УДК: 323.1(470) DOI: 10.12737/21321

ГАРМОНИЗАЦИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

***Зейналов К. И.*[1]**

В статье рассмотрены основные проблемы межнациональных отношений в Российской Федерации. Выделены причины их возникновения и возможные решения по недопущению конфликтов. Доказывается, что в сфере межнациональных отношений Законодательство Российской Федерации не учитывает в полной мере потребности общества по упрочнению гражданского единства, по уменьшению межнациональной напряженности.

Выявляются основные направления гармонизации межнациональных отношений и возможные способы их разрешения в рамках реализации государственной национальной политики. Высказываются рекомендации по совершенствованию периода адаптации мигрантов и их детей.

Особое внимание уделяется адаптации и интеграции мигрантов в российское общество, а также пробелам в трудовом законодательстве, затрагивающим использование иностранной рабочей силы, защиту прав иностранных работников, ответственность и обязанности для работодателей.

Ключевые слова: Межнациональные отношения, государственная стратегия, адаптация мигрантов.

HARMONIZATION OF INTERNATIONAL RELATIONS IN THE STRATEGY OF STATE NATIONAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND CONTRADICTIONS

ZEINALOV K.I. – Postgraduate student of the Department of Political Sciences, Volga Management Institute named after Stolypin P.A., Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail:zeinalov.kanan@mail.ru

The problems of interethnic relations in the Russian Federation, causes and possible solutions and preventing conflicts are discussed. It is proved that in the sphere of international relations Russian legislation does not fully take into account the needs of society by strengthening civil unity, by reducing interethnic tensions. The main directions of this problem and possible ways to resolve them are identified; an analysis of the state strategy is carried out. Some recommendations on improvement of migrants and their children's adaptation period are made. Particular attention is paid to the adaptation and integration of migrants into Russian society, as well as gaps in the labor legislation affecting the use of foreign labor, protection of the rights of foreign workers, responsibilities and obligations for employers.

Keywords: interethnic relations, national strategy, adaptation of migrants.

Зейналов Канан Искандерович – аспирант кафедры политических наук, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина РАНХиГС при Президенте РФ, адрес: 410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25; e-mail: zeinalov.kanan@mail.ru

Современный мир бросает множество вызовов всем государствам, но в первую очередь тем, которые стремятся к мировому или региональному лидерству. Основополагающим фактором данного первенства является желание их граждан жить в мире друг с другом. Очевидно, что наиболее тяжело достигается это в социумах, имеющих многоконфессиональный и полиэтничный состав. Межнациональная и гражданская гармония достигается не сразу, и ее нельзя зафиксировать на века: это динамичное, постоянно изменяющееся состояние, которое характеризуется порой пробуждением разнообразных форм экстремизма и радикализма. Гражданское согласие может быть достигнуто лишь планомерной скрупулезной работой общества и государства. Подобная работа в сфере межэтнических взаимоотношений требует продуманной политики, которая способна обеспечить и «многообразие в единстве», и «единство в многообразии».

Во время перехода стран на новые ориентиры в культуре, политике и экономике усугубился кризис в области межличностных и межнациональных отношений, народы с возросшим интересом начали стремиться к возрождению и защите своих этико-этнических традиций: языка, культуры, обычаев; в системе образования появились другие психо-педагогические методы по воспитанию молодежи на общечеловеческих, межнациональных и национальных культурных ценностях.

Говоря о национальной политике, следует отметить, что до сих пор одна из причин сохранения конфликтности в формировании федеральных отношений состоит в формальном противоречии, происходящем из различных подходов к суверенитету.

Для предотвращения межнациональных конфликтов с 2001 г. в России стала действовать федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в Российском обществе», направленная на создание и внедрение в социальную практику норм толерантности, формирующих устойчивое поведение людей в случаях социальной напряженности, выступающих основой согласия в гражданском обществе[1].

До последнего времени в области национальной государственной политики не было эффективно отлажено межуровневое и межведомственное взаимодействие, не было системы по раннему выявлению проявлений экстремизма, радикализма и этнофобии в муниципальных образованиях и регионах. В деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления такие задачи как сохранение межнационального согласия, пропаганда уважительного отношения среди представителей отдельных этнических групп, своевременное разрешение потенциально конфликтных ситуаций, к сожалению, приоритетными не стали.

