

# Применение методов политического менеджмента в сфере регулирования межнациональных отношений на нормативно-правовой основе

*Д.А. Гильмуллина, соискатель, В.В. Наточий, к.полит.н., РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Оренбургский филиал)*

В процессе решения национальных проблем и регулирования межнациональных отношений равное значение имеют как выработка перспек-

тивных концепций развития национальных отношений и роли этнического фактора в жизни России, так и разработка региональных программ решения национальных проблем, стабилизации межнациональных отношений и профилактики межнациональных конфликтов. Управлять этнонациональными процессами в контексте

государственной национальной политики означает управлять всеми сферами общественных отношений с учётом особенностей, потребностей, возможностей, потенциала каждой этнической общности государства, страны в целом, перспектив общности, многонационального народа Российской Федерации, российской нации. Концепция государственной национальной политики (1996 г.) определила общие политико-философские ориентиры этнонационального и многонационального развития России в период трансформации, ломки уклада жизни, ценностных установок и политико-правовых традиций развития народов, граждан, страны. Концепция государственной национальной политики включает методы политического менеджмента в сфере регулирования межнациональных отношений:

- законотворческую работу по совершенствованию федеративных и межнациональных отношений по всей вертикали государства с целью снижения в этой сфере доли политики и повышения роли права;
- обеспечение гарантий защиты прав и свобод конкретного человека, независимо от национальной принадлежности и национально-этнических общностей (русских и других), независимо от численности;
- подготовку и реализацию федеральных и региональных программ по этнонациональному развитию и их солидарности в российской многонациональной общности, обеспечение государственной общности субъектов федерации и единства народов России, всего многонационального народа РФ, российской гражданской нации в режиме постоянного обновления и совершенствования этих программ;
- выработку и реализацию неотложных мер по снижению влияния кризисных явлений в этнонациональной и конфессиональной сферах с целью стабилизации этнополитической обстановки;
- решение проблем нарастающего демографического кризиса, прежде всего в русской этнонации, и этнополитическое измерение его последствий;
- научно-аналитическое, культурно-информационное и организационно-кадровое обеспечение государственной этнонациональной политики на всех уровнях власти и гражданского общества;
- обеспечение этнонационального развития русского народа, его культуры, традиций, социально-культурного опыта как базового для многонационального народа Российской Федерации;
- преодоление всех возможных форм дискриминации граждан страны по этнонациональному признаку;
- решение назревших проблем по удовлетворению этнонациональных потребностей людей в области образования, культуры и языка, их многонациональной духовной общности в России;
- повышение ответственности органов власти федерального центра и на местах, руководителей национально-культурных автономий и обществ за осуществление превентивных мер по недопущению, а если случилось — по разрешению межнациональных конфликтов и постконфликтному строительству.

Как отмечает Р.Г. Абдулатипов, на пути реализации концепции удалось сделать только первые шаги [1]. В наступившую эпоху, стимулирующую этнокультурное многообразие, государство оказало целенаправленное воздействие на социальные, этнонациональные, межэтнические связи и отношения, используя новые методы политического менеджмента.

Вопросы реализации государственной национальной политики и гармонизации межнациональных отношений стали регулярно рассматриваться Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Советом безопасности Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, политическими партиями.

Основными нормативными правовыми актами, реализующими базовые подходы государства в сфере национальной политики, являются: Федеральные законы «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ, «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ, «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ, «О государственной службе российского казачества» от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1997 г. № 184-ФЗ, целый комплекс нормативно-правовых актов по защите прав коренных малочисленных народов и другие.

Министерством регионального развития РФ при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти РФ в первом полугодии 2010 г. были подготовлены, а в марте 2011 г. внесены в Правительство Российской Федерации коррективы в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации. Кратко их суть можно выразить следующим образом: укрепление единства российской гражданской нации и сохранение её этнокультурного многообразия, образующие два потенциала конкурентоспособности страны.

В целях координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, обеспечения их взаимодействия с институтами гражданского общества Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666 была утверждена Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. Основными вопросами национальной политики являются четыре позиции:

- сохранение и развитие культур и языков народов России, укрепление их духовной общности;
- обеспечение прав коренных малочисленных народов и нацменьшинств;
- создание дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;
- поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Россией [2].

