



ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ РАН

**ИССЛЕДОВАНИЯ ПО
ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 225

В. Ю. З О Р И Н

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
НАЦИОНАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА В РОССИИ
И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Москва

2011

ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ РАН

ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ПРИКЛАДНОЙ И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ

№225

В.Ю. Зорин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА В РОССИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Москва
ИЭА РАН
2011

ББК 63.3(2Рос)64-36+66.0
УДК 323.1(470+571)

Серия:
Исследования по прикладной и неотложной этнологии
(издается с 1990 г.)

Редколлегия:
академик РАН В.А. Тишков (отв. ред.),
к.и.н. Н.А. Лопуленко,
д.и.н. М.Ю. Мартынова.

Материалы серии отражают точку зрения авторов
и могут не совпадать с позицией редакционной группы.
При использовании ссылка на материалы обязательна.

3-86 Зорин В.Ю.
Государственная национальная политика в России и современность / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М., ИЭА РАН, 2011. — Вып. 225. — 33 с.
ISBN 978-5-4211-0046-1

В докладе рассматриваются проблемы государственной национальной политики (или этнополитики) в РФ за последние 20 лет. Автор анализирует состояние и развитие этнического разнообразия населения страны, систему государственной организации и управления в условиях многонациональности, учет и реализацию прав этнических общностей на сохранение их культур, традиций и языков в условиях единой страны, проблемы межэтнических отношений, включая конфликты, а также методы их предотвращения и разрешения.

©ИЭА РАН-2011 г.
©В.Ю. Зорин-2011 г.

В.Ю. Зорин

Государственная национальная политика в России и современность

Resume

THE STATE NATIONAL POLICY IN THE RUSSIA AND THE MODERNITY

In this report are considered the problems of the state national policy (or ethnopolitics) in the Russian Federation for last 20 years. The author analyzes a condition of the development of an ethnic variety in the country, system of the state organisation and management in the conditions of a multinationality, the realisation of the rights of the ethnic societies on preservation of their cultures, traditions and languages in the conditions of the united country, the problems of interethnic relations, including conflicts and methods of their prevention and the permission.

Предмет, о котором нам предстоит поговорить, все чаще именуется этнополитикой. Более привычно для российского общественно-политического и научного дискурса звучит понятие «государственная национальная политика». Но мы не будем вдаваться сейчас в терминологические тонкости и дискутировать о сложных научных дефинициях.

Словом, речь идет о том, что длительное время в нашей науке и практике называлось «национальным вопросом» или «национальной политикой». Суть национальной политики в России - это не только проблемы состояния и развития этнического разнообразия населения страны («многонационального народа»), но и построение системы государственной организации и управления в условиях многонациональности, учета и реализации прав этнических общностей и входящих в них граждан, связанных с сохранением их культуры, традиций, языка в условиях единой страны и разного типа расселения. Наконец, сюда же входят проблемы межэтнических отношений, включая конфликты, а также методы их предотвращения и разрешения.

В сферу межэтнических отношений можно включить и такие явления российской жизни, как ксенофобия и связанный с ней экстремизм, направленные глав-

ным образом против иностранцев, но также и собственных граждан или наших недавних соотечественников - выходцев из регионов Южного, Северного Кавказа и Средней Азии.

В последние два десятилетия добавились вопросы вооруженного этнического сепаратизма в Чечне, религиозного радикализма, международного терроризма, которые почти всегда задействуют этнический фактор и являются самыми серьезными вызовами молодой российской демократии.

В понятие государственной национальной политики в ее традиционной трактовке входят разработка и реализация конституционно-правовых норм, деятельность специализированных институтов государственного управления разного уровня, государственные программы и проекты в области развития, сохранения культуры и языка, просвещение и информация, общественные движения и организации этнокультурного направления, мониторинг этноконфессиональной ситуации и прикладные научные исследования.

В современном общественном дискурсе практические деятели и теоретики все чаще употребляют термин этнополитика, выделяя тем самым политические аспекты функционирования этничности.

Особенности позднего периода этнополитики в СССР

Советский Союз был одним из самых крупных многоэтничных государств, в котором фактически все нерусские этнические общности (народы, нации или национальности) имели автономные образования разного уровня, т. е. национально-государственные образования. Известная «советская матрешка» (союзные и автономные республики, автономные области и округа, национальные сельские советы) возникла еще в первые десятилетия существования СССР и с некоторыми изменениями просуществовала до его распада. Эта система основывалась на территориальной и государственно-политической нагрузке этнического фактора. Принципы советской национальной политики базировались на идеологии развития и сближения социалистических наций, интернационализма и дружбы народов, а не на государственно-политическом строительстве на основе гражданской общности. У этой во многом пропагандистской и умозрительной идеологии были свои серьезные риски по части стимулирования не только «национальных форм», но и потенциального изоляционизма, сепаратизма и антироссийскости¹.

Однако эти риски носили до поры до времени латентный характер: положение спасали жесткий идеологический диктат и унитарный партийно-политический режим, а также идеология советского патриотизма и концепция советского народа. Последний был более чем реальностью, но он не стал «новым типом истори-

ческой общности людей», как об этом заявляли лидеры КПСС². Он представлял собой историческое продолжение российского народа, который формировался веками, несмотря на утрату части территорий государства в 1917 г. и приобретение новых территорий в 1940 г.

Этнический и конфессиональный состав населения Российской Федерации

20 лет назад СССР прекратил свое существование, а на его карте появились 15 новых (постсоветских государств). Правопреемником страны Советов стала Российская Федерация - новое демократическое, светское, социальное государство.

Уместно напомнить, что ст. 3, п. 1 Конституции РФ гласит: *«Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»*. В ст. 19, п. 2 провозглашено: *«Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»*.

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств, сложившимся на федеративной основе, где проживают представители 182 этнических общностей,³ каждая из которых обладает уникальными особенностями традиционной материальной, соционормативной и духовной культуры, в ней используется 239 языков и диалектов. Одновременно следует отметить, что преобладающее большинство народов нашей страны на протяжении веков этнически сформировались именно на территории России, и в этом смысле все они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности.

Президент РФ Д. А. Медведев в своем выступлении на Президиуме Госсовета в Уфе 11 февраля 2011 г. говорил: *«В нашем государстве, как ни в каком другом... существует уникальный опыт совместного проживания и развития различных этносов и культур, которые взаимно обогащали друг друга, помогли друг другу в самые драматические периоды своего развития включая военный период»*.

Историко-культурный облик, настоящее и будущее Российской Федерации тесно связаны с такими ее чертами как многонациональность и поликонфессиональность. Именно эти черты определяют современное состояние России,

в т. ч. и на международном уровне, являются ее человеческим, социальным капиталом, стратегическим и инновационным ресурсом.

По данным Всероссийской переписи 2002 г., численность населения России составляла 145,2 млн. чел. За межпереписной период с 1989 по 2002 гг. численность населения страны уменьшилась на 1,8 млн. чел., и эта тенденция сохраняется до сих пор. Сейчас началась публикация данных переписи 2010 г., согласно которой общая численность населения составила менее 143 млн. чел., что выше расчетных данных. По оценкам экспертов, этнический ландшафт страны стал богаче, но основные этнические пропорции не претерпели значительных изменений, поэтому корректно пользоваться данными прошлого опроса населения.

Перепись 2002 г. явственно показала несостоятельность разговоров об «этноциде», якобы имевшем место в 1990-е гг., а также о радикальных изменениях в этническом составе населения России⁴. Для этого достаточно взглянуть на таблицу 1, в ней приведены данные по 23 самым многочисленным национальностям, а это составляет 96 % населения страны.

Таблица 1

Этнический состав населения Российской Федерации в 2002 г.

