

# Концептуальные основы региональных моделей реализации национальной политики

(Окончание. Начало на стр. 6-7)

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, чёткая 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 существует (среди государственных служащих так полагают всего 17 %). В то же время доля не уверенных в существовании такой политики и однозначно отрицающих её 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 идее 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.

Опрос слушателей аналогичных курсов, который мы провели в мае 2013 года, то есть уже после утверждения Стратегии, не выявил принципиальных расхождений в ответах по обозначенным вопросам.

Схожими являются также оценки многих проблем современной национальной политики, полученные в ходе специального углубленного экспертного исследования в Ханты-Мансийском автономном округе, проведенного под руководством автора сотрудниками сектора этносоциальных исследований Института философии и права СО РАН в мае-июне 2013 года (всего опрошено 102 эксперта — представители государственных (окружных) и муниципальных органов управления, руководители национально-культурных организаций, представители творческой интеллигенции и средств массовой информации, общественные деятели). Хотя определённые различия существуют.

Обратим внимание всего на несколько моментов. Здесь ещё большая, чем в опросе 2011 года, доля опрошенных признаёт 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 главной признается приток мигрантов. Главным образом с мигрантами связывается в округе и наличие национального вопроса.

Как можно заметить, мнение экспертов значительно отличается от установок федеральных властей, в том числе зафиксированных в утверждённой Стратегии, по целому ряду вопросов, в частности о национальном статусе России, министерстве по делам национальностей, целесообразности региональных концепций национальной политики и др. По нашему убеждению, органы власти в своей деятельности обязаны учитывать мнение экспертов, поскольку без согласования взглядов органов власти и населения (экспертов) управление не может быть достаточно успешным.

## Опыт разработки Концепции реализации национальной политики в городе Новосибирске

В апреле 2013 года на заседании Консультативного совета по вопросам этнокультурного развития и межнациональных

отношений при мэрии Новосибирска была утверждена Концепция реализации национальной политики в городе Новосибирске. Автору этой статьи довелось быть руководителем коллектива её разработчиков. Как представляется, наш опыт работы может быть полезным для других регионов, поэтому о ней стоит сказать специально. Подробное описание содержания концепции — специальная задача. Здесь остановимся на последовательности этой работы и некоторых принципиальных её 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 чёткой 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 учётом современных общегосударственных стратегических ориентиров и местных особенностей.

Предварительно была реализована программа конкретных исследований, которая включала проведение серии 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 исследований 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 года Стратегии.

В целом наша концепция базируется на основных положениях Стратегии, в то же время её содержание конкретизирует и дополняет положения Стратегии с учётом особенностей этнокультурной ситуации, конкретных условий и тенденций этносоциального развития новосибирского городского сообщества. Она сфокусирована на позитивном опыте взаимодействия мэрии и национально-культурных организаций, на «болевах проблемах» и механизмах их решения. На её основе в настоящее время разрабатывается комплексный план мероприятий по реализации национальной политики и соответствующий раздел Целевой программы «Новосибирск — территория партнёрства» с перспективой разработки самостоятельной межведомственной программы «Многоязычный Новосибирск».

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, связанные с местами компактного проживания мигрантов, в частности, школ с многонациональным составом учащихся;

— мониторинг не только межнациональных отношений, но и социального самочув-



ствия 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, 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 серьёзной 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 года 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 органами местного самоуправления. Это, конечно, снижает её

статус и возможную эффективность.

Как представляется, полномочия органов власти местного самоуправления в рассматриваемых вопросах должны быть расширены, поскольку именно на них падает основной груз забот по решению актуализированных в России национального вопроса и обострившихся межнациональных отношений. Пока же мы имеем ситуацию, когда для органов местного самоуправления предусмотрена возросшая ответственность, но при этом необходимые полномочия юридически никак не закрепляются. При сохранении существующей на сегодня законодательной базе органы местного самоуправления окажутся в весьма сложном положении повышенной ответственности за состояние межнациональных отношений без дополнительного финансового, материального и кадрового обеспечения и т.п.

В заключение отметим, что объектом регулирования национальной политики, на мой 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. 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.

Политика гражданской нации переоценивает интегрирующий потенциал доминирующей этнокультуры, а политика мультикультурализма недооценивает значимость целостности социального организма, «сонастроенности» входящих в него этнокультур. Последовательное применение социокультурного подхода позволяет понять, 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. 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. Ещё 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.

Фото В. Новикова, К. Сагалаева и Ю. Попкова