Приоритетными направлениями являются совершенствование государственного управления и развитие международного сотрудничества в сфере национальной политики, создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. 14 июня 2012 г. утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. Настоящая Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. и другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции [3]. Особое внимание уделяется развитию системы гражданско-патриотического воспитания, совершенствованию взаимодействия властей с институтами гражданского общества и др.

Учитывая актуальность вопросов современного развития финно-угорских народов Российской Федерации, руководством страны было принято решение о создании Поволжского Центра культур финно-угорских народов в г. Саранске

и Финно-угорского культурного центра в г. Сыктывкаре.

Начиная с 2010 г. в субъектах федерации формируется система консультативных и экспертных советов по межнациональным отношениям и взаимодействию с национальными организациями. Подобные структуры функционируют уже в 62 субъектах Российской Федерации.

В настоящее время актуален вопрос о координации и методическом обеспечении их деятельности на федеральном уровне. Для этого в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации (от 17 апреля 2006 г. № 527-р) был создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Минрегионе России, куда вошли лидеры всех федеральных национально-культурных автономий. Консультативный совет стал действенным и авторитетным механизмом обеспечения защиты прав всего спектра национально-культурных автономий, а также важным звеном в системе мониторинга и урегулирования предконфликтных ситуаций в регионах. Важными направлениями деятельности Совета в настоящее время являются формирование общероссийской гражданской идентичности у представителей различных этнических групп, проживающих в Российской Федерации, недопущение политизации этнического фактора, консолидация населения всей страны [4].

В центре внимания Консультативного совета по делам национально-культурных автономий остаются вопросы содействия социально-культурной адаптации мигрантов, изучения ими русского языка, сохранения особенностей культуры и уклада жизни народностей, населяющих Россию, системы трудовой занятости представителей национальных диаспор, создания и функционирования общественного молодежного интернационального клуба ФНКА «Дружба». Консультативный совет доказал свою эффективность. Члены Консультативного совета совместно с сотрудниками Минрегиона России, других федеральных органов власти участвуют в профилактике и разрешении межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации, выезжают в регионы для урегулирования предконфликтных ситуаций [5].

Крупнейшей общероссийской политической организацией по укреплению и развитию межнациональных связей и межкультурному диалогу является Ассамблея народов России. Ассамблея преследует важную актуальную цель – содействовать консолидации российского общества. Ассамблея народов России создана в 1998 г. в соответствии с Концепцией государственной национальной политики РФ как один из важнейших механизмов реализации национальной политики страны, является добровольной, са-

моуправляемой общероссийской общественной организацией и объединяет представителей более 160 народов РФ. 8 июля 1999 года – день учреждения Ассамблеи народов России – объявлен праздником дружбы народов – единства России. Принято обращение в адрес Президента Российской Федерации об объявлении 8 июля официальным государственным праздником Российской Федерации. Основная задача Ассамблеи – налаживание диалога между органами государственной власти и национальными общностями, участие в законотворческом процессе и миротворческой деятельности. Ассамблея издаёт информационный бюллетень «Ассамблея народов России», распространяемый в России, серию «Библиотека Ассамблеи народов России». При Ассамблее создан координационный совет молодёжных организаций, в который входят в качестве сопредседателей руководители трёх крупных молодёжных организаций России: Российского союза молодёжи, Национального совета молодёжных и детских объединений России и Союза молодёжных организаций. Ассамблея провела три съезда (1999, 2000, 2004 гг.). На каждом из съездов присутствовало более 700 представителей из всех субъектов РФ. На съездах приняты: платформа Ассамблеи как основной документ по организации её работы; доклад Президенту Российской Федерации «О национальном самочувствии народов России, о состоянии и перспективах государственной национальной политики» и «Хартия о гражданских правах народов РФ», которая предложена российскому обществу как гражданская доктрина самобытного и равноправного развития и сотрудничества народов и граждан России [6].

Основные методы политического менеджмента в сфере регулирования межнациональных отношений изложены в Конституции Российской Федерации.

