

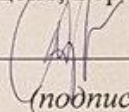
Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

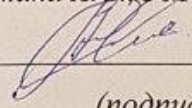


(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Выполнил:

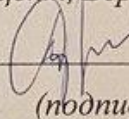
Кузьмина А.С., ГМУ-43



(подпись)

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



(подпись)

оценка отлично

Самара

2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Основы государственного регулирования межэтнических отношений в РФ.....	6
1.1.Теоретические аспекты межэтнических отношений и межэтнических конфликтов в РФ.	6
1.2.Нормативно-правовая база регулирующая сферу межэтнических (межнациональных) отношений в субъектах РФ.....	17
1.3.Организационные основы регулирования сферы межэтнических отношений в РФ.	25
1.4.Методы государственного регулирования межэтнических отношений в РФ.	28
2. Государственная национальная политика и особенности ее реализации.	32
2.1.Понятие и сущность национальной политики РФ.....	32
2.2.Проблемы реализации национальной политики в России и пути их решения с примерами из деятельности в Самарской области.....	42
Заключение.....	56
Список использованной литературы.....	58

Введение

Россия - одна из самых многонациональных стран мира, объединяющая более 193 национальностей - этносов, каждый из которых имеет свой родной язык, культуру, традиции и обычаи. И потому имеет свои особенности и сложности в сфере межэтнических отношений на различных уровнях государственного и общественного устройства.

Актуальность данного исследования определяется тем, что в российском полиэтническом обществе сохранение стабильности в межэтнической сфере, конструирование гармоничных межэтнических отношений за последние годы приобрело особую важность в связи с изменениями в геополитической обстановке, социальных и экономических процессах.

Сфера управления межэтническими отношениями для России, как многонационального государства, является достаточно проблематичной. Важно учитывать интересы народов, проживающих на территории России, вовремя предупреждать и разрешать межнациональные конфликты, регулировать миграционные процессы. Государственное регулирование межэтническими отношениями непосредственно связано с национальной политикой. И на сегодняшний день в этой сфере существует множество нерешенных проблем, основные из них будут проанализированы в данной работе.

Цель настоящего исследования - определить некоторые пути решения существующих проблем в национальной политике в России.

Задачами данного исследования являются:

1. Раскрыть основные понятия сферы государственного регулирования межэтническими отношениями;
2. Определить нормативно-правовую базу, регулирующую сферу межэтнических (межнациональных) отношений в РФ;
3. Определить методы государственного регулирования межэтнических отношений в РФ;
4. Выявить проблемы реализации национальной политики в России;

5. Определить некоторые пути решения существующих проблем национальной политики в России.

Объектом исследования являются межэтнические отношения в Российской Федерации.

Предметом исследования является государственное регулирование межэтнических отношений в России.

В качестве методологической основы данной работы были использованы методы: теоретического анализа, который применялся в изучении материалов научных и периодических изданий по теме и в анализе статистических данных, а посредством синтеза материала была достигнута цель и предложены некоторые решения выделенных проблем.

Источниками информации послужили нормативно-правовые акты – Конституция РФ, федеральные законы, действующие в сфере регулирования межнациональных отношений, международные акты, Стратегия государственной национальной политики и другие, а также труды ученых, таких как Дугин А.Г., Тишков В.А., Дробижева Л.М., Мандель В.Р., Козырев М.С. и многих других исследователей данной области.

В данной работе были более подробно рассмотрены некоторые из существующих проблем в сфере национальной политики, что позволило сделать вывод о важности консолидации российского общества, разработки мер для усиления общероссийской гражданской идентичности. Оценка на основе анализа общей ситуации в межэтнических отношениях показала, что государственное регулирование национальной политикой на данный момент не является эффективным. Были предложены некоторые способы решения выявленных проблем в тех направлениях, которые недостаточно проработаны. Было акцентировано внимание на важности разработки образовательных программ, направленных на воспитание толерантности ко всем народам России, системы подготовки преподавателей, обучающихся на родных языках народов Российской Федерации, разработки мер для принимающего общества, направленных на организацию

объединяющих этнокультурных начал с представителями этнических общностей мигрантов.