Стоит признать, что в сфере межнациональных отношений законодательство Российской Федерации не учитывает в полной мере потребности общества по упрочнению гражданского единства, по уменьшению межнациональной напряженности, не имеет норм, которые способствовали бы межэтническому взаимодействию и обеспечивали межнациональное согласие и гражданский мир. Разрушительное воздействие в Российской Федерации на ситуацию, наблюдающуюся сейчас в сфере межнациональных отношений, оказывает миграция. Очень многие из прибывающих в страну мигрантов не только крайне плохо знают русский язык и имеют низкий уровень образования, но нередко и вовсе не желают знать и соблюдать общероссийские правила поведения и социально-культурные ценности. Это и есть одна из основных причин возникновения мигрантофобии, которая в свою очередь провоцирует обострение этнического экстремизма.

[1] Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в Российском обществе (2001–2005)»: постановление Правительства РФ от 25 авг. 2001 г. № 629 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 36. – Ст. 3577.

Президент России В.В. Путин 7 мая 2012 года утвердил Указ № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», который должен способствовать укреплению единства многонационального населения и гармонизации межнациональных отношений в Российской Федерации. В указанном документе есть упоминание о разработке и подписании до 1 декабря 2012 года Администрацией Президента РФ вместе с Правительством РФ Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации[1].

Во время работы президентского Совета по межнациональному взаимодействию была сформирована рабочая группа, которую возглавил В.А. Михайлов, заведующий кафедрой национальных и федеративных отношений Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Помимо него в рабочую группу вошли также известные деятели научного сообщества, занимающиеся проблемами межнациональных отношений, представители национально-культурных автономий и государственных органов власти. В их числе: д.п.н. Л.М. Дробижева, д.ф.н. Р.Г. Абдулатипов и академик В.А. Тишков. Была инициирована дискуссия по проекту Стратегии при участии Совета Федерации, Государственной Думы, Общественной палаты, всех субъектов Российской Федерации, общественных объединений и Русской православной церкви. С учетом всех озвученных предложений в проект внесли более трех тысяч корректировок и поправок. Ни один принятый за последние годы в стране документ не проходил столь масштабной экспертизы. В связи с этим можно утверждать, что данная Стратегия – это, безусловно, акт общественного согласия.

В области межнациональных взаимоотношений в настоящее время пользуется большой популярностью концепция совершенно уникальной цивилизационной общности, неповторимого историко-культурного типа, наблюдаемого в России. Так, в публикациях академика В.А. Тишкова[2] и иных заслуженных отечественных исследователей отмечается и подтверждается следующее наблюдение: Россия при царе уже являлась не просто империей, а еще и государством-нацией. При создании этой идеи авторы, говоря о научных школах, исходили как из конструктивизма, так и примордиализма. «Когда к вам будут обращены вопросы, – как отмечала Л. Дробижева, – в какой концептуальной схеме выполнены определения, то, скорее всего это синтезированный или полипарадигмальный подход»[3]. Бесспорно, что у Стратегии есть все основания стать мобилизующим фактором в стране по гармонизации межнациональных взаимоотношений, она должна способствовать политической стабильности, укреплению государственной безопасности, а также повышению международного авторитета Российской Федерации. Это документ – это официально утвержденная система задач, целей и принципов, которая обеспечит целостность государства и единство народов страны, а также будет способствовать укреплению межнационального и гражданского согласия, сохранению этнокультурного многообразия в государстве. Указанная Стратегия представляется ключевым документом национальной государственной политики, в котором нашли отражение исторически сформировавшиеся особенности и актуальные черты становления нашей страны как многонационального государства. Она стала базой для

[1] Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – №19. – Ст. 2339 (дата обращения: 25.05.2016)

[2] Российская нация: становление и этнокультурное разнообразие / Под ред. В. А. Тишкова. – М.: Наука, 2010; Тишков В. А. Российский народ. Книга для учителя. – М.: Просвещение, 2010.

[3] Цит. по: Зорин В.Ю. Экономические факторы гармонизации национальных и межэтнических отношений в современной России // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития. Пленарные доклады / Материалы Третьего Международного форума. Москва, – 21–22 октября 2014 г. Под ред. член-корр. РАН В. А. Цветкова. – М.: ИПР РАН, 2014. – С. 125.