Нормы о правах и свободах человека и гражданина, закреплённые в Конституции РФ, соответствуют Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений, Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и другим международно-правовым актам [7].

В Конституции и законах РФ имеется значительное разнообразие в терминологии, обозначающей социальные общности, в том числе и этнические. При этом в тексте Основного Закона нет упоминания российской нации. Здесь мы встречаем «народ», «многонациональный народ Российской Федерации», «народы», населяющие

соответствующие территории, «национальные меньшинства», «коренные малочисленные народы», «малочисленные этнические общности». Конституция РФ также признаёт расовую и национальную принадлежность индивидов (преамбула, ст. 3, 9, 19, 26, 68, 69, 71, 72, 82). В законах РФ можно встретить «этнические группы», «малочисленные этнические общности», «малочисленные народы», «коренные малочисленные народы», «малочисленные коренные (аборигенные) народы» и т.д. Все эти термины имеют в основном символическое, а не практическое значение и во многом исходят из этнонационалистических допущений [8].

Все эти термины так или иначе связаны с этническим меньшинством, понятийный статус которого до сих пор является дискуссионным и не закреплён в международно-правовых актах. Его нет и в Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств.

В Конституции РФ нечётко разграничены предметы ведения РФ и её субъектов относительно защиты прав этнических меньшинств. Так, Конституция устанавливает, что в ведении РФ находятся регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении РФ и её субъектов – защита прав национальных меньшинств и защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72) [9].

Текущее нормативное регулирование прав этнических меньшинств и этнополитики как таковой в РФ осуществляется на трёх уровнях:

- на федеральном уровне (в федеральных законах и подзаконных актах);
- на уровне субъектов РФ (в законах субъектов РФ, в подзаконных актах, издаваемых органами государственной власти субъектов РФ);
- на уровне местного самоуправления (в нормативных актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления).

Вместе с тем обозначенная система нормативного регулирования этнополитики в современной России имеет ряд пробелов на каждом уровне. Нет и единой концепции развития такой системы.

Представляется, что наиболее адекватной специфике РФ является субсидиарная модель этнополитики, основанная на принципах мультикультурализма.

Таким образом, мы предлагаем внесение изменений в конституционно-правовые акты РФ по двум направлениям. Во-первых, важно трансформировать язык законов – речь идёт о терминологической правке. Во-вторых, необходимы серьёзные дополнения в нормативно-

правовую базу, регулирующую этнополитику. В последнем случае речь главным образом идёт о концепции этнополитики в РФ, которая должна заменить морально устаревшую Концепцию национальной политики в РФ, и Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. №14-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [10].

Необходимо ускорить и принятие основополагающего федерального закона «Об основах государственной этнополитики», который в сегодняшнем варианте называется «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в Российской Федерации» и, по сути, может привести к выхолащиванию содержательной стороны этнополитики, сведению всего спектра этнического развития и взаимодействия к узкой нише собственно межэтнических отношений и этнокультурного развития. Лишь непрерывно совершенствуя систему обеспечения конституционных гарантий на свободное национально-культурное развитие народов России, мы можем противостоять основным вызовам современности: этническому

сепаратизму, религиозному экстремизму и международному терроризму.

### Литература

1. Абдулатипов Р.Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. М.: Научная книга, 2005. С. 192.
2. Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор». URL: <http://www.minnation.senat.org/Strategiya-2025.html>
3. Программа переселения соотечественников. URL: <http://www.g-rf.ru>
4. Заседание Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального развития России 28.06.2007. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=645>.
5. Заседание Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального развития Российской Федерации 01.02.2007 г. URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=507>
6. Ассамблея народов России. Общероссийская общественная организация. URL: <http://www.aappr.pf/>
7. Пешперова И.Ю. Права национальных меньшинств и их защита в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). СПб.: Издательский дом «Летний сад», 2001. 160 с.
8. Малахов В.С., Осипов А.Г. Категория «Этническое меньшинство» в российском публичном и законодательном дискурсах // Мир России. 2008. № 33. С. 67–91.
9. Савинов Л.В. Этнополитика в современной России: некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 1 (34).
10. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. №14-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/135765/>