	2002 г.		1989 г.		Рост в 2002 к
	тыс. чел.	% к итогу	тыс. чел.	% к итогу	1989 г., в %
Все население	14 5164,3	100,00	147 021,9	100,00	98,74
Русские	115 868,5	79,82	119 865,9	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

	2002 г.		1989 г.		Рост в 2002 к 1989 г., е%
	тыс. чел.	% к итогу	тыс. чел.	% к итогу	
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
Ингуши	411,8	0,28	215,1	0,15	191,45
Лезгины	411,6	0,28	257,3	0,18	159,97
Др. и не указавшие	5780,0	3,98	4036,1	2,70	143,21

*Для категории «аварцы» приводится цифра без учета численности андо-цезских групп и арчинцев, а для категории «даргинцы» - без учета кайтагцев и кубачинцев.

**В 1989 г. в составе аварцев учтены андо-цезы и арчинцы; в составе даргинцев - кайтагцы и кубачинцы.

Как показала перепись, доля русских в стране незначительно сократилась с 82 % (1989 г.) до 80 %. Сокращение характерно также для марийцев, удмуртов, чувашей, мордвы, хакасов, коми и некоторых других народов. Некоторые, наоборот, численно возросли, например, аварцы, даргинцы, кумыки, якуты, буряты. Правда, все это принципиально не изменило этническую карту России.

Если рассматривать региональные варианты, то среди всех субъектов Российской Федерации не более чем в двадцати (пятая часть) за межпереписной интервал произошли заметные этнические перемены. Абсолютным лидером является Чечня. В этой республике ситуация коренным образом изменилась: раньше население было многоэтническим, теперь - практически моноэтническое. За Чечней следует Ингушетия, где этнокультурное разнообразие также заметно снизилось. Среди остальных регионов, частично изменивших свой этнический облик, числятся Тува, Чукотский и Корякский округа, Якутия, Тюменский регион, а из кавказских - Северная Осетия, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария. В Дагестане динамика этнического состава оказалась невысокая, ниже среднего по

стране, хотя внутри этой республики в многонаселенных районах культурная мозаика усилилась.

В укрупненном варианте по стране картина следующая: наибольшие изменения этнического состава произошли в российской части Кавказа, с гораздо меньшей интенсивностью менялась ситуация на Дальнем Востоке и Восточной Сибири. Незначительные перемены коснулись Западной Сибири и Европейского Севера. Еще менее заметны процессы в Поволжье и на Урале. Крайне малы изменения на Северо-Западе страны, в столичном Центре и Центральном Черноземье. Практически без этнических перемен остался Волго-Вятский регион.

Общеизвестно, что Российская Федерация - самое многонациональное государство в Европе, а Москва - самый поликультурный мегаполис в России. Если верить сообщениям в СМИ о стремительном изменении «этнического лица» российской столицы, может создаться впечатление, что Москва уже давно перестала быть не только русским в своей основе, но и русскоговорящим городом. Особенно много мифов вокруг проживающих в столице «лиц кавказской национальности», их поголовного засилья в отдельных сегментах городского хозяйства. Такая ситуация побуждает исследователей изучать, что же имеет место на самом деле, чтобы противопоставить этим мифам достоверное знание.

Москва была и до сей поры остается городом, который привлекает к себе мигрантов самых разных национальностей, возрастов, социально-профессионального статуса. Сравнивая результаты переписей населения 1989 и 2002 гг. жителей Москвы разных национальностей можно разделить на 4 группы в зависимости от динамики их численности: тех, чья численность убывала (из крупных столичных этногрупп к этой категории относятся евреи); оставалась стабильной (украинцы, татары, белорусы); умеренно возрастала (русские); многократно увеличилась (азербайджанцы, армяне и грузины).

Если говорить об абсолютном приросте, то наибольшим был прирост русского населения. Из 1507 тыс., добавившихся между переписями жителей Москвы, 845 тыс. составили русские. По-видимому, главную роль сыграли русские мигранты извне, их прирост оказался достаточным, чтобы не только компенсировать заметную естественную убыль русских москвичей, но и обеспечить существенный механический прирост. Возможно, какую-то роль сыграла и смена идентичности в пользу русских.

Интересную динамику в постсоветский период показывает количество этногрупп, проживающих в Российской Федерации. При сокращении населения, перепись 2002 г. зафиксировала их намного больше, чем раньше. В 1989 г. во всем СССР было 128 «национальностей». Сейчас их гораздо больше только в одной

России. Связано это не с миграцией и другими демографическими процессами, - изменился сам принцип подсчета итогов³. При подведении итогов переписи 2002 г. была произведена группировка ответов о национальной принадлежности по 182 наименованиям, и в результате появилось более шестидесяти как бы новых этнических категорий (см. табл. 2).

Важным фактором изменения этнополитического баланса во многих странах является внутренняя и внешняя миграция. Россия - не исключение. По данным ООН, РФ вышла на второе место после США по масштабам внешней миграции. По подсчетам экспертов, в России с 1992 по 2009 гг. миграционный прирост составил 12,6 млн. чел., что компенсировало около 50 % естественной убыли населения.

Таблица 2

Количество этнических категорий («национальностей») в советских и российских переписях населения

Год проведения переписи	Количество категорий (национальностей)
1926	190 (530 этнонимов)
1937	168 (769 этнонимов)
1939	62 (99 в неопубликованных данных)
1959	109
1970	122
1979	123
1989	128
1994	176
2002	182* (879 этнонимов)

*Без подгрупп - 164 категории.

Известно, что Россия - многоконфессиональная держава. В восьми Федеральных округах страны проживает население сложное не только по этническому, но и по религиозному составу.

Из 23 800 религиозных объединений страны Русской Православной Церкви принадлежит 11 299 религиозных объединений - 53 % всех религиозных объединений, зарегистрированных в Минюсте на 1 января 2011 г. Православие представлено также 162 религиозными объединениями РПЦЗ, РПСЦ, РПАЦ ИВД,

УПЦ (Киевского Патриархата) и 288 объединениями старообрядцев разных направлений и толков.

4764 зарегистрированных (подчеркнем это, т. к., видимо, примерно столько же действующих без регистрации) объединений имеют различные направления протестантизма - 24 % (в 1992 г. их было 510). 268 религиозных объединений имеется у римско-католической и 4 - у греко-католической церквей, 61 - у Армянской апостольской церкви.

Второе место по числу верующих и пока третье по количеству общин в России занимает ислам - 3467 религиозных объединений - 15 % (в 1992 г. было 1216). Зарегистрировано также 218 буддистских и 270 иудаистских объединений, 97 - Общества сознания Кришны. Остальные 43 зарегистрированных в Минюсте объединения приходятся на 22 малочисленных и маловлиятельных религиозных направления.

За сухими цифрами статистики важно видеть то, что все эти 23 800 религиозных объединений существуют в нашей стране на законных основаниях, зарегистрировав свои уставы в органах юстиции. Из этого числа 442 централизованных религиозных организаций, 22 500 местных религиозных организаций, 198 духовных образовательных учреждений, 440 монастырей, 263 религиозных учреждений⁶. Как бы ни относились к ним и их организаторам, руководителям и проповедникам те или иные представители органов власти, некоторые слои общественности или другие конфессии, нельзя забывать, что их последователи - это наши сограждане, соотечественники, реализовавшие тем самым свое конституционное право на свободу совести.

В современной России, как и в большинстве других стран, этническая и религиозная идентичности граждан, как правило, взаимосвязаны. Порой, религиозность является лишь дополнительным маркером этнической самобытности. В других случаях, религиозная традиция, не отвергая этнокультурной самобытности верующих, тем не менее, остается базовой идентичностью. В этом отношении можно говорить об этноконфессиональных отношениях.

