

Май, № 3

IX Конгресс этнографов и антропологов
Политология

2011

УДК 323(470+571)

ВЛАДИМИР ЮРЬЕВИЧ ЗОРИН

доктор политических наук, профессор, заместитель директора, Институт этнологии и антропологии им Н. Н. Миклухо-Маклая РАН (г. Москва)
zorin@iea.ras.ru

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Статья посвящена проблемам реализации современной государственной национальной политики в Российской Федерации. Приведены сведения об изменениях в этническом составе страны по итогам переписей 1989 и 2002 годов. Рассматриваются законодательная база и правоприменительная практика в области национальной политики; проблемы в сфере межнациональных отношений и меры, предложенные по ее усовершенствованию на заседании Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия (11.02.2011, г. Уфа).

Ключевые слова: национальная политика, межнациональные отношения, народы России

К государственной национальной политике в ее традиционной трактовке относят вопросы состояния и развития этнического разнообразия населения страны, учет и реализацию прав, запросов и интересов граждан и этнических общностей, связанных с сохранением их культуры, традиций, языка; разработку и анализ действия конституционно-правовых норм и деятельность специализированных государственных институтов в данной сфере, государственные программы и проекты в области развития, сохранения культуры и языка, деятельность общественных движений и организаций этнокультурного направления, мониторинг этноконфессиональной ситуации и прикладные научные исследования.

В постсоветский период к ним добавились проблемы межэтнических отношений, включая возможные конфликты и методы их предотвращения и разрешения, а со временем этнополитического конфликта в Чечне – вопросы вооруженного этнического сепаратизма, религиозного радикализма, международного терроризма. Вместе с такими явлениями российской жизни, как ксенофобия и экстремизм, направленными в основном против иностранцев и выходцев из регионов Южного, Северного Кавказа и Средней Азии, собственных граждан и наших соотечественников за рубежом, они стали самыми серьезными вызовами молодой российской демократии [33; 284–288].

Основным концептуальным документом в сфере национальной политики является Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная указом президента РФ в 1996 году [11]. Признается необходимость внесения корректировок в Концепцию государственной национальной политики в соответствии с реальным развитием событий в данной обла-

сти и отмечается важная роль, которую Концепция сыграла в переходный постсоветский период [25; 3].

В современном научном дискурсе по отношению к вопросам национальной политики все чаще употребляют термин «этнополитика», подчеркивая тем самым значение политической функции этничности. Такой подход в целях разделения двузначного (гражданского и этнического) использования в общественно-политической практике и общественном сознании россиян понятий «нация» и «национальный» позволяет более целенаправленно акцентировать внимание исследователей на этнических аспектах общественной жизни. Вместе с тем в сфере государственного управления этнополитическими процессами и деятельности общественных этнически ориентированных организаций данная проблематика обычно обозначается как национальная политика.

Перед тем как перейти к современным проблемам национальной политики, напомним о ее особенностях советского периода. СССР являлся одним из самых крупных многонациональных государств, в котором значительная часть нерусских народов имела автономные образования различного уровня, так называемые национально-государственные образования. Известная «советская матрешка» (союзные и автономные республики, автономные области и округа, национальные районы и сельские советы) возникла в первые десятилетия существования СССР и после ликвидации в декабре 1937 года национальных районов и сельсоветов [21; 197], с некоторыми изменениями просуществовала до его распада. Эта система основывалась на территориальной и государственно-политической нагрузке этнического фактора. Советская национальная политика являлась не столько политикой государствоустройства

на основе гражданской общности, сколько политикой развития и сближения социалистических наций на основе формул интернационализма и дружбы народов. Такой подход, во многом пропагандистский и умозрительный, имел свои серьезные риски из-за стимулирования не только «национальных форм» развития этносов, но и их потенциального изоляционизма, сепаратизма и антироссийской [29; 8]. В советский период они носили скрытый, латентный характер, поскольку положение спасали жесткий идеологический диктат и унитарный партийно-политический режим, а также идеология советского патриотизма и концепция советского народа. Советский народ был реальностью, но не «новым типом исторической общности людей», как об этом заявляли лидеры КПСС [16; 657]. Он представлял собой историческое продолжение российского (русского в широком смысле этого слова) народа, который существовал веками, несмотря на утрату части территорий государства в 1917 году и приобретение новых территорий в 1940 году.

Тем не менее 20 лет назад СССР прекратил свое существование, а на его карте появились 15 новых государств. Правопреемником СССР стала Российская Федерация (Россия), являющаяся и после отделения союзных республик одним из самых многонациональных государств мира.

ЭТНОДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Основным и единственным источником сведений о национальном составе страны являются данные переписей.