Структура работы обусловлена ее целью и задачами . Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

Список литературы содержит 49 наименований работ отечественных и зарубежных авторов.

1. Основы государственного регулирования межэтнических отношений в РФ

1.1. Теоретические аспекты межэтнических отношений и межэтнических конфликтов в РФ

Целью данной главы является дефиниция понятий межэтнических отношений и межэтнических конфликтов.

Прежде чем в полной мере понять, что такое межэтнические отношения, важно определиться с ключевыми понятиями – «этнос» и «нация».

Впервые в русский язык термин «этнос» ввел в научный оборот этнолог и основатель русской этнологии С. М. Широкогоров (1887–1939). В его понимании «Этнос есть группа людей:

- говорящих на одном языке;
- признающих свое единое происхождение;
- обладающих комплексом обычаев,
- укладов жизни;
- хранимых и освященных традицией;
- отличающихся от обычаев других групп».

Наличие общих традиций, обычаев и нравов – это и есть одно из главных определений этноса. Для этноса важно единое нравственное начало, синхронизм моральных оценок.

Ф. Ницше (1844-1900 г. г.) в своей книге «Генеалогия морали» акцентировал внимание на различиях характеров народов. Например для христианских этносов основополагающими являются такие истины как «не убий», «не укради», «возлюби ближнего своего» и т.д. При этом для иранцев «хорошо стрелять из лука и говорить правду». То есть «разные этносы имеют разные этосы [Дугин, 2011, с.176]»

Зачастую, не только в политической лексике, но и в научной литературе, понятия этнической и национальной идентичности употребляют как синонимы. Большой ошибкой это не считается, ведь «нация» обычно определяется как государственная форма этнической общности людей, то есть, как правило, нация включает в себя сразу несколько этносов, сведенных друг с другом исторической

судьбой. А «этнос» - базовое понятие для этнической классификации. Этнос (народ, группа, племя) понимается как, исторически сложившаяся устойчивая совокупность людей, с единым происхождением, языком и культурой, общей территорией проживания, хозяйством, самосознанием, менталитетом, а так же с самоидентификацией посредством выделения себя из остальных общностей по принципу противопоставлений «Мы - Они», «Свои — Чужие».

По мнению В.М. Межуева «Нация - это государственная, социальная, культурная принадлежность индивида, а не его антропологическая и этническая определенность»

Стоит отметить, что в западной социологии под нацией понимается «согражданство, основанное на индустриально развитой социально ориентированной демократии». Во многих современных демократических странах термин «нация» давно используется в значении «согражданство», «народ данной страны», « консолидированная совокупность граждан государства».

А. Дугин в понятие этнос вкладывает пространственное представление о населенной (сельской) местности, понятие «нрава», «морали», «обычая» и значение «народа». То есть по его мнению, «этносом» является органическое общество, находящееся на определенной территории и отличающееся общей моралью.

Также Дугин отмечает существование двух обществ: простое (примитивное) и сложное (комплексное). И «этнос - это простое общество, органически (естественно) связанное с территорией и скрепленное общей нравственностью, обычаями, знаковой системой [Дугин, 2011, с. 24]».

Этническая идентичность – это первый уровень коллективной идентичности в социальной истории. В статье «От этноса к нации и гражданскому обществу», где А. Дугин рассматривает эволюцию коллективных идентификаций в разных типах обществ, он пишет, что в этносе коллективная идентификация всех его членов друг с другом и с общим, часто мифологическим, предком (тотемом, духом, вождем, фетишем и т. д.) настолько велика, что индивидуального начала почти не существует вовсе [Дугин, 2016]. В этническом обществе доминирует коллективная антропология: целое в нем намного больше, нежели составляющие его части.

Американский социолог Роберт Рэдфилд (1897-1958) выделил тип общества «folk-society» [42]. Его основными характеристиками являются:

- персонализм отношений;
- синхронизм реакций;
- ограниченная численность;
- аграрную среду обитания;
- сакральное отношение к природе.

Этническим обществам присущи архаические черты. В этносе преобладают циклическое время и мифы «вечного возвращения» [21].