В целом в России созданы благоприятные условия для поддержания и развития межрелигиозного диалога. Функционируют различные коллегиальные органы, деятельность которых направлена на его укрепление: Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ (в его состав входят религиозные лидеры страны, представляющие христиан, мусульман, буддистов, иудеев России); Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ (входят представители федеральных органов государственной власти); Объединенная комиссия по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального

Собрания РФ. В большинстве субъектов Российской Федерации созданы консультативные структуры, куда входят представители религиозных организаций. Религиозные лидеры представлены в Общественной палате РФ, а также в региональных общественных палатах.

Завершая разговор об этноконфессиональной карте нашей страны, следует подчеркнуть: как свидетельствует исторический опыт России, ее этническое, религиозное и культурное многообразие всегда являлось важным фактором конкурентоспособности российского государства и российской культуры, своеобразным ресурсом развития страны. Российской Федерации удалось апробировать имеющиеся и выработать новые механизмы интеграции в единую общность различных этнических групп без утраты ими своей самобытности. Вместе с тем, Россия осознает актуальность дальнейшего совершенствования подходов к вопросам обеспечения устойчивого этнокультурного развития народов России, защиты прав национальных меньшинств.

Основные проблемы современной национальной политики

Реализация государственной национальной политики в силу того, что межэтническое взаимодействие охватывает всю сферу общественных отношений, обладает многоаспектной направленностью и имеет несколько измерений - идеологическое (формирование общероссийской гражданской идентичности при сохранении и развитии этнокультурного многообразия), институциональное (выстраивание системы государственного управления, выработка механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества), инструментальное (нормативно-правовая база) и ресурсное (финансовое обеспечение, кадровый потенциал).

Государственная национальная (этнокультурная) политика во многом социально обусловлена. Одной из важнейших ее функций является позитивное или антикризисное управление (не следует понимать узко, как управление в условиях кризиса). Актуальным является предупреждение негативных последствий управления в различных сферах общественных отношений посредством учета этнокультурного и этнополитического фактора.

Пожалуй, самой главной идеологической и практической задачей в сфере межнациональных отношений является сохранение и укрепление единого и неделимого государства - Российской Федерации. Ее можно решить только в русле национального мира и согласия, формирования единой российской нации, четко и недвусмысленно идентифицирующей себя с Отечеством. Вполне можно утверждать, что вопреки определенным трудностям двух последних десятилетий у народов России сохранилось чувство общности и гражданской со-

лидарности, в основе которого лежат общая историческая память и общность исторических судеб, а также важные культурные, этические и нравственные традиции.

Российский ученый академик В.А. Тишков в этой связи, в частности, отмечал: *«Ни в коем случае не надо из чувашей, русских, евреев, татар и других "делать новых людей", формировать единую российскую нацию. Причем под словом "единая" часто понимается "единственная". Это глубокое заблуждение. Чувашки, русские, евреи, татары, якуты -уже давно многонародная российская нация. Для них принадлежность к стране намного важнее, чем принадлежность к этнической группе. Кроме тех, кто болен этническим национализмом и отвергает российскость»*.

Понятие «россияне» выступает в качестве характеристики сообщества людей, обладающих российским гражданством. Идеологема «российской (гражданской) нации» является реальным фактором, объединяющим многоэтническое сообщество граждан России, и в этой связи важным является то обстоятельство, что, как показывают социологические исследования, значительная часть россиян признает существование российской нации.

Результаты проведенных в 2008 г. по заказу Минрегиона России социологических исследований позволяют выявить наметившуюся тенденцию укрепления в обществе общероссийской гражданской идентичности. Например, по данным опроса ВЦИОМ⁸, 73 % российских школьников, прежде всего, идентифицируют себя как граждане России, и только во вторую очередь - как представители своей национальности (35 %).

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

Склонность идентифицировать себя с представителями своей национальности наиболее выражена у школьников из Казани (43 %) и Москвы (42 %). При этом степень актуализации этнической идентичности возрастает по мере взросления школьников. Так, если в 5-6 классе она уступает место самоидентификации по роду занятий (29 против 32 %), то в 9-11 классах идентифицируют себя со своей национальностью уже 40 % школьников.

С точки зрения государства, гражданская идентичность должна быть базовой у граждан России, что не означает отмены других самоидентификаций (эт-

нической, родовой, религиозной, социальной, профессиональной, корпоративной и пр.). В этом заключается мощный потенциал общегражданской солидарности.

Цель любой национальной политики - это удовлетворение конституционных прав наших граждан, этнических и конфессиональных, а также обеспечение общественно-политической стабильности. Это комплексная задача. Образно говоря, 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 треугольник теряет устойчивость, а если вообще выпадает (бывают и такие периоды в жизни государства, как в 90-е годы), то случаются коллапсы. Нам надо очень внимательно следить за развитием этой ситуации, этим треугольником. Подобная работа называется мониторингом этнополитической стабильности и раннего предупреждения конфликтов. Несколько научных и общественных центров осуществляют эту деятельность. В частности, эксперты сети мониторинга ИЭА РАН отмечают в целом, что с 2003 г. в стране началась стабилизация этнополитической обстановки и межнациональных отношений. Причин здесь много: и создание законодательной базы, которая начала действовать, и укрепление вертикали власти, и социально-экономическая стабильность⁹.

Параллельно с этим в последнее время в России, прежде всего в крупных городских центрах, имеют место проявления экстремизма, рост расистского и иного мотивированного межгрупповой ненавистью насилия, повышение агрессивности в проявлениях бытовой ксенофобии. Серьезную угрозу представляет радикальный национализм, который разделяет россиян по этническому признаку и препятствует утверждению общероссийской идентичности. Под влиянием подобных лозунгов и других факторов экстремисты прибегают к насилию в отношении этнических меньшинств, мигрантов и иностранных граждан.

Данные мониторинга по регионам показали определенное повышение уровня конфликтности, хотя до этого в течение ряда лет ситуация становилась лучше. Новый уровень конфликтности, характеризуемый как слабая общественно-политическая напряженность отмечается по итогам 2009 и 2010 гг. Очевидна тенденция некоторого ухудшения общественно-политической обстановки в характерных регионах, прежде всего, в регионах Северо-Кавказского федерального округа. В то же время в Южном федеральном округе наблюдаемая ситуация лучше и стабильнее. Негативная динамика общественно-политической обстановки в последние два года проявлялась в Приволжском и Уральском федеральных окру-

гах. Для остальной территории России была более характерна неизменность ситуации. При этом она стабильно неблагоприятна в восточных регионах страны, а также в Центральном федеральном округе¹⁰.

На самом деле, процесс налаживания отношений между российскими народами должен постоянно развиваться, совершенствоваться. На протяжении всей российской истории в основном исполнительная власть принимала основные решения в сфере национальной политики. Но эти решения всегда необходимо было подкреплять сбалансированными и понятными всем законами. В условиях формирования демократического общества все большее значение приобретают именно законодательное регулирование межэтнических отношений, разграничение властных полномочий в данной сфере, определение четких норм и правил взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления, народов и граждан Российской Федерации, их общественных объединений".

Это не может не быть постоянной заботой властей всех уровней. Можно сказать, что практически все направления законодательной работы в сфере межэтнических отношений нацелены именно на это.

Правовые основы национальной политики

Правовую основу защиты прав и свобод национальных меньшинств в Российской Федерации составляют:

- конституционные акты, содержащие общие положения об охране прав этнических меньшинств;
- специальные законы, содержащие регламентацию правового положения национальных меньшинств, нормы, касающиеся их прав и свобод в различных сферах общественной жизни.

Основными нормативными правовыми актами, реализующими базовые подходы государства в сфере государственной национальной политики, являются: Федеральные законы от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», от 6 октября 1997 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», целый комплекс нормативных правовых актов в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов, упомянутых выше, и др.; Концепция государственной национальной политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 ию-

ня 1996 г. № 909), Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества (утверждена поручением Президента Российской Федерации от 2 июля 2008 г. № Пр-1355), Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р).