В конце марта 2011 года обнародованы самые общие итоги переписи населения 2010 года: численность населения в стране, субъектах Федерации, муниципальных образованиях с выделением городского и сельского населения, мужчин и женщин [8]. По ее итогам население России составляет 142 905,2 тыс. человек. Тенденция к его сокращению, впервые проявившаяся в период между переписями 1989 и 2002 годов, в последнее время даже усилилась: если в период с 1989 по 2002 год население России уменьшилось на 1,85 млн человек (1,3 %) [1], то с 2002 по 2010 год – на 2,26 млн (1,6 %) [8]. Его сокращение в постсоветский период происходит из-за естественной убыли (превышения смертности над рождаемостью), которую, по подсчетам специалистов, наполовину компенсирует миграционный прирост: с 1992 по 2009 год он составил 12,6 млн человек, около половины его (5,6 млн) пришлось на период между переписями 1989 и 2002 годов [10].

Сведения о национальном составе населения, родном языке, владении языками по данным переписи 2010 года должны быть опубликованы к 30 июня 2012 года, о мигрантах – к 31 декабря 2012 года [7]. По оценкам экспертов, этнический

ландшафт страны усложнился, но соотношения между этническими группами не претерпели значительных изменений, поэтому для оценки современной ситуации корректно пользоваться данными предыдущей переписи.

По итогам переписи 2002 года в стране на основании ответов о национальности были выделены 182 этнические группы. Из них около 100 в соответствии с определением Концепции государственной национальной политики РФ рассматриваются как коренные народы страны, поскольку они «на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России» [11].

В переписи 1989 года на территории РСФСР учитывались 128 «национальностей». Усложнение этнического состава страны по материалам переписи 2002 года в основном произошло из-за изменения порядка фиксации этнической (национальной) принадлежности опрашиваемых. Стремясь в условиях демократизации как можно полнее учесть право граждан на самостоятельный выбор этнической и языковой идентификации, учитывали их принадлежность и к этническим группам в составе отдельных народов. Например, внутри русских отдельно фиксировались поморы и казаки, среди мордвинов – мокша и эрзя, среди мари – горные и луговые, среди финнов – финны-ингерманландцы и т. п. Представители таких групп смогли указать свою двойную этническую принадлежности по принципу «группа – основной этнос», реализовав свое право в соответствии с реальным самосознанием. По итогам переписи их учили дважды – как подгруппы и в составе основного этноса. Подобных этнических подразделений второго уровня в 2002 году было выделено 40, еще 22 малочисленные общности впервые получили статус самостоятельных. Последних, как правило, в прошлом учитывали в составе более крупных этносов (бесермян как удмуртов, нагайбаков как татар, кумандинцев, теленгитов, телеутов как алтайцев и др.) или в силу малочисленности – в графе «другие национальности» (например, водь – 73 чел.). Основой для заявлений о неоправданно завышенных данных о числе российских народов по данным переписи 2002 года стало включение в их состав представителей крайне малочисленных групп, основная часть которых проживает за пределами России, например грузинских евреев (53 чел.), переднеазиатских евреев (54 чел.), а также представителей гражданских наций других государств: англичан (529 чел.), американцев (1275 чел.) и др. [18]. Их, вероятно, целесообразно учитывать в графе «другие национальности». В 2002 году такие этнические группы составляли около трех четвертей от общего списка «национальностей» страны, выделяемых по итогам переписи¹.

По мнению специалистов, итоги переписи 2002 года, несмотря на политизацию обсужде-

ния инструментария по учету в переписи этнических и языковых характеристик, являются легитимными [28]. Перепись показала несостоительность разговоров об «этноциде», особенно по отношению к русскому народу, якобы имевшем место в 1990-е годы, и о радикальных изменениях в этническом составе населения страны. Численность русских сократилась всего на 3,3 %, а доля в составе населения страны – на 1,7 %. Однако следует заметить, что относитель-

ная демографическая устойчивость русского населения в России в значительной мере поддерживается миграционным притоком.

Вместе с тем очевидны и различия в динамике отдельных народов страны. Они особенно показательны при сравнении материалов переписей 1989 и 2002 годов по 23 самым многочисленным национальностям (свыше 400 тыс. чел.), составляющим 96 % населения страны (см. таблицу).

Этнический состав населения Российской Федерации в 1989 и 2002 годах [28]