организации работы всех институтов гражданского общества и всей структуры органов государственной власти (местных, региональных, федеральных). В Стратегии содержится перечень основных направлений по реализации национальной государственной политики.

В документе названы пять задач национальной государственной политики Российской Федерации:

– ·укрепление гражданского общероссийского самосознания и духовного единства многонационального народа России;

– ·сохранение этнокультурной многоликости народов Российской Федерации;

– ·гармонизация межэтнических (межнациональных) и национальных взаимоотношений;

– гарантия свобод и равенства прав гражданина и человека вне зависимости от его национальности, расы, религиозной принадлежности и иных обстоятельств;

– · плодотворная культурная и социальная интеграция и адаптация мигрантов.

Стратегия была утверждена Президентом Российской Федерации 1 декабря 2012 года[1].

Одно из новшеств Стратегии – это создание региональной системы культурной и социальной интеграции и адаптации переселенцев. В связи с этим поставлена задача по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере национальной государственной политики. Особое внимание планируется уделить адаптации и интеграции мигрантов в российское общество, а также пробелам в трудовом законодательстве, затрагивающим использование иностранной рабочей силы, защиту прав иностранных работников, ответственность и обязанности для работодателей, что предполагает:

- детально изучить вопрос по назначению будут уполномоченных лиц исполнительной власти в федеральных округах, которые станут ответственны за разработку и непосредственную реализацию государственной политики в области интеграции и адаптации внутренних и внешних мигрантов;

- составить перечень предложений по созданию «трудовых карт», где были бы отмечены имеющиеся потребности государства в дополнительной рабочей силе, а также по системе компенсационных федеральных механизмов для граждан России, которые принимают участие в проекте по переселению из трудоизбыточных регионов страны в трудонедостаточные;

- рассмотреть вопрос о формировании для детей мигрантов отдельных групп в дошкольных детских учреждениях, а также адаптационных классов в общеобразовательных учебных заведениях;

- составить долгосрочную программу по интеграции и адаптации внешних мигрантов, в том числе через создание в регионах Российской Федерации адаптационных региональных центров, а также открытие в государствах, откуда идет самый существенный приток трудовых мигрантов, центров по обучению русскому языку, законодательству и истории России;

- предложить государствам – участникам СНГ – рекомендации по активизации интеграции в принимающие сообщества иммигрантов, включая такие методы, как обучение государственному языку принимающей страны, помощь в трудоустройстве, получение востребованного профессионального образования.

В Стратегии имеется указание на то, что Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ совместно с научными организациями, общественными объединениями, региональными и федеральными органами, а также органами местного самоуправления должен разработать и представить Президенту Российской Федерации список предложений по конкретизации главных направлений указанной Стратегии. В связи с этим было утверждено

[1] Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // http:Президент.РФ/news/17165 (дата обращения: 25.05.2016)

несколько важных документов. Так, в рамках Стратегии на период до 2025 года правительство одобрило План мероприятий по ее реализации в 2013–2015 годах и целевую федеральную программу «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» с совокупным объемом финансирования с 2014 по 2020 год в размере 6,8 миллиарда рублей.

Далее, данная программа предусматривает дополнительные субсидии из федерального бюджета для обеспечения местных целевых проектов в области межнациональных отношений[1].

Также в помощь некоммерческим социально-ориентированным организациям Минэкономразвития России для решения социальных проблем предоставляет субъектам Российской Федерации из федерального бюджета гранты в размере 630 миллионов рублей. В конкурсном отборе за 2013 год участвовали 69 субъектов Российской Федерации: все они имеют право на получение из федерального бюджета субсидии и должны организовать тендер по оказанию финансовой помощи деятельности некоммерческих социально-ориентированных организаций (включая деятельность, направленную на укрепление межнационального взаимодействия).

Стратегия национальной государственной политики чрезвычайно актуальна и важна для Российского государства. Важнейшее достоинство Стратегии в том, что перед ее утверждением она широко обсуждалась в обществе и проходила согласование во всех 83 регионах Российской Федерации.