Содействует реализации защиты прав этнических меньшинств и Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 24 июля 1998 г. № 126-ФЗ. Этим законом определены основы правового статуса языков народов, проживающих в России, в т. ч. и этнических меньшинств, гарантии их защиты, урегулировано использование языков в различных сферах государственной деятельности, в обучении и воспитании, в топонимике, предоставлена возможность установления ответственности за пропаганду вражды и пренебрежение к любому из языков этнических меньшинств, нарушение конституционно установленных принципов национальной политики, создание ограничений и привилегий в использовании языков и др.

Согласно Федеральному закону «Об образовании» от 10 июля 1992 г. «Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования». Закон, «...гарантируя права национальных меньшинств, предусматривает необходимость установления государственных стандартов, включающих федеральный и национально-региональный компоненты при получении основного общего образования на родном языке».

Сохранение и развитие языков и культур народов России

Востребованность системы национального образования достаточно высока. По данным Центра национальных проблем образования Федерального института развития образования (ЦНПО ФИРО) Минобрнауки России, количество языков, функционирующих в общеобразовательных учреждениях (в качестве языков изучения и обучения) в 1989 г. составляло 55. К настоящему времени их число увеличилось до 89, т. е. спрос и его удовлетворение продолжают расти¹².

В общеобразовательных учреждениях Российской Федерации по блоку гуманитарных дисциплин языками обучения (то есть на этих языках ведется преподавание и неязыковых дисциплин) являются 33 языка, включая такие языки национальных меньшинств, как азербайджанский, армянский, грузинский, казахский и др. В старших классах школы языками обучения являются алтайский,

башкирский, бурятский, марийский (луговой), татарский, удмуртский, чувашский, эвенкийский, юкагирский, якутский и др.

Необходимо отметить тенденцию, пусть незначительного, но все же увеличения в местах компактного проживания этнических меньшинств национальных государственных школ, где родной язык является языком обучения или предметом изучения. Так, на территории России действуют: 47 армянских школ, 85 - казахских, 66 - азербайджанских, 19 - туркменских и др. Например, в Республике Татарстан функционируют 56 чувашских, 18 удмуртских и 9 марийских дошкольных учебных заведений. Работают 140 чувашских, чувашско-русских, чувашско-татарских школ, где изучают родной язык более 83 тыс. чувашских детей¹³.

В Москве работают с этнокультурным компонентом: русско-татарские, русско-корейские, грузинские, русско-азербайджанские, армянские, польские и многие другие школьные учреждения. В соответствии с городской программой развития системы этнокультурного (национального) образования в Москве функционируют около 70 общеобразовательных школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования; 7 учебно-воспитательных комплексов (УВК) с изучением грузинской, армянской, еврейской, русской культур; русские культурологические и многонациональный УВК с 17 национальными объединениями; 4 дошкольных учреждения с изучением русской, татарской, еврейской, немецкой культуры; 10 культурно-образовательных национальных центров; 4 лицея по развитию ремесел и др. (всего более 50 учреждений)¹⁴. Известно также о попытке создания школ с украинским и другими этнокультурными компонентами образования.

В качестве учебного предмета в школах Российской Федерации изучается еще 47 языков. При этом предмет «родной язык» преподается в основном на всех ступенях общеобразовательных школ (с 1 по 11 классы).

За последние годы в некоторых регионах России сеть общеобразовательных учреждений с обучением на родном языке значительно расширилась. Так, в Республике Саха (Якутия) школы с родным языком обучения составляют более 40 %, в Республике Башкортостан - 45 %, в Республике Татарстан - 60 %, а в Республике Тыва - 80 %. Соответственно увеличивается и количество детей, изучающих свой родной язык. В Республике Татарстан, например, доля детей, обучающихся на родном языке, увеличилась с 12 % в 1991 г. до 50 % в 2006 г., в Республике Башкортостан - до 40 %¹⁵.

С 2009 г. в Российской Федерации реализуется совместный проект Совета Европы, Еврокомиссии и Минрегиона России «Национальные меньшинства: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества». Проект посвящен изучению возможности ратификации Россией Европейской хартии региональных

языков или языков меньшинств. В ходе тщательного анализа российского законодательства в сфере защиты языковых прав, а также правоприменительной практики, зарубежные и российские эксперты пришли к выводу, что действующим законодательством, а также российской системой образования обеспечены высокий стандарт защиты языковых прав, не уступающий, а по многим аспектам и превосходящий уровень защиты, предусмотренный Хартией.

Вопросы сохранения и развития языков народов России рассматривались на общественных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 16 июня 2010 г., а также на парламентских слушаниях 7 октября 2010 г. в Государственной Думе, организованных Комитетом Государственной Думы по делам национальностей совместно с Комитетами Государственной Думы по образованию, международным делам и по культуре.

Законом Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. гарантируется право народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания.

Важную роль в современном этнокультурном развитии народов России играют средства массовой информации. В 2001 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 306 телепрограмм и 215 радиопрограмм на языках народов России. Однако в последнее время их количество резко возрастает. В 2008 г. было зарегистрировано более 400 телевизионных программ и более 300 радиопрограмм, вещавших на 50 национальных языках. По состоянию на 2008 г. из 71 570 зарегистрированных в Российской Федерации периодических печатных изданий 9956 издавались на языках народов мира, из которых 2335 СМИ - на языках народов России и бывшего СССР¹⁶.

К концу 2010 г. отмечена тенденция некоторого сокращения количества периодических печатных изданий на языках народов России, с одновременным резким увеличением числа электронных СМИ (за счет активизации использования интернет-ресурсов): 2071 печатное СМИ, 2279 электронных СМИ и 94 информационных агентств, осуществляющих деятельность на 66 языках. Сокращение числа печатных СМИ на национальных языках объясняется как последствиями мирового финансового кризиса, так и мировой тенденцией постепенного перехода печатных СМИ на интернет-версии.

Среди указанных СМИ на национальных языках в России в 2010 г. выходили: 968 изданий - на татарском языке, 355 - на башкирском, 299 - на украинском, 212 - на якутском, 185 - на чувашском, 133 - на чеченском, 128 - на бело-

русском, 120 - на азербайджанском, 115 - на армянском, 112 - на удмуртском, 10 - на коми, 81 - на бурятском, 87 - на аварском, 73 - на иврите и 19 - на идиш¹⁸

Многие крупные этнокультурные объединения (ФНКА, НКА, НОО) имеют собственные периодические издания: газеты «Татарский мир», «Азеррос», «Наказы отчизны» («Даймохк» - республиканская общественно-политическая газета на чеченском языке, издающаяся в Чеченской Республике), «Греческая газета» (ежемесячная газета, учредитель - Московское общество греков), «Ноев ковчег» (независимая информационно-аналитическая международная армянская газета, отображает жизнь армянской диаспоры стран СНГ), «Еврейская газета», «Российские корейцы», «Ариран» (газета о жизни корейской диаспоры стран СНГ) и др.

Так, если в Москве на начало 1997 г. не было зарегистрировано ни одного периодического издания на национальных языках, то на начало 2011 г. они выходят уже на 15 языках (армянском, грузинском, иврите, курдском, немецком, татарском, украинском, цыганском, чеченском, а также литовском (газета «Жидинис» - «Очаг» - издается в электронном варианте). А всего в пресс-клубе этнической журналистики Московского Дома национальностей аккредитовано около 25 изданий¹⁸.

Важнейшим направлением удовлетворения этнокультурных потребностей народов России является государственная поддержка в сфере культуры. Под эгидой Минкультуры 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 действует около 15 тыс. фольклорных коллективов, 150 из них - государственные народные хоры, ансамбли песни и танца, ансамбли народной музыки; открыто 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.¹⁹

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.