Национальная группа	Год				Рост в 2002 году к 1989 году, %	
	2002		1989			
	тыс. чел.	% к итогу	тыс. чел.	% к итогу		
Все население	145164,3	100,00	147021,9	100,00	98,74	
Русские	115868,5	79,82	119865,9	81,54	96,67	
Татары	5558,0	3,83	5522,1	3,76	100,65	
Украинцы	2943,5	2,03	4362,9	2,97	67,47	
Башкиры	1673,8	1,15	1345,3	0,92	124,42	
Чуваши	1637,2	1,13	1773,6	1,21	92,31	
Чеченцы	1361,0	0,94	899,0	0,61	151,39	
Армяне	1130,2	0,78	532,4	0,36	212,28	
Мордва	844,5	0,58	1072,9	0,73	78,71	
Белорусы	814,7	0,56	1206,2	0,82	67,54	
Аварцы	757,1*	0,52	544,0**	0,37	139,17	
Казахи	655,1	0,45	635,9	0,43	103,02	
Удмурты	636,9	0,44	714,8	0,49	89,10	
Азербайджанцы	621,5	0,43	335,9	0,23	185,03	
Марийцы	604,8	0,42	643,7	0,44	93,96	
Немцы	597,1	0,41	842,3	0,57	70,89	
Кабардинцы	520,1	0,36	386,1	0,26	134,71	
Осетины	514,9	0,35	402,3	0,27	127,99	
Даргинцы	510,2*	0,35	353,3**	0,24	144,41	
Буряты	445,3	0,31	417,4	0,28	106,68	
Якуты	444,0	0,31	380,2	0,26	116,78	
Кумыки	422,5	0,29	277,2	0,19	152,42	
Ингушки	411,8	0,28	215,1	0,15	191,45	
Лезгины	411,6	0,28	257,3	0,18	159,97	
Другие и не указавшие	5780,0	3,98	4036,1	2,70	143,21	

* Для категории «аварцы» приводится цифра с учетом численности андоцезских групп и арчинцев, а для категории «даргинцы» – с учетом кайтагцев и кубачинцев.

** В 1989 году в составе аварцев учтены андоцезы и арчинцы; в составе даргинцев – кайтагцы и кубачинцы.

Перепись показала, что заметно сократилась численность финно-угорских народов: мордвы, коми, удмуртов, мари, коми-пермяков. Снижение численности в группе финно-угорских народов еще в большей степени наблюдается среди народов, имеющих меньшую численность, – карелов, финнов, вепсов,ижоры [31; 27–28, 39]. Менее значительная убыль имелась у чувашей, хакасов, алтайцев и у некоторых коренных малочисленных народов – шорцев, чуванцев, удэгейцев и др. Уменьшилась численность украинцев, бе-

лорусов, немцев, евреев. В то же время почти в 2 раза возросло число армян и азербайджанцев. Эти изменения связывают в основном с миграционными процессами [28]. В сокращении украинцев и белорусов значительную роль отводят процессам этнической ассимиляции [24].

Увеличилась численность осетин, башкир, якутов, бурят, татар, но особенно значительный рост произошел у ингушей, чеченцев и некоторых народов Дагестана – аварцев, даргинцев, кумыков и др. [28].

Общий тренд изменений в период между переписями 1989 и 2002 годов в этнической структуре населения России показывает начало процесса снижения удельного веса населения, принадлежащего к финно-угорским (с 2,2 до 1,9 %) и славянским (с 85,4 до 82,3 %) народам при росте тюркского населения. Оно увеличилось примерно на 1 млн человек, а его доля возросла в населении страны с 8,05 до 8,6 % [32; 38]. Насколько устойчива данная тенденция, покажут данные переписи 2010 года.

Если оценивать характер изменений в региональном аспекте, то среди всех субъектов РФ не более чем в двадцати регионах (пятая часть) за межпереписной интервал произошли заметные этнические перемены. Абсолютным лидером является Чечня. В этой республике ситуация коренным образом изменилась: раньше население было многоэтничным, теперь – практическиmonoэтничное. За Чечней следует Ингушетия, где этнокультурное разнообразие также заметно снизилось. В 1989 году в Чечено-Ингушской АССР проживали 264,3 тыс. человек, а в 2009 году (по экспертным оценкам) русских в Чечне и Ингушетии осталось всего около 29 тыс. человек, то есть доля русского населения снизилась почти на 90 %. Сейчас оно не превышает 2 % от общего населения данных республик. В Дагестане доля русских сократилась с 9,2 до 3 %, в Карачаево-Черкесии – с 42,4 до 32,8 %, в Кабардино-Балкарии – с 31,9 до 24,3 %, в Северной Осетии – с 29,9 до 20,9 % [25; 47–48]. Среди остальных регионов, частично изменивших свой этнический облик, числятся Тува, Чукотский и Корякский округа, Якутия, Тюменский регион. С гораздо меньшей интенсивностью ситуация менялась на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири. Незначительные перемены произошли в Западной Сибири и на Европейском Севере. Еще менее заметны изменения в Поволжье и на Урале, в столичном Центре и Центральном Черноземье. Практически без этнических перемен остался Волго-Вятский регион.

По мнению экспертов, наиболее тревожным в тенденциях изменения этнодемографической ситуации на региональном уровне остается продолжающийся отток русского и другого «нетитульного» населения из республик Северного Кавказа. Специалистами данный процесс оценивается как серьезная этнополитическая угроза, поскольку он обусловлен не только причинами социально-экономического и этнополитического характера, но и ощущением своего статусного неравенства с представителями титульных национальностей северокавказских республик [25; 21].