Пристальное внимание в Стратегии обращено на оценку этнических взаимоотношений социологическими методами. В ней имеется перечень специальных индикаторов и обосновывается важность реализации в обществе политики интеграции и интернационализации. Несомненно, что с позиции верховной власти в качестве приоритетной выступает задача по гражданской идентичности. Конечно же, важно, чтобы в Стратегии были указаны механизмы, благодаря которым можно исключить ассимиляцию и остановить процесс размывания этнической идентичности. Одобренная обществом Стратегия станет как на региональном, так и на национальном уровнях, бесспорно, той основой для законотворчества, которая будет мощным катализатором для улучшения образа страны на евразийском пространстве, для расширения межнационального сотрудничества, для становления российской идентичности.

В качестве принципов национальной государственной политики выделяют:

- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- взаимное признание обычаев и традиций народов Российской Федерации;
- гарантию прав национальных меньшинств.

Первый из указанных принципов повторяет положения из пятой статьи Конституции, где утверждается принцип федеративного устройства Российской Федерации. Вместе с тем, исходя из смысла Конституции, следует, что итогом самоопределения населяющих ее народов стало именно возникновение государства Российская Федерация. Не совсем понятно, как самоопределение народов сможет определять национальную государственную политику, если оно совершено уже? А если какой-либо народ изъявит желание «самоопределиться» в форме выхода из состава Российского государство, то как же это будет сочетаться с принципом государственной целостности?

[1] Зорин В.Ю. Экономические факторы гармонизации национальных и межэтнических отношений в современной России // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития. Пленарные доклады / Материалы Третьего Международного форума. Москва, 21–22 октября 2014 г. Под ред. члена-корр. РАН В. А. Цветкова. – М.: ИПР РАН, 2014 –. С. 129.

Вполне возможно, рациональней было бы ограничить данный принцип лишь «равноправием народов Российской Федерации».

Одним из базовых был отмечен принцип «обеспечения прав национальных меньшинств». В современной России реализация подобного принципа давно уже исследователями ставится под сомнение[1] в связи с тем, что в основу отечественной системы права заложена концепция «многонационального народа». И как можно говорить о «национальном меньшинстве», если нет никакого «национального большинства»? Не создает ли это опасную возможность использовать в зависимости от сложившейся конъюнктуры различные толкования? Применение данного принципа обретет смысл лишь тогда, когда общегражданский термин «нации» (как проживающая на территории Российского государства единая общность людей различной этнической принадлежности, консолидированных единым цивилизационным кодом и имеющих российское гражданство) бесповоротно придет на смену «многонациональному народу»[2]

Приверженность в национальной государственной политике принципу взаимного уважения обычаев и традиций народов Российской Федерации также создает некие «подводные камни». Что понимается под формулировкой «взаимное»? Государство уважает традиции народов, а народы чтят традиции государства? Национальная государственная политика подразумевает тесное взаимодействие институтов гражданского общества и органов местного самоуправления, и деятельность органов государственной власти должна быть направлена на поддержание развития межнациональных и межэтнических отношений в Российской Федерации. Очевидно, что «взаимное уважение» не может в полной мере служить принципом этой деятельности.

Вместе с тем традиции и обычаи народов - это чрезвычайно специфическая сфера. Многие народы до сих пор имеют достаточно реакционные обычаи (кровная месть, дискриминация женщин и многое другое). А использованная в Стратегии формулировка подразумевает уважение и таких обычаев. Наверное, данный принцип логичнее было бы высказать таким образом: «уважение обычаев и традиций народов России, составляющих историческую и культурную ценность». Сомнения вызывает и целесообразность включения в задачи по обеспечению межнационального мира и гармонизации межнациональных и межэтнических отношений «учета этнических и религиозных аспектов в работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, органов внутренних дел Российской Федерации». Неверная расширительная трактовка данного принципа может спровоцировать усиление «землячества» и злоупотребление своими «религиозными и этническими аспектами», что в результате приведет к расслоению обеспечивающих правопорядок и безопасность в обществе органов именно по этническому или религиозному признаку.

Вместе с тем вторая часть данной задачи, в которой определен мониторинг состояния межнациональных отношений в районах дислокации воинских частей, неоспорима.

Также невключение конституционного принципа «светского государства» в положения национальной государственной политики является неочевидным. В многоконфессиональном государстве и обществе подобный принцип при реализации национальной государственной политики должен являться основополагающим. И тем более вызывает недоумение тот факт, что, обнаружив непосредственную связь религиозных противоречий с межнациональными и межэтническими противоречиями и конфликтами, авторы оставили его без внимания.

---

[1] Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. – М.: ИД «Городец», 2005.