Библиотеки как социальный институт также играют большую образовательную и воспитательную роль в укреплении гражданского мира и межнационального согласия. Так, проект «Институт толерантности» (далее ИТ), как одно из приоритетных программных направлений деятельности Всероссийской государственной библиотеки иностранной литературы им. М.И. Рудомино, начатый в 2003 г., действует в целях продвижения основных ценностей гражданского общества, установления взаимопонимания и дружественных отношений между людьми посредством межкультурного, межнационального и межконфессионального диалога.

В рамках ИТ создаются Центры толерантности (Центров межкультурного, межнационального, межконфессионального диалога) на базе учреждений культуры (библиотеки) и образования (университеты) в регионах России и за рубежом. Создание Центров толерантности - совместная инициатива регионов и ИТ.

Центры открыты и действуют в Саратовской областной универсальной научной библиотеке, Курской областной научной библиотеке им. Н.Н. Асеева, Санкт-Петербургской межрайонной централизованной библиотечной системе им. М.Ю. Лермонтова, Кемеровском государственном университете культуры и искусств, Московском государственном университете культуры и искусств, Ивановском государственном университете, Новоуральской центральной публичной библиотеке, Свердловской областной межнациональной библиотеке, а также в Национальной академической библиотеке Республики Казахстан, г. Астана; Латвийской Академической библиотеке, г. Рига; Российском доме науки и культуры в Берлине.

Национально-культурные автономии

В Концепции государственной национальной политики РФ 1996 г. указывается на НКА, как на важнейшее средство выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения стабильности в этнической сфере и предупреждения на этой почве конфликтов. Также выделяется возможность и приоритетность создания самоуправляемых общественных организаций в зонах компактного проживания этнических групп. Предусматривается формирование в соответствии с действующим законодательством общественных объединений, способствующих сохранению и развитию национальной культуры.

Закон «О национально-культурной автономии» 1996 года базируется на «гарантированной государством форме самоопределения народов, национальных и этнических групп... Это - форма национальной самоорганизации, которая, следуя в русле общероссийской традиции, ведет к возрождению и развитию культуры народов». Национально-культурные автономии призваны решать пробле-

мы исключительно национально-культурного развития этнических меньшинств, «реализуя самоорганизацию и общественную инициативу заинтересованных граждан».

Этот Закон соответствует классическим принципам права, субъектом которого выступает человек, предусматривает свободное волеизъявление, самоорганизацию и самоуправление, а также многообразие форм организации НКА, сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой. Эти права качественно отличают НКА от других форм этнокультурных ассоциаций. Узакониванием таких прав законодатель фактически подтверждает особый ресурс НКА, которая имеет право напрямую обращаться в органы власти и управления с целью представления национально-культурных интересов. ФЗ о НКА предусматривает легитимизацию разностатусных городских, районных, поселковых, сельских, а также региональных и федеральных организаций. Закон также предоставляет право создавать органы межрегиональной координации нескольких НКА, как одноименных, так и разноименных. Такая разноуровненность в полной мере соответствует принципам государственного административно-территориального устройства России, новациям реформы местного самоуправления, которая предусматривает формирование в субъектах РФ муниципальных образований по поселенческому принципу.

В рамках НКА все этнические сообщества предстают равноправными. Не играют роли «титულიность» или «укорененность» на какой-либо территории. Не важны компактность или дисперсность расселения. Но особую значимость приобретают инициативы, выдвигаемые гражданским обществом. Специфика НКА состоит в том, что данный институт предоставляет широкие возможности для участия в гражданских делах любых этнических сообществ, и вместе с тем дает возможность этнической элите взаимодействовать с властью. Тем самым получают развитие диалоговые, примиренческие, миротворческие практики.

НКА - это экстерриториальная самоорганизация этнических сообществ, которая, как правило, нацелена на удовлетворение коллективных потребностей в сфере культуры, образования, использования и развития родного языка, поддержания жизненного уклада, религиозных и иных культурных ценностей.

ФЗ вводит в правовое поле самоорганизацию и самоуправление этнического сообщества через НКА, которые «обладают соответствующей правосубъектностью и правоспособностью социальных общностей - наций, народов, этнических групп». Однако субъектами права являются не этнические группы, не национальные меньшинства, а граждане, относящие себя к национальному меньшинству, или их общины.

Примечательно, что к НКА могут прибегать как представители национальных меньшинств, так и представители наиболее крупных национальностей страны. В частности, этим правом русское население пользуется в полиэтничных субъектах ЮФО, прежде всего, в республиках. В законе также предусмотрено оформление национально-культурного самоопределения в форме НКА граждан, принадлежащих к «титულным» народам РФ. Эти нормы свидетельствуют о широком спектре возможностей национально-культурного самоопределения, к которому могут прибегать представители всех народов и этнических групп.

Важным преимуществом национально-культурной автономии выступает определенное сочетание общественного и государственного начал, более серьезная законодательная поддержка, более широкие возможности финансирования деятельности через различные финансовые вливания, как внутри России, так и со стороны стран, являющихся исторической этнической колыбелью той или иной группы населения.

В рамках культурной автономии предполагается в большей степени самоорганизация и самоуправление жизнью этнического коллектива. Через НКА можно более твердо отстаивать интересы этнических групп перед чиновниками как республиканского, так и российского уровней, в т. ч. и используя судебные органы.

Не случайно, что НКА востребованы этническим сообществом многонациональной и поликонфессиональной России. По данным Министерства юстиции РФ, к настоящему времени в Российской Федерации действуют более 800 национально-культурных автономий, в т. ч. 16 федеральных национально-культурных автономий, 220 региональных, около 540 местных национально-культурных автономий и 367 национальных общественных объединений (ассоциаций, центров национальных культур, землячеств)²⁰. Все это можно рассматривать как совершенно новое социокультурное явление в жизни полиэтничной России. В целом этим законом на начало 2011 г. воспользовалось 59 национальностей. Наибольшее количество национально-культурных автономий создано немцами (53), татарами (96), евреями (75), армянами (20), цыганами (7), украинцами и др. этническими группами, преимущественно проживающими за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих таковых вообще. Наиболее активно действуют ФНКА татар, Федеральная еврейская НКА, ФНКА азербайджанцев России «АзерРос», ФНКА российских немцев, ФНКА «Белорусы России».

Приведенные цифры наглядно свидетельствуют о том, что регионы сильно разнятся по количеству местных национально-культурных автономий. При этом какие-либо закономерности, связанные с типом субъекта (республика, край, область, автономный округ) и этническим составом населения, не просматриваются.

Интересен и этнический состав МНКА. По состоянию на 01.01.2010 г. 59 этнических общностей имели 521 местную национально-культурную автономию, в т. ч.: татары - 96, евреи - 75, немцы - 53, казахи - 25, украинцы - 23, армяне - 20, буряты - 18, азербайджанцы - 17, белорусы - 16, корейцы - 16, чувашаи - 15, греки - 14, грузины - 10, киргизы - 9, поляки - 8, цыгане - 7, таджики - 7, узбеки - 7, лезгины - 6, литовцы - 5, ассирийцы - 5, эвенки - 5, башкиры - 4, осетины - 4, ингерманландцы - 4, мордва - 4, марийцы - 4, ногайцы - 4, латыши - 3, лакцы - 3, ингуши - 2, курды - 2, туркмены - 2, карелы - 2, турки - 2. Остальные - чеченцы, талыши, езиды, саамы, ханты, дидойцы, генухцы, бежтинцы, уйгуры, сербы образовали по одной МНКА. А этническая общность карачаевцев, имея региональную автономию, утратила свое представительство в первичном звене. К числу МНКА формально можно отнести и две автономии русских, образованных в Свердловской и Курганской областях.

Анализ развития национально-культурного движения в современной России позволяет констатировать, что автономии, как и другие общественные объединения, можно трактовать как устойчивую форму социального бытия, стремящуюся к приобретению своих институциональных форм, к расширению диалога между гражданами и государством.