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Вопрос государственного регулирования национальной политикой приобретает особую важ-

ность в многонациональных государствах. Длительное время управление в данной сфере общественных отношений в нашей стране являлось прерогативой исполнительной власти. В период демократизации начался процесс формирования законодательства в области межэтнических отношений [30]. Важнейшие положения о правах народов и национальных меньшинств нашли отражение в новой Конституции России, принятой в 1993 году всенародным голосованием [3]. Она закрепила статус России как демократического, федеративного, правового государства, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти выступает ее многонациональный народ. Впервые в истории России соблюдение гражданских, политических, социальных и культурных прав и свобод человека, защита прав национальных меньшинств, коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права были признаны конституционной обязанностью государства. Конституция в статье 68 утвердила статус русского языка как государственного, предоставила право республикам в составе РФ устанавливать свои государственные языки, гарантировав при этом «всем народам страны право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».

В конституции определена и ответственность органов государственной власти разного уровня за соблюдение данных норм. В полномочия федеральной власти входит регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защита прав национальных меньшинств (статья 71, п. «в»); установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ (статья 71, п. «е»). Зоной ответственности президента РФ в соответствии с конституцией и федеральными законами является определение основных направлений внутренней и внешней политики (статья 80, ч. 3), правительства РФ – проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан» (статья 114, п. «в» и «е»). К компетенции органов власти субъектов Федерации отнесены: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общин (статья 72, п. «б» и «м»).

Одним из важнейших законов в сфере защиты языковых прав народов и национальных меньшинств является Закон «О языках народов Российской Федерации» (октябрь 1992 года)². Он принимался в период, когда вопросы языковых прав

народов и национальных меньшинств являлись одними из самых актуальных в общественной жизни страны. Основные положения закона стали конституционными нормами. Закон основывался на принципах равноправия всех языков народов России, защиты их государством и признания за республиками права принятия собственных решений о статусе языков народов, проживающих на их территории, и мерах по их поддержке. Законом предусматриваются особые гарантии защиты языков коренных малочисленных народов. Важнейшие положения закона в сфере воспитания и образования признаются определяющими Федеральным законом «Об образовании». В статье 6 «Языки обучения» закона об образовании констатируется: «Общие вопросы языковой политики в области образования регулируются законом “О языках народов Российской Федерации”».

Возможностями Закона «О языках народов Российской Федерации» в значительной степени воспользовались многочисленные народы страны. В большинстве республик были приняты законы о государственных языках, которые способствовали развитию языков коренных народов и расширению их функций. В некоторых из них государственные языки изучаются в школах как обязательный предмет всеми учащимися.

По официальным данным, с 1989 года к настоящему времени количество языков, используемых в системе образования в качестве языков изучения и обучения, увеличилось с 55 до 89. Из них 39 языков (как языки народов России, так и языки национальных меньшинств: азербайджанский, армянский, грузинский, казахский и др.) являются не только предметами изучения, на них проводится и преподавание ряда гуманитарных дисциплин. В качестве учебного предмета в российских школах изучаются еще 50 языков. При этом предмет «родной язык» преподается в основном на всех ступенях общеобразовательных школ.

В регионах растет число школ (в основном в городской местности), где преподавание ведется на родном языке. Увеличилось и количество детей, обучающихся на родных языках. В Якутии школы с родным языком обучения составляют более 40 %, в Башкортостане – 45 %, в Татарстане – 59 %, в Республике Тыва – более 80 %. В среднем по республикам Российской Федерации процент общеобразовательных учреждений с обучением на родном языке, исключая русский, возрос с 13,5 % в 1991 году до 56 % в 2009 году [25; 11].

Значительно сложнее обстоит положение с использованием в системе образования языков малочисленных народов. Усиливается языковая ассимиляция: от 20 до 70 % представителей тех или иных этнических групп даже в местах традиционного проживания считают русский язык родным [22]. В свою очередь, ощущая утрату ма-

лочисленными народами языков своей национальности снижает эффективность мер, которые предпринимаются в системе образования для возрождения их языков. В этой сфере необходимо принятие со стороны государства особых мер по ревитализации языков малочисленных народов, в том числе использование международного опыта по возрождению исчезающих языков.

Весьма высокие стандарты по защите прав народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания утверждены и Федеральным законом «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», принятом также в эпоху активной мобилизации национальных меньшинств (октябрь 1992 года).

В июне 1996 года был принят специальный Закон в сфере национальной политики «О национально-культурной автономии», которая рассматривается как форма этнического объединения, призванная решать проблемы исключительно национально-культурного развития этнических меньшинств, реализуя «самоорганизацию и общественную инициативу заинтересованных граждан» [10]. К настоящему времени в РФ действуют 829 национально-культурных автономий, в том числе 16 федеральных, 221 региональная, 592 местных, и 367 национальных общественных объединений (ассоциаций, центров национальных культур, землячеств) [25: 13]. Все это можно рассматривать как совершенно новое социокультурное явление в полиэтнической жизни России. В целом данным законом на начало 2011 года воспользовались 59 национальностей. Наибольшее количество национально-культурных автономий создано немцами (53), татарами (96), евреями (75), армянами (20), цыганами (7), украинцами и представителями других этнических групп, преимущественно проживающими за пределами своих национально-государственных образований или не имеющими таковых вообще.