В данной работе термины «межэтнический» и «межнациональный» будут употребляться как синонимичные, в силу того, что в научной литературе и законодательных актах различий между ними не делаются.

Определившись с понятиями «этноса» и «нации», далее следует рассмотреть теоретические аспекты темы данной работы.

С середины XIX века проблемами психологии развития межэтнических отношений занимается этническая психология, сам же термин этнология вошел в употребление в научной сфере с 1990-х годов.

Этнология - это наука, которая изучает процессы формирования и развития различных этнических групп, их идентичность, формы их культурной самоорганизации, коллективного поведения, взаимодействия личности и социальной среды.

«Межэтнические (межнациональные) отношения – это отношения между этносами (народами), охватывающие все сферы общественной жизни»[48].

В этнологии существует два уровня межэтнических отношений.

- взаимодействие народов в разных сферах общественной жизни: политике, культуре, производстве, науке, искусстве и т. п.;
- межличностные отношения людей различной этнической принадлежности в разных формах общения — трудовом, семейно-бытовом, образовательном, неформальных видах взаимоотношений.

Межэтнические отношения - это одна из самых сложных областей общественной жизни человека. Такие отношения являются неотъемлемой частью

национальной структуры общества. Этническое многообразие обогащает культуру, препятствуя обеднению духовной жизни каждого из взаимодействующих друг с другом этносами. Это можно видеть на примере России, где относительно мирно проживает 193 этноса. Исторический опыт страны позволил выработать достаточно верную, хоть и несовершенную, тактику взаимодействия, основанную на толерантности и уважении, между всеми этническими группами.

М.С. Козырев в своей работе утверждает, что разложение государственности – это путь к частичному или полному разрушению межэтнических связей [Козырев, 2001, с.176]. Также это приводит к осложнениям в политической, экономической и социальной сферах, что также негативно.

В настоящее время существует две тенденции развития этнических процессов:

- интеграция – сближение этнических общностей, их сотрудничество и взаимодействие во всех сферах жизни;
- дифференциация – отделение определенной этнической группы от других этносов, из-за их стремления к национальной, политической и культурной независимости.

Существует две политические модели этнического развития в отдельном государстве:

- мультикультурализм (салатница, культурная мозаика) – параллельное существование культур различных этнических групп, направлена на сохранение культурных различий. Все культуры часть одной мозаики (Канада).
- «плавильный котел» - слияние культур в одну (например, в США провозглашена именно эта концепция).

Проблема межэтнических конфликтов является особенно актуальной для России, как для государства многонационального. Данная сфера нуждается в постоянном грамотном управлении.

Межэтнический (межнациональный) конфликт – это конфликт между этническими общинами, обычно проживающими на территории одного государства.

Межэтнический конфликт – любая форма гражданского, политического или вооруженного противоборства, в котором стороны, или одна из сторон, мобилизуются, действуют или страдают по принципу этнических различий (В.А. Тишков).

Данное определение В.А. Тишкова неоднозначно. Полагают, что конфликт в нем рассматривается как стадия крайнего обострения противоречий. Поэтому существует иное определение: Этнический конфликт - это любая конкуренция (соперничество) между группами, от противоборства за обладание ограниченными ресурсами до социальной конкуренции, во всех тех случаях, когда противостоящая сторона определяется с точки зрения этнической принадлежности ее членов [14].

Л.В. Лучшева считает, что объективно этнические конфликты происходят из-за различий этносов, при этом этническая идентичность является их субъективной основой [Лучшева, 2015, с.22]. Этническая идентичность подразумевает под собой понимание принадлежности человека к той или иной этнической группе.

Как отмечает Н. Баранов, этническая идентичность задается при «рождении», знанием родного языка, культурным окружением, где существуют определенные стандарты поведения и моральные устои. Этническая идентичность является разумеющейся данностью, она не подлежит обдумыванию, через нее человек осознает себя и благодаря ей может ответить «Кто я и с кем я?». Как и любая другая идентичность, этническая формируется стихийно, в процессе социализации личности[9].