[2] Зейналов К.И. Проблема этнических мигрантов в контексте региональной экономической политики // Вестник Поволжского института управления. – №2(53). – 2016 с.153–157.

В Стратегии выделены два главных направления осуществления мирного сосуществования этносов на территории России: централизованно и повсеместно пропагандируемое теоретическое и идеологическое оправдание необходимости существования единой российской гражданской нации и местный контроль за реальными проявлениями национальных конфликтов, проводимый с участием представителей государственных органов и гражданского общества, включающий отслеживание содержания публикаций в СМИ. В Стратегии не говорится о существенных переменах в условиях взаимодействия национальных регионов с центром или друг с другом. Большие надежды возлагаются на строгие меры по формированию национальной общероссийской идентичности (при условном сохранении этнической) при одновременном сохранении реальной экономической и региональной политики.

Таким образом, стратегия олицетворяет начало нового этапа национальной государственной политики, этапа «формирования нации», характеризующего всесторонним подходом в решении проблем, четкостью поставленных целей и задач, переходом от концептуальной идеологии к эффективному применению имеющихся ресурсов[1]. Бесспорным достоинством Стратегии стало то, что в ней учитываются не только затронувшие общество и государство изменения, но также обозначаются направления, по которым национальная государственная политика должна будет в будущем развиваться. Запланированный потенциально эффективный механизм ее реализации даст Стратегии рычаги для реального воздействия на межнациональные и межэтнические отношения в России.

Библиография/References:

1. Российская нация: становление и этнокультурное разнообразие / Под ред. В. А. Тишкова. – М.: Наука, 2010.

2. Тишков В. А. Российский народ. Книга для учителя. – М.: Просвещение, 2010.

3. Зорин В.Ю. Экономические факторы гармонизации национальных и межэтнических отношений в современной России // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития: Материалы Третьего Международного форума. Москва, 21–22 октября 2014 г. Под ред. члена-корр. РАН В.А. Цветкова. – М.: ИПР РАН, 2014.

4. Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. – М.: ИД «Городец», 2005.

5. Зейналов К.И. Проблема этнических мигрантов в контексте региональной экономической политики // Вестник Поволжского института управления. – 2016.– №2 (53).

6. Фомин О.Н. Дискурс, идеология и политика новой российской власти // Вестник Поволжского института управления. – 2014. – № 4. – С. 4–10.

1. Rossiiskaia natsiia: stanovlenie i etnokul'turnoe raznoobrazie [Russian nation: formation and ethnocultural diversity] / Pod red. V. A. Tishkova. – M.: Nauka, 2010. (In Russ.)

2. Tishkov, V. A. (2010) Rossiiskii narod. Kniga dlia uchitelia [Russian people. The book for the teacher]. – M.: Prosveshchenie. (In Russ.)

3. Zorin, V.Iu. (2014) Ekonomicheskie faktory garmonizatsii natsional'nykh i mezhetnicheskikh otnoshenii v sovremennoi Rossii [. Economic factors of harmonization of the national and interethnic relations in modern Russia] // Rossiia v XXI veke: global'nye vyzovy i perspektivy razvitiia [Russia in the 21st century: global challenges and prospects of development]: Materialy Tret'ego

[1] Фомин О.Н. Дискурс, идеология и политика новой российской власти // Вестник Поволжского института управления. – 2014. – № 4. – С. 4–10.

Mezhdunarodnogo foruma. Moskva, 21–22 oktiabria 2014 g. Pod red. chlena-korr. RAN V.A. Tsvetkova. – M.: IPR RAN. (In Russ.)

4. Andrichenko, L. V. (2005) Regulirovanie i zashchita prav natsional'nykh men'shinstv i korennykh malochislennykh narodov v RF [Regulation and protection of the rights of ethnic minorities and indigenous ethnic groups in the Russian Federation]. – M.: ID «Gorodets». (In Russ.)

5. Zeinalov, K.I. (2016) Problema etnicheskikh migrantov v kontekste regional'noi ekonomicheskoi politiki [The problem of ethnic migrants in the context of regional economic policy] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – №2 (53). (In Russ.)

6. Fomin, O.N. (2014) Diskurs, ideologiia i politika novoi rossiiskoi vlasti [Diskurs, ideology and policy of the new Russian power] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – № 4. – P. 4–10. (In Russ.)