Для реализации возможностей института национально-культурной автономии создана система общественных органов управления и взаимодействия с органами власти. На федеральном уровне действует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального развития РФ (далее – Минрегион).

В дальнейшем внимание законодателей к проблемам национальной политики практически ограничилось формированием законодательства в сфере защиты прав коренных малочисленных народов. В 1999 году был принят базовый Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [12], в 2000 году – «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Си-

бирии Дальнего Востока Российской Федерации» [13], в 2001 году – «О территориях традиционного пользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [14]. Вместе с тем правовое регулирование общественных отношений в сфере защиты прав коренных малочисленных народов признается несовершенным. По заключению экспертов, оно «страдает излишней декларативностью, нередко – отсутствием конкретных правовых механизмов реализации провозглашенных прав» [26]. Наличие в нем «коллизий, правовых лакун, устаревших норм, в том числе положений, противоречащих действующему законодательству», отмечается и в докладе Госсовета РФ «О мерах по укреплению межнационального согласия в российском обществе» [25; 36]. В 2009 году правительством Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Она должна стать программой действий органов власти по отношению к коренным малочисленным народам Севера на 2009–2025 годы [4].

В России, как и в большинстве других стран, этническая и религиозная идентичности граждан часто взаимосвязаны. Зачастую религиозность является лишь дополнительным маркером этнической самобытности. В других случаях религиозная традиция, не отвергая этнокультурной самобытности верующих, тем не менее остается базовой идентичностью. По сведениям Министерства юстиции РФ, на 1 января 2010 года зарегистрированы 23 494 религиозные организации. Большая часть из них (12 941) принадлежат к Русской православной церкви Московского патриархата, 4127 являются мусульманскими организациями, 291 – иудейской, 208 – буддистскими, 4438 – протестантскими, 1489 относятся к остальным вероисповеданиям [25; 21]. Основой их деятельности является Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (сентябрь 1997 года) [9].

Создание специальных структур в исполнительной власти, ответственных за реализацию законодательства в сфере национальной политики, началось еще в период перестройки. В 1989 году в правительстве РСФСР был создан Государственный комитет по национальным вопросам, который продолжил свою работу в постсоветский период³. Впоследствии он неоднократно менял свой статус и название⁴. С 2004 года данную функцию осуществляют Минрегион, в компетенцию которого входит нормативно-правовое регулирование государственной национальной политики и межнациональных отношений, защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ, взаимодействие с казачьими обществами [6].

На региональном уровне вопрос в сфере национальной политики о структурах решается по-разному.

По официальным данным, из 83 субъектов РФ в 24 действуют министерства, комитеты или департаменты по национальной политике. В 31 регионе данные вопросы находятся в компетенции подразделений по взаимодействию с общественными организациями и органами местного самоуправления, в 13 – в управлении или департаментах внутренней политики, в 4 – в ведении региональных органов образования или культуры, в 11 – в аппаратах глав регионов. В 69 регионах созданы консультативные советы по межэтническим отношениям или взаимодействию с национально-культурными организациями, в 59 субъектах Федерации действуют региональные целевые программы или подпрограммы в сфере этнокультурного развития народов, гармонизации межэтнических отношений, профилактики этнополитического экстремизма, в том числе в молодежной среде [25; 33–34].

В декабре 2006 года в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения, предусматривающие право органов местного самоуправления выделять средства из местного бюджета «на создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий; на оказание содействия национально-культурному развитию народов; на реализацию мероприятий в сфере межнациональных отношений» [15]. Это позволяет им принимать целевые муниципальные программы в сфере межнациональных отношений, создавать соответствующие структуры и консультативные органы по вопросам межнациональных и межрелигиозных отношений. Вместе с тем практика показывает, что далеко не во всех регионах и тем более муниципальных образованиях используют возможности законодательства для принятия целевых программ и создания структур, обеспечивающих их реализацию, в основном по причине слабого ресурсного обеспечения (финансового, кадрового).

Весьма резко деятельность региональных органов власти по реализации национальной политики оценил президент РФ Д. А. Медведев, заявив, что «работа по вопросам межнациональных отношений никогда не относилась к приоритетам региональной деятельности, она обычно отнесена на второй план, а зачастую носит просто имитационный характер» [25; 3].