В основе этноконфликта, как принято считать, лежит феномен этноцентризма, то есть. Деление на категории: «мы» и «чужие». Из этноцентризма проистекает этноцентризм. В 1906 году Уильям Г. Самнер в своей книге «Народные обычаи» ввел понятие этноцентризма. Под этноцентризмом он подразумевал склонность человека оценивать другие социальные группы исходя из сравнения с нормами и обычаями своей группы. То есть это восприятие собственной группы как превосходящей остальные. Он уточнил, что этноцентризм сопровождается предубежденностью и подозрительностью как в отношении других групп так и их членов.

Основными причинами межнациональных конфликтов являются:

– территориальная – это борьба за отделение от другого государства (сепаратизм) и создание собственного, либо за присоединение к другому (культурно-исторические причины). Подобные требования носят политический характер. К примеру, сепаратизм связан со стремлением к обособлению, отделению территории и он затрагивает интересы больших масс людей, поэтому данное явление в многонациональном государстве власти всеми силами пытаются предотвратить. Несовпадение государственных или административных границ с историческими границами того или иного народа из-за бездумной перекройки границ территорий может повлечь проблемы с в.а. Тишков писал «в каком государстве жить, кому подчиняться, на каком языке говорить, кому молиться, как перемещаться, кто будет защищать жизнь и собственность людей, наконец, какой гимн петь и каких героев и какие могилы почитать? [Тишков, 2001, с.122]»;

– социально-экономическая - возникает из-за неравенства в различных областях жизни, будь то разница в оплате труда, в приеме на работу, или различное представительство в престижных профессиях из-за принадлежности к определенной этнической группе;

– культурно-языковая – предполагает требование этническими группами сохранения и развития родного языка и культурной общности малого народа. Данная проблема является одной из самых болезненных для малых групп на данный момент, так как происходит вытеснение национальных языков русским языком. Именно язык и культура являются основой любого этноса;

– этнодемографическая и этномиграционная - изменение соотношения численности этносов вследствие контактирования и миграции, а также на фоне различий в уровне естественного прироста населения; например, сокращение численности населения определенного этноса;

– конфессиональная - сама по себе полиэтничность является источником некоторых проблем и споров, но многонациональность зачастую предполагает также и многоконфессиональность, что также означает определенную напряженность между этносами;

– историческая причина, память народов о прошлом, не только о мирных временах, но и конфликтах, войнах, что также оказывает влияние на взаимоотношения между нациями в настоящем.

Л. Савин в своей статье «парадоксы национализма и этноконфликты» пишет о том, что до недавнего времени в научных кругах доминировали в основном западные точки зрения на данную проблематику, либерального мировоззрения [Савин, 2014, с.70]. Отсюда последовали такие наиболее известные концепции причин этноконфликтов как:

– "эффект размораживания" - когда "лед" авторитарного правления выполнял сдерживающую функцию. Но в то время как он начинает таять, «старая ненависть» между этническими группами вновь возрождается и подпитывается несовместимыми требованиями, доходящими до самоопределения и политического суверенитета. Данная концепция наиболее распространена среди западных политиков в отношении последних (и замороженных) конфликтов на Балканах и Кавказе.

– глобализация, по мнению Ульриха Бека, является причиной всему. Именно она вынуждает народы защищать свои дома, культуру, и она является провокатором агрессивного национализма, который угрожает существующим государствам, в которых политические и национальные границы не совпадают [41].

– также существует иная версия, связанная с глобализацией - это всемирная экспансия рынков, которая «создает неравенство между торгующим меньшинством и большинством населения, в то время как распространение демократии дает различным демагогам возможность роста до неуправляемых масштабов».

Для полной картины следует дополнительно рассмотреть точки зрения еще некоторых ученых на причины межэтнических конфликтов.

Л.М. Дробижева считает, что в основе межэтнической напряженности лежат процессы, связанные с модернизацией и интеллектуализацией народов России. Вследствие этих процессов нарастала напряженность между некоторыми этническими группами. При этом у многих народов сформировались свои ценности

и представления, отличающиеся от ценностей и представлений русских в соответствующих республиках.

Для России, по мнению Дробижевой, являются типичными следующие конфликты:

- территориальные конфликты между субъектами федерации;
- «