Национально-культурные автономии - совершенно новый демократический общественный институт в России. Являясь, социальным партнером государственной власти, он во многом способствует реализации задач национальной политики Российской Федерации в том или ином конкретном регионе России. НКА 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 выдвигаются формы взаимодействия с органами федеральной власти, затем с аппаратами полномочных представителей Президента РФ в новых федеральных округах, с аппаратами администраций регионов страны²¹.

Отдавая должное значимости Закона «О национально-культурной автономии» и отмечая важную роль этого института в деле осуществления действенной этнокультурной политики, нельзя не отметить, что семнадцатилетняя практика его реализации выявила в нем и определенные изъяны. Это объясняет факт разработки и внесения Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 г.». Всего было внесено более 15 поправок.

Из всего изложенного видно, что Федеральный Центр, предложивший гражданскому обществу институт национально-культурной автономии, постепенно

самоустраняется от финансовой и организационной поддержки данного вида общественной самоорганизации этнических граждан, перекладывая всю нагрузку на плечи субъектов РФ и муниципальных образований.

Принятые к ФЗ об НКА поправки, к сожалению, не затронули глубинных проблем в части повышения эффективности данного нормативного акта в сфере реализации этнообразовательных и этнокультурных задач. Предпринятые шаги во многом обусловлены отсутствием фундаментальных исследований на основе объемного фактологического материала и полноценной статистики.

Особый интерес в научном и практическом плане представляет проблема взаимозависимости в ходе реализации двух законов - «О национально-культурной автономии» и «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», которые обоюдно расширяют рамки учета, национальных особенностей и традиций, несмотря на зачастую несовпадение границ муниципального образования и границ расселения национальной общины и распространения влияния ее национально-культурной автономии. Все это вызывает необходимость разработки механизма решения столь важной в этой ситуации проблемы представительства в органах местного самоуправления.

Довольно часто возникает вопрос о приоритетах и представительности национально-культурных автономий (НКА) и национально-культурных организаций (НКО), а также о степени выражения ими интересов соответствующих этнокультурных сообществ на местном, региональном и федеральном уровнях.

По мнению некоторых экспертов, недоминирующее положение НКА связано с положениями закона, который и в первоначальной редакции, и в редакциях 2002, 2003 и 2004 гг. не наделили НКА эксклюзивной ролью в национально-культурном самоопределении граждан. Гл. 1 гласит: «Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация». Правовой статус НКА, таким образом, не выходит за рамки статуса других общественных организаций. Закон, разумеется, подчеркивает полную добровольность участия граждан в деятельности НКА, недопустимость ограничения прав гражданина вследствие неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

Правами, перечисленными в ст. 4, как известно, обладают и иные общественные объединения (обращаться в органы власти, создавать средства массовой информации, создавать образовательные и научные учреждения, участвовать в деятельности международных неправительственных организаций и прочее).

В российском законодательстве нет положений об обязательном финансировании деятельности НКА. В законе об НКА сказано лишь, что «националь-

но-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления», а органы государственной власти «вправе предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям».

Проблемы, с которыми сталкиваются НКО при реализации этнокультурных прав:

- Низкий уровень правовой сознательности и просвещенности представителей некоторых этнических меньшинств (например, цыгане Краснодарского края). Проблема решается путем проведения на постоянной основе различных тренинговых мероприятий, круглых столов и консультаций с целью распространения среди определенной этнической группы норм и ценностей правового государства (Краснодарская городская цыганская национально-культурная автономия).

- Несовершенное законодательство. К сожалению не удается в полной мере воспользоваться всеми преимуществами федерального закона о национально-культурной автономии. Необходимо уделить особое внимание совершенствованию правовых стимулов взаимодействия в этнокультурной сфере. Закон должен отражать взаимодействие НКА и органов государственной власти, поощрять стремление НКА заниматься общественно необходимыми видами деятельности. Это крайне важно осознать именно сегодня, чтобы научиться упреждать этнические и религиозно окрашенные формы экстремизма.

- Низкий уровень сплоченности и социальной активности, слабое национальное самосознание представителей некоторых этнических групп.

- Сложившиеся стереотипы и мифологемы относительно некоторых этнических групп. Для их нейтрализации практикуются распространение знаний о самобытности, языке и культуре, участие в различных фестивалях национальных культур, создание художественных ансамблей и др.

- Отказы в юридической регистрации региональных НКА вследствие специфики этнополитической ситуации в некоторых регионах России.

- В отдельных регионах НКА сталкиваются с неисполнением федеральных законов, неконструктивным отношением чиновников к идеям национально-культурного развития.

- В некоторых регионах руководство государственных теле- и радиоканалов закрывает ряд программ на национальных языках, требует с национальных организаций высокой оплаты эфирного времени, что противоречит федеральному закону об НКА и сужает информационное пространство на национальных языках.

- Для НКО, не имеющих финансовой поддержки извне, может остро стоять проблема с арендой помещения в связи с нехваткой средств.
- Отсутствие единой комплексной программы национальной политики в ряде регионов РФ осложняет работу НКО.
- Недостаточная финансовая поддержка НКА либо ее отсутствие со стороны государства и местных органов власти в ряде российских регионов.
- Одной из проблем в сфере обеспечения этнокультурных прав является отсутствие «национальных кадров» на руководящих постах в административных и силовых структурах некоторых регионов России.
- Случаи отклонения региональными властями предложений со стороны НКО об организации преподавания на национальных языках.

Для относительно недавно прибывших представителей этнических групп на новую территорию проживания главной задачей является закрепление на новой территории, и эту задачу не всегда можно решить только лишь путем защиты этнокультурных прав, особенно в обстановке фактически враждебного отношения старожилов. Вопросы сохранения языка и культуры для вновь прибывших могут быть подняты в среднесрочной перспективе. Поэтому для этнических общественных организаций встает необходимость пересмотра приоритетов и направлений своей деятельности. К новым задачам для НКО, занимающимся поддержкой мигрантов и новосёлов, добавляются такие, как правовая и социальная поддержка мигрантов; предупреждение конфликтных ситуаций путем разъяснительной работы о соблюдении местных традиций и обычаев; преодоление негативных стереотипов в отношении мигрантов и представителей определенных этнических групп; решение задач по этнокультурной адаптации к новым условиям.

Национально-культурным объединениям иммигрантских диаспор необходимо преодолевать «этнокультурную неграмотность», используя образовательные учреждения всех уровней, средства массовой информации, различного рода тренинги.

В исследованиях по проблеме истории формирования национально-культурных автономий в России называется и такая форма их взаимодействия, как отношения с посольствами стран, аккредитованных в Российской Федерации (Польша, Республика Корея, КНДР, Италия, Германия, Греция, Турция, Финляндия и др.), посольствами стран ближнего зарубежья.

Для реализации возможностей этого института создается и функционирует система общественных органов управления, таких как Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального

развития Российской Федерации, региональные и межрегиональные национальные совещания.

К сожалению, различные социологические опросы показывают низкую осведомленность населения о деятельности НКО и существующих формах взаимодействия власти и национальных объединений. Такая ситуация, на наш взгляд, является одним из ограничительных факторов для эффективной работы общественных организаций этнокультурной направленности. Широкое информирование этнокультурными организациями о своей деятельности способствовало бы преодолению негативных стереотипов в отношении представителей некоторых этнических групп в российском обществе, а также содействовало бы более тесному и плодотворному сотрудничеству НКО с различными органами власти федерального и регионального уровней. Поэтому НКО и особенно НКА необходимо уделять серьезное внимание реализации своего права на информационную поддержку со стороны государства. Такое право прописано в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (ст. 15).

Национальные общественные объединения

Важную роль в удовлетворении этнокультурных запросов граждан играют национальные общественные объединения, как особая форма институтов гражданского общества.