С учетом имеющихся проблем, новых вызовов и угроз в сфере межнациональных отношений реализация государственной национальной политики по ряду направлений нуждается в модернизации. В докладе «О мерах по укреплению межнационального согласия в российском обще-

стве», представленном рабочей группой на заседании президиума Государственного совета РФ (11 февраля 2011 года, г. Уфа), обозначены ключевые проблемы в данной сфере:

- отсутствие четко выраженных концептуальных подходов к реализации государственной национальной политики, несоответствие действующей Концепции государственной национальной политики Российской Федерации современным вызовам и угрозам, отсутствие региональных концептуальных документов, определяющих основные направления реализации государственной национальной политики в субъектах РФ;
- недостаточная координация государственной национальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне;
- ситуативная реакция на существующие и возникающие вызовы и угрозы в этнополитической сфере, включая противодействие геополитическим угрозам;
- отсутствие полномочий у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики, как следствие – недостаточное внимание региональных и местных властей к межэтническим отношениям на подведомственной территории;
- отсутствие на федеральном и региональном уровнях системы мониторинга и прогнозирования состояния межэтнических отношений, а также оперативного реагирования на рост межэтнической и межконфессиональной напряженности;
- недостаток или полное отсутствие финансовых ресурсов для реализации эффективной государственной национальной политики как на федеральном, так и на региональном уровне при значительном зарубежном финансировании проектов этнополитического и религиозно-политического характера на территории РФ [25; 4–5].

Достижение поставленных задач возможно только при совместных усилиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. В настоящее время неблагоприятными факторами для установления межнационального согласия в общественно-политической сфере являются: слабая общероссийская гражданская идентичность, в том числе в среде северокавказской молодежи, на фоне роста этнической и религиозной самоидентификации; этнополитический и религиозно-политический радикализм и экстремизм в молодежной среде; сложное социокультурное самочувствие русского народа в условиях этнической

мобилизации других этнических сообществ и роста числа мигрантов; неудовлетворенность его этнокультурных потребностей; рост националистических настроений в среде русской молодежи [25; 4].

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Особая роль в преодолении обозначенных негативных явлений принадлежит национальным общественным объединениям как наиболее активным институтам гражданского общества. Анализ развития национально-культурного движения в России позволяет констатировать, что национально-культурные автономии, другие общественные объединения можно трактовать как устойчивую форму социального бытия, стремящуюся к приобретению своих институциональных форм, к расширению диалога между гражданами и государством.

При установлении партнерских взаимоотношений между общественными объединениями и государственными структурами этнический и религиозный факторы не только способствуют гармонизации в сфере межнациональных отношений, политической и экономической стабильности, но и способны являться мощным ресурсом развития страны.

Отдельные общественные объединения в РФ имеют статус общероссийских (Ассамблея народов России, Ассоциация финно-угорских народов Российской Федерации, Конгресс народов Кавказа, Российский союз молодежи, Ассоциация общественных объединений «Национальный Совет молодежных и детских объединений России», Всемирный конгресс русскоязычного еврейства, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и др.), что, естественно, потребовало расширения их функций и задач. Они постепенно берут на себя координирующую роль, становятся своеобразными методическими центрами в общественном движении по регулированию межнациональных отношений, взаимодействию с исполнительными и законодательными органами государственной власти, прикладывают немало усилий для достижения согласия в отношениях между народами, устранения возникающих противоречий в этих отношениях, способствуют их предотвращению уже в самом зародыше.

Национально-культурные автономии и национальные общественные объединения как совершенно новый демократический общественный институт в России взаимодействуют с государственными органами власти всех уровней и другими ведомствами, включая федеральные, региональные, международные, религиозные и т. д.

Применительно к Российской Федерации на первый план выдвигались формы взаимодействия с органами федеральной власти, затем с аппаратами полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах, с аппаратами администраций регионов страны [23].

Деятельность некоторых общественных объединений способствует расширению международного сотрудничества в сфере защиты прав национальных меньшинств. Они устанавливают связи с посольствами стран, являющихся исторической родиной национальных меньшинств, организуют совместные мероприятия и т. д.

Наиболее активно действуют ФНКА татар, Федеральная еврейская НКА, ФНКА азербайджанцев России «АзерРос», ФНКА российских немцев, ФНКА «Белорусы России». Многие федеральные этнокультурные объединения имеют собственные периодические издания: газеты «Татарский мир», «Азеррос», «Финно-угорская газета», «Греческая газета», «Ноев ковчег» (независимая информационно-аналитическая международная армянская газета), «Еврейская газета», «Российские корейцы», «Ариран» (газета о жизни корейской диаспоры стран СНГ) и др.

Одна из главнейших задач национально-общественных организаций и объединений состоит в обеспечении максимальной деконфликтогенности этнокультурной сферы. Этнический фактор существовал всегда, а проблемы возникают лишь тогда, когда этничность чрезмерно политизируется, когда на ее основе можно спровоцировать ксенофобию, изоляционизм, разрушительные действия, поскольку в экстремальных ситуациях верность своей этнической группе оказывается сильнее всех других обязательств и привязанностей. Научные исследования говорят о том, что уходит время конфликтов, возникающих между государствами: они все чаще возникают внутри государств и могут начинаться под любыми лозунгами, но в ходе борьбы этничность и конфессиональность, как правило, выходят на первый план.

В настоящее время главными целями государственной национальной политики должны стать укрепление гражданского единства российской нации и обеспечение этнокультурного развития народов России при гармонично развивающихся межэтнических и межрелигиозных отношениях.

