническим меньшинствам, не имеющим своих административных образований. Концепция отводит важную роль в становлении и развитии национально-культурной автономии органам местного самоуправления. С помощью национально-культурной автономии и иных форм национально-культурного самоопределения граждане Российской Федерации могут реализовать права на создание самоуправляемых общественных образований в местах компактного проживания национальных и этнических групп, формирование ассоциаций и других общественных объединений, способствующих сохранению и развитию культуры и более полному участию национальных групп в общественно-политической жизни государства, в получении поддержки со стороны органов государственной власти, учреждение в соответствии с законодательством средств массовой информации, получение и распространение в них информации на родном языке, участие в культурном сотрудничестве народов, этнических и религиозных общин, отправление религиозных обрядов и др. Основу правовой базы национально-культурной автономии составляет Федеральный закон «О национально-культурной автономии», принятый в июне 1996 года. В соответствии с законом определяются следующие виды национально-культурной автономии: местная, региональная и федеральная.

Региональным национально-культурным автономиям двух и более субъектов Российской Федерации предоставлено право на создание органов межрегиональной координации своей деятельности.

Федеральным и региональным национально-культурным автономиям граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, имеющим соответствующие республику или автономный округ, автономную область, закон предоставляет право координировать свою деятельность с органами государственной власти субъектов РФ и участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, национально-культурной автономии предоставляется целый спектр возможностей содействовать сохранению и развитию культуры этноса, приобщению к ней граждан РФ, объединению на этнокультурной основе представителей нации, проживающих в разных субъектах РФ. Институт национально-культурной автономии в условиях полиэтничной Российской Федерации может и должен стать одним из важнейших средств удовлетворения национально-культурных запросов граждан, способен стать инструментом для предупреждения и разрешения назревающих межэтнических конфликтов.

В настоящее время в России действуют 19 федеральных национально-культурных автономий, созданных в соответствии с Законом 1996 года. При этом наметилась тенденция к так называемой приватизации этих организаций их лидерами, превышению полномочий ФНКА и других национально-культурных объединений. В этом случае подобные объединения начинают играть прямо противоположную ожидаемой роль. Данные организации становятся проводниками националистической идеологии, политизируют этническое сознание, способствуют нарастанию антироссийских настроений, призывают наиболее активных представителей этносов к открытой борьбе. Подобные акции отмечались в рамках деятельности Федеральной национально-культурной автономии украинцев России, которая, исходя из заявления активиста фонда «Родина» Николая Журавлева, обратившегося с жалобой в Минюст РФ, вела политическую деятельность, прославляла бандеровцев и выливала негатив на Россию[20].

24 ноября 2010 г. Верховный суд РФ принял решение о ликвидации Федеральной национально-культурной автономии украинцев России в связи с обнаружением в ее деятельности нарушения Закона «Об общественных организациях». Проведенная Минюстом проверка показала, что при работе этой автономии нарушались не только Конституция и законодательство РФ, но и ее Устав.

В мае 2010 вместе с ФНКА УР была приостановлена деятельность еще двух Федеральных национально-культурных автономий. Таким образом, деятельность национально-культурных автономий должна находиться в строго определенном правовом поле, поскольку без выполнения данного условия невозможна эффективная работа подобных организаций в заданном законодательством и Концепцией государственной национальной политики РФ направлении.

Чрезвычайно важную роль в оценке национального самочувствия проживающих в России народов играет проведение в стране соответствующих мониторингов и социологических опросов. Данный вид деятельности также можно отнести к механизмам реализации государственной национальной политики. Значимость подобных исследований в контексте проводимой государством политики по урегулированию межнациональных отношений подчеркивается и в Концепции государственной национальной политики РФ. Итоги такого рода мониторингов могут стать основой для выработки рекомендаций соответствующим органам государственной власти.

Важнейшим видом мониторингов является перепись населения, при которой граждане страны указывают свою принад-

лежность к той или иной национальности. Таким образом, создается объективная картина этнической структуры российского общества.

Однако в полной мере этот механизм реализации национальной политики на современном этапе не используется, несмотря на то, что социологические опросы по национальным проблемам проводятся регулярно, но результаты этих опросов в малой степени влияют на осуществление политики в сфере межнациональных отношений.

Приведенный в статье анализ механизмов реализации государственной национальной политики в Российской Федерации позволяет сделать принципиально важный вывод о том, что для современного состояния государственной национальной политики первостепенное значение приобретает не столько создание новых механизмов реализации национальной политики, сколько их систематизация и интеграция в единую политическую систему России, что нашло отражение в последних инициативах государственной власти по реформированию этой системы.

[1] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://www.scrf.gov.ru/documents/16/27.html

[2] Трофимов Е.Н. Основные направления формирования законодательной базы национальной политики // Власть. 2007. № 5. С. 4.

[3] Конституция Российской Федерации. М., 2007. С. 28–29.

[4] Конституция Российской Федерации. М., 2007. С. 30–31.

[5] Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] // http://constitution.garant.ru/region/cons_saha/chapter/1/#101

[6] Конституция республики Башкортостан [Электронный ресурс] // http://constitution.garant.ru/region/cons_bashkor/chapter/1/#601

[7] Конституция (Основной закон) республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] // http://constitution.garant.ru/region/cons_saha/chapter/1/#101

[8] Конституция Республики Татарстан[Электронный ресурс]// http://www.tatar.ru/const001.html

[9] Конституция Республики Татарстан. В редакции от 19 апреля 2002 года [Электронный ресурс] // http://www.tatar.ru/?node_id=222

[10] Конституция Республики Татарстан. В редакции от 19 апреля 2002 года [Электронный ресурс] // http://www.tatar.ru/?node_id=222

[11] Конституция (Основной закон) республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] // http://constitution.garant.ru/region/cons_saha/chapter/1/#101

[12] Конституция Республики Тыва [Электронный ресурс]// http://constitution.garant.ru/region/cons_tiva/

[13] Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс] // http://www.rg.ru/oficial/from_min/prezident/352.htm

[14] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://www.scrf.gov.ru/documents/16/27.html

[15] Проект федерального закона № 369190-3 «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации» [Электронный ресурс] // http://www.zonazakona.ru/law/projects/217/

[16] Постановление Правительства РФ от 08.07.97 №854 «О Федеральной целевой программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 годы» [Электронный ресурс] // // http://bankstandartov.ru/preview/normativnye_dokumenty/programma/postanovlenie_pravitelstva_rf_ot_08071997_n_854/index.html

[17] Постановление Правительства РФ от 08.07.97 № 854 «О Федеральной целевой программе развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 годы» [Электронный ресурс] // http://bankstandartov.ru/preview/normativnye_dokumenty/programma/postanovlenie_pravitelstva_rf_ot_08071997_n_854/index.html

[18] Постановление Правительства РФ от 27 июля 2001 г. № 564 «О федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» [Электронный ресурс] // http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_22544.html

[19] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://www.scrf.gov.ru/documents/16/27.html

[20] За что закрыли национально-культурную автономию украинцев РФ? [Электронный ресурс] // http://www.newsland.ru/news/detail/id/614607/