Функционирующие продолжительное время национальные общественные объединения повсеместно представляют собой общественные организации, призванные способствовать сохранению самобытности народов на основе самоуправления и свободного развития культуры, языка и традиций. Они, несомненно, играют конструктивную роль в развитии межнациональных отношений.

Отдельные общественные объединения в Российской Федерации приняли статус общероссийских, 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.

По данным органов юстиции, только в 2010 г. прошли регистрацию свыше 20 тыс. национальных общественных организаций. Сейчас в Москве, например,

насчитывается около 150 общественных объединений, в Петербурге - свыше 100, в Самарской области - более 50, в Новосибирской - более 30 и т. д.

Одна из главнейших задач национально-общественных организаций и объединений состоит в обеспечении максимальной деконфликтогенности этнокультурной сферы. Несомненно, культурно-этническое многообразие обогащает личность, общество и государство. Этнический фактор существовал всегда, а проблемы возникают лишь тогда, когда этничность политизируется, когда на ее основе можно спровоцировать ксенофобию, изоляционизм, разрушительные действия. Это происходит потому, что в экстремальных ситуациях верность своей этнической группе зачастую оказывается сильнее всех других обязательств и привязанностей. Наука говорит о том, что конфликтов за последние 10 лет XX-го века стало несколько меньше и подавляющее их большинство возникало не между государствами, а внутри государств. Эти конфликты начинались под любыми лозунгами, но в ходе борьбы этничность и конфессиональность обязательно выходили на первый план. Это, наверное, лучше всего говорит в пользу того, что недооценивать эти факторы никак нельзя.

Особую роль в обеспечении этнокультурного согласия в российском обществе играет Ассамблея народов России. Думается, что она сегодня находится на таком этапе своего развития, когда может активно участвовать в законодательной деятельности в сфере национальных отношений. Тем более, что располагает депутатами - членами Совета Ассамблеи, и у нее налажены хорошие отношения и с Государственной Думой, и с Советом Федерации. В сфере гармонизации межэтнических отношений осуществляет свою деятельность 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 народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и др.

Деятельность органов власти по реализации национальной политики

Теперь посмотрим, как в органах исполнительной власти распределяются полномочия, права, осуществляется деятельность по реализации государственной национальной политики на федеральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся:

- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71);

- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71).

При этом, согласно ст. 80, Президент Российской Федерации «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

В соответствии со ст. 114 Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;... осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; ... осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон (пункт «б» ст. 72);
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пункт «б» ст. 72).

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, взаимодействия с казачьими обществами, является Минрегион России.

Кроме того, Министерство осуществляет следующие полномочия:

- мониторинг и анализ реализации государственной национальной политики, государственной политики в отношении казачества, а также - этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям России,
- анализ эффективности использования средств государственной поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в том числе эффективности реализации и влияния федеральных целевых программ на

социально-экономическое и этнокультурное развитие субъектов и регионов Российской Федерации.

- разработка и реализация программ в сфере государственной политики по возрождению и развитию российского казачества;
- разработка и реализация мероприятий в сфере государственной национальной политики.

Однако с учетом межотраслевого характера государственной национальной политики ряд аспектов ее реализации относятся к сфере ведения и других федеральных органов исполнительной власти. Так, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование:

- в сфере сохранения историко-культурного наследия народов России относится к ведению Минкультуры России;
- в сфере информационных технологий, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в т. ч. электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного, в т. ч. цифрового, вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности относится к ведению Минкомсвязи России;
- в сфере образования - Минобрнауки России;
- в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации - Минюста России;
- в сфере международных отношений Российской Федерации - МИДа России;
- в сфере формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных), ведомственных целевых программ - Минэкономразвития России;
- в сфере занятости и трудовой миграции - Минздравсоцразвития России;
- в сфере туризма и молодежной политики - Минспорттуризма России;
- отдельные аспекты реализации государственной национальной политики, особенно в части профилактики этнополитического экстремизма, пресечения противоправных действий, направленных на разжигание национальной и религиозной вражды и пр., касаются полномочий других федеральных органов исполнительной власти (в частности, МВД России, ФСБ России, СВР России, ФМС России и др.).

На уровне субъектов Российской Федерации вопросы реализации государственной национальной политики отнесены к полномочиям типологически разных структурных подразделений органов исполнительной власти.

Из 83 субъектов РФ в 26 регионах существуют отдельные министерства, комитеты или департаменты по национальной политике, в 32 регионах эта тема находится в ведении подразделений по взаимодействию с общественными организациями и органами местного самоуправления, в 12 регионах - в управлениях или департаментах внутренней политики, в 8 регионах - тема межэтнических отношений находится в ведении региональных органов образования и культуры, в 5 - в аппарате глав субъектов, в 69 созданы консультативные советы по межэтническим отношениям или взаимодействию с национально-культурными организациями.

Лишь в 49 из 83 регионов существуют региональные целевые программы или подпрограммы в сфере гармонизации межэтнических отношений, профилактики этнополитического экстремизма, в т. ч. в молодежной среде, этнокультурного развития народов²².

В последнее время особая роль в реализации государственной национальной политики отводится органам местного самоуправления, которые призваны выражать интересы жителей и способствовать более гибкому учету их национально-культурных запросов, формированию межнациональной толерантности, созданию атмосферы межнационального согласия, воспитанию позитивного отношения к культуре, традициям и обычаям народов Российской Федерации.

Деятельность органов местного самоуправления опирается на положения Федерального закона от 6 декабря 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в соответствии с изменениями, внесенными в вышеупомянутый Федеральный закон, органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделены особыми правами по защите национально-культурного развития, а именно:

- на создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;
- на оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации;
- на реализацию мероприятий в сфере межнациональных отношений.

В ряде субъектов поддержка оказывается на уровне муниципальных целевых программ. Функционируют и муниципальные целевые программы поддержки

коренных малочисленных народов. В отдельных муниципальных образованиях действуют специализированные консультативные органы по вопросам межнациональных и межрелигиозных отношений.

Вместе с тем на уровне органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации внимание вопросам реализации государственной национальной политики, по-прежнему, уделяется по «остаточному принципу»²³.

В течение последних лет во многих городах России были открыты государственные учреждения, приоритетным направлением деятельности которых является работа с национальными общественными организациями, формирование в городском сообществе атмосферы уважения к культурному многообразию, сохранение этнокультурной идентичности и укрепление атмосферы межнационального мира и гражданского согласия. Подобные учреждения есть в Москве, Санкт-Петербурге, Оренбурге, Иваново, во многих городах работают дома дружбы и центры национальных культур.

В целях распространения опыта Правительства Москвы в сфере межэтнических отношений, содействия стабилизации и гармонизации межэтнических отношений в регионах России, 30 сентября 2010 г. в Государственном учреждении города Москвы «Московский Дом национальностей» прошел Первый межрегиональный Слёт Домов дружбы и Домов национальностей. Данное мероприятие было организовано при поддержке Министерства регионального развития РФ. Всего в слете приняли участие представители 16-ти регионов России. В частности присутствовали 18 представителей региональных Домов национальностей и Домов дружбы, а также региональных министерств и ведомств, занимающихся вопросами национальной политики.

По окончании Слета участниками были приняты следующие рекомендации:

1. Использовать опыт Правительства Москвы в реализации политики в сфере межэтнических отношений²⁴.
2. Повышать роль Домов национальностей и Домов дружбы как важнейшего инструмента реализации политики в сфере межэтнических отношений.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что органы исполнительной и законодательной власти исходят из того, что целью и задачей государственной национальной политики в Российской Федерации является сохранение российского общества во всем многообразии культур и языков, создание условий для дальнейшего развития многокультурности. В просвещении, образовании и обеспечении гражданских прав заключаются основы подлинного самоопределения и свободного развития народов нашей страны. Для достижения этих целей необходимо развитие и серьезное совершенствование законодательной базы, основан-

ное на опыте и ответственности органов власти всех уровней. Государственная национальная политика в Российской Федерации строится в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и создает новые механизмы поддержки единства этнокультурного развития.