Идеологема «российской (гражданской) нации» является реальным фактором, объединяющим многоэтничное сообщество граждан России. Результаты проведенных в 2008 году по заказу Минрегиона социологических исследований позволяют выявить наметившуюся тенденцию укрепления общероссийской гражданской идентичности. По данным опроса ВЦИОМ, 73 % школьников прежде всего идентифицируют себя как граждан России и только во вторую оче-

редь – как представителей своей национальности (35 %)⁵.

Результаты опроса зафиксировали наиболее высокий уровень гражданской самоидентификации у школьников Калининграда (85 %), Белореченска (82 %) и Воронежа (81 %), наиболее низкий – в Санкт-Петербурге (63 %), Якутске (65 %) и Нальчике (66 %). Примерно для трети школьников Калининграда, Томска и Нальчика весьма значимой является также региональная идентичность («сибиряк», «кавказец» и т. д.).

Стремление идентифицировать себя с представителями своей национальности наиболее выражено у школьников Казани (43 %) и Москвы (42 %). При этом степень актуализации этнической идентичности возрастает по мере их взросления. Так, если в 5–6-м классах она уступает место самоидентификации по роду занятий (29 % против 32 %), то в 9–11-м классах уже 40 % школьников идентифицируют себя со своей национальностью [25; 7–8].

С точки зрения государства гражданская идентичность должна быть базовой у граждан России, что не означает отмены других самоидентификаций (этнической, родовой, религиозной, социальной, профессиональной, корпоративной и пр.). В этом заключается мощный потенциал общегражданской солидарности.

Важную роль в современном этнокультурном развитии народов России играют средства массовой информации. По данным на 2008 год телевидение и радиовещание проводилось на 50 национальных языках, в СМИ использовались 66 языков, в том числе языки народов России и бывшего СССР.

К концу 2010 году отмечена тенденция некоторого сокращения количества периодических печатных изданий на языках народов России с одновременным резким увеличением числа электронных СМИ, что объясняется как последствиями мирового финансового кризиса, так и мировой тенденцией постепенного перехода печатных СМИ на интернет-версии [25; 13].

Важнейшим направлением удовлетворения этнокультурных потребностей народов России является государственная поддержка в сфере культуры. Под эгидой Министерства культуры России центрами (домами) народного творчества ведется работа по поиску и сохранению празднично-обрядовых, семейно-бытовых, песенных, инструментальных, хореографических, ремесленных и других традиций народов России. В стране действуют около 15 тыс. фольклорных коллективов, 150 из них – государственные народные хоры, ансамбли песни и танца, ансамбли народной музыки; открыты более 500 фольклорных отделений в музыкальных школах и школах искусств; более чем в 5 тыс. клубных учреждений работают фольклорные студии, школы, мастерские. Более 3 тыс. клубов, в первую очередь

сельских, изменив свой профиль, стали центрами и домами фольклора, ремесел, музеями быта и т. п.

В течение последних лет во многих городах России были открыты государственные учреждения (дома дружбы, центры национальных культур и т. п.), основой деятельности которых является работа с национальными общественными организациями, формирование в местном сообществе атмосферы уважения к культурному многообразию, сохранение этнокультурной идентичности и укрепление атмосферы межнационального мира и гражданского согласия. Подобные учреждения есть в Москве, Санкт-Петербурге, Петрозаводске, Оренбурге, Иванове и многих других городах. Важную роль в реализации государственной национальной политики играют музеи. В рамках реализации Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы» и Федеральной целевой программы «Культура России (2006–2011 годы)» осуществляется поддержка мероприятий музеев, направленных на представление культурного многообразия России, а также на формирование активной гражданской позиции и негативного личностного отношения к различным проявлениям религиозного экстремизма, ксенофобии и национализма [25; 42].

Цель любой национальной политики – удовлетворение конституционных, этнических и конфессиональных прав наших граждан, а также обеспечение общественно-политической стабильности. Это двуединая задача. По нашему мнению, формула стабильности – это жесткий треугольник, где одну сторону составляет исполнительная власть, другую – законодательная, третью – гражданское общество в лице общественных национальных и религиозных организаций. Если любая сторона этого треугольника ужимается, то он теряет устойчивость, а если

вообще выпадает, то случаются коллапсы, как это наблюдалось в 90-е годы XX века. Необходим постоянный мониторинг этнополитической стабильности и раннего предупреждения конфликтов, публичное обсуждение проблем межнациональных отношений, оценки результативности деятельности государственных структур в данной сфере.

Решения, принятые по итогам заседания президиума Госсовета РФ по вопросам сохранения межнационального мира 11 февраля 2011 года (г. Уфа), свидетельствуют об усилении внимания к проблемам национальной политики на всех уровнях государственной власти⁶.

С целью координации данной деятельности на федеральном уровне создается Правительственная комиссия по вопросам государственной национальной политики. Основные задачи поставлены перед региональными властями: им предстоит создать постоянно действующие рабочие группы по вопросам гармонизации межэтнических отношений с участием представителей религиозных организаций; разработать и принять комплексные планы действий по гармонизации межэтнических отношений, обратив особое внимание на взаимодействие с национально-культурными объединениями, религиозными организациями, общинами и землячествами; ежегодно предоставлять доклады о реализации комплексных планов действий по гармонизации межэтнических отношений [5].

Для достижения этих целей необходимо продолжить совершенствование законодательной базы в сфере национальной политики, учитывая мнение этнически ориентированных общественных объединений; разработать при активном взаимодействии с общественностью действенные механизмы с предоставлением необходимого ресурсного обеспечения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. таблицу «Национальный состав населения России по данным переписей 1926, 1939, 1959, 1970, 1979, 1989, 2002 годов». Наряду с численностью этнических групп, проживающих в России, в ней представлена информация о том, к какой из категорий принадлежит та или иная группа: к проживающим преимущественно в РФ, проживающим преимущественно в других странах или имеющим статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [17].

² См. последнюю редакцию закона [2].

³ Образован Указом Президиумом Верховного Совета РСФСР 15 ноября 1989 года.

⁴ О преобразованиях ведомства по вопросам национальной политики см. [20].

⁵ В ходе исследования ВЦИОМ «Формирование общегражданских установок и этнических стереотипов в школьной среде» было опрошено 6800 учащихся средних общеобразовательных учебных заведений в 16 городах России. Тип выборки – квотная по полу и возрасту; в точках опроса в национальных республиках был введен дополнительный критерий квотирования – по национальности. Опрос охватил следующие подвыборки: учащиеся младших средних классов (5–6-й классы), учащиеся старших средних классов (7–8-й классы), учащиеся старших классов (9–11-й классы). Опрос проводился методом аудиторного анкетирования школьников по месту их учебы (см. [25; 7]).

⁶ О заседании Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия см. [27].

ИСТОЧНИКИ

1. Доклад «Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/content.html?id=7&docid=10715289081450>
2. Интернет и право [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.internet-law.ru/law/smi/iazyk.htm>
3. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993. 64 с.

4. Министерство регионального развития Российской Федерации. Действующие документы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/ListDocs.aspx?PageID=462>
5. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 11 февраля 2011 г. (г. Уфа). Приказ Президента РФ № 488 от 27 февраля 2011 года.
6. Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/upload/ministry/100220-prpf40.rtf>
7. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2010 года № 896 «О подведении итогов Всероссийской переписи населения 2010 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.referent.ru/1/167557>
8. Российская газета. 2011. 28 марта [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/03/27/perepis-rosstat-site.html>
9. Славянский правовой центр [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sclj.ru/law/rus/detail.php?ID=1129>
10. Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
11. Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.
12. Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
13. Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.
14. Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

16. Б р е ж н е в Л. И. Речь по случаю 50-летия со дня образования СССР // История КПСС. М., 1982 .
17. Демоскоп Weekly. 2004. 1–25 января. № 141–142.
18. Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_02.php
19. Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nation.php
20. Долгий путь Минина из МВД в МВД // Коммерсантъ Власть. 2001. № 42 (444) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/288415>
21. З о р и н В. Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М.: ИСПИ, 2002. 284 с.
22. З о р и н В. Ю. Материалы к выступлению на международной конференции в г. Цюрихе (29 апреля 2010 года) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.convivenza.ch/fileadmin/Dokumente/2010/Zorin.pdf>
23. З о р и н В. Ю. Размышления о национально-культурной автономии // Жизнь национальностей. 2010. № 3. С. 58–64.
24. М к р т ч я н Н. Влияние миграции на изменение этнического состава России и ее регионов. Предварительная оценка итогов Переписи-2002 // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, 2004 / Под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М.: УОП ИЭА РАН, 2005. С. 51–60.
25. О мерах по укреплению межнационального согласия в российском обществе. Доклад Президиума Государственного совета Российской Федерации (11 февраля 2011, г. Уфа). 2011.
26. П о с т н и к о в А. Е., А н д� и ч е н к о Л. В., Б а н д о р и н Л. Е. Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на предмет соответствия международным стандартам. М., 2007.
27. Президент России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/10312>
28. С т е п а н о в В. В., Т и ш к о в В. А. Россия в этническом измерении (по результатам переписи 2002 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://socis.isras.ru/SocIsArticles/2005_09/stepanov_tishkov.doc
29. Т и ш к о в В. А. 20 лет советской этнополитике // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах, 2009: Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. М., 2010.
30. Т р о ф и м о в Е. Н. Государственная национальная политика России: законодательный аспект (1906–2007 годы). М., 2008. С. 5–9.
31. Финно-угорские народы России: вчера, сегодня, завтра. Сыктывкар, 2008. 272 с.
32. Этнографическое обозрение. 2006. № 1.
33. Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах // Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 2009. М., 2010. С. 284–288.