Нерешенные проблемы и пути их урегулирования

В многонациональной России этнический и религиозный факторы не только во многом определяют общественно-политическую ситуацию в целом, но и способны являться мощным ресурсом развития страны. В то же время в данной сфере существует ряд нерешенных проблем, новых вызовов и этнополитических рисков. Ключевыми проблемами в сфере состояния межэтнических отношений являются:

- слабая общероссийская гражданская идентичность, в т. ч. в среде северокавказской молодежи, на фоне роста этнической и религиозной самоидентификации;
- этнополитический и религиозно-политический радикализм и экстремизм в молодежной среде;
- сложное этносоциокультурное самоощущение русского народа на фоне этнической мобилизации других этнических сообществ и роста числа мигрантов.

С учетом имеющихся проблем и новых вызовов и угроз в сфере межнациональных отношений реализация государственной национальной политики нуждается в модернизации по ряду направлений:

- определение четких концептуальных подходов к реализации государственной национальной политики;
- координация деятельности в этой сфере на федеральном и региональном уровне;
- расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики;
- создание государственно-общественной системы мониторинга и прогнозирования состояния межэтнических отношений и предупреждения конфликтов;
- развитие механизмов поддержки институтов гражданского общества в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;
- внедрение в образовательно-воспитательный процесс курсов, посвященных культуре межнационального общения;
- принятие мер по интеграции и адаптации мигрантов;
- повышение эффективности ресурсного обеспечения реализации государственной национальной политики.

При этом главными целями государственной национальной политики должны стать укрепление гражданского единства российской нации и обеспечение этнокультурного развития народов России при гармонично развивающихся межэтнических и межрелигиозных отношениях²⁵.

Достижение этих целей возможно только при совместных усилиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Необходимость усилий по сохранению этнокультурного многообразия отмечалась Д.А. Медведевым в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации - 2008: *«...ещё один фактор, способный серьёзно упрочить нашу Федерацию, — это поддержка национальных традиций и культур народов России. Считаю это не только условием укрепления федеративных основ, но условием согласия в нашем обществе, единства российской нации — как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны». В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации ~ 2009 Президент подчеркнул: «...мы обязаны беречь единое культурное пространство страны во всем его многообразии, помогать сохранению богатых национальных традиций народов России и при этом всемерно развивать и совершенствовать программы обучения русскому языку, который является основой межнационального общения и единства нашей страны».*

А 11 февраля в Уфе на заседании президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия Президент сделал акцент на том, что работу в этом направлении *«...необходимо начинать со школы, университета. Именно там закладываются основы мировоззрения человека, и именно от того, какой образ мыслей приобретает человек во время получения образования, зависит и его мироощущение, зависит то, каким образом он относится к окружающему миру, насколько его взгляды совместимы с взглядами других людей, умеет ли он слушать других людей, умеет ли он уважительно относиться к привычкам других людей, способен ли он соблюдать правила современной жизни»*.

Завершая свое сообщение, которое в основном говорит об этнополитике, о ее проблемах и ее вызовах, следует подчеркнуть следующее. Российское государство всегда рассматривало полиэтничность, поликонфессиональность как свой ресурс и как свое богатство, а не как головную боль. 182 народа, которых, возможно, после подведения итогов переписи будет немножко побольше, - это наше основное богатство, которое укрепляет Россию, это - основной источник ее роста, стабильности и процветания. *«Наша задача заключается в том, чтобы создать полноценную российскую нацию при сохранении идентичности всех народов, населяющих нашу страну. Только тогда мы будем крепкими»²⁷.*

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. *Тишков В.А.* 20 лет советской этнополитики // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2009 году. Ежегодный доклад сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. С. 8.
2. *Брежнев Л.И.* Речь по случаю 50-летия со дня образования СССР. // История КПСС. М., 1982. С. 657.
3. *Медведев Д.А.* Речь Президента РФ Д.А. Медведева 11 февраля в Уфе на заседании Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия. Стенограмма выступления.
4. *Степанов В.В.* Этнический портрет России существенно не изменился // Население России 2003–2004. Одиннадцатый–двенадцатый ежегодный демографический доклад (ред. А.Г. Вишневский). М.: «Наука», 2006.
5. См. об этом: *Соколовский С.В.* Инструментализация теоретического знания в разработке материалов Всероссийской переписи населения 2002 г. // Этнология общества. Прикладные исследования в этнологии (отв. ред. С.В. Чешко). М.: Оргсервис, 2006.
6. Текущий архив Министерства юстиции Российской Федерации. 2011.
7. *Тишков В.А.* Указ. соч. С. 9–12.
8. 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 классы), учащиеся старших средних классов (7–8 классы), учащиеся старших классов (9–11 классы). Опрос проводился методом аудиторного анкетирования школьников по месту их учебы.
9. EAWARN. Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах. // Ежегодный доклад сети этнополитического мониторинга за 2009 г. М., 2010. С. 284–288.
10. EAWARN. Рейтинг конфликтности государств и регионов. По данным сети этнополитического мониторинга (январь – декабрь 2010 г.). Текущий архив. 01.01. 2011.
11. *Трофимов Е.Н.* Государственная национальная политика России: законодательный аспект (1906–2007 гг.). М., РАГС, 2008. С. 5–9.
12. Текущий архив Минобрнауки. 2010.
13. Там же.
14. Текущий архив Московского Дома национальностей. 2010.
15. Текущий архив Минобрнауки. 2010.
16. Текущий архив Минкультуры. 2010.
17. Там же.
18. Информационный бюллетень МДН. 2010. № 14.
19. Текущий архив Минкультуры. 2011.
20. Текущий архив Минюста РФ. 2011.
21. См.: *Зорин В.* Размышления о национальной культурной автономии // Жизнь национальностей. 2010. № 3. С. 58–64.
22. Текущий архив Минрегионразвития. 2011.
23. Там же.
24. Первый межрегиональный слёт Домов дружбы и Домов национальностей // Информационный бюллетень МДН. 2010. № 14. С. 58.
25. Доклад «О мерах по укреплению межнационального согласия в российском обществе». Уфа, 2011 // www/minregion.ru
26. *Медведев Д.А.* Речь Президента РФ Д.А. Медведева 11 февраля в Уфе на заседании Президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия. Стенограмма выступления.
27. Там же.



Зорин Владимир Юрьевич

Заместитель директора Института этнологии и антропологии Российской академии наук, доктор политических наук, кандидат исторических наук, профессор. Действительный государственный советник РФ 2-го класса. Автор ряда научных публикаций, в т.ч. книг: «Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики», «Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы», «Русский народ в национальной политике. XX век», «Межнациональные и межконфессиональные отношения в Российской Федерации. Проблемы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений», «Национальный вопрос в Государственных думах России: опыт законотворчества» и др. Руководитель рабочей группы по подготовке итогов Всероссийской переписи населения 2002 г. к официальному опубликованию. Член Союза журналистов России.

Zorin Vladimir Jurevich

The deputy director of Institute of ethnology and anthropology of the Russian Academy of Sciences, the doctor of political sciences, the professor. The valid state adviser of the Russian Federation of 2nd class. The author of some scientific publications, including books: «The Russian Federation: problems of formation of an ethnocultural policy», «The National policy in Russia: history, problems, prospects», «Russian people in the national policy. The XX-th century», «International and interconfessional relations in the Russian Federation. Problems of the early prevention and preventive maintenance of the destructive phenomena», «The Ethnic question in the State Dumas of Russia: lawmaking experience», etc. The Head of working group on preparation of results of the All-Russia population census of 2002 for official publication. A member of the Union of journalists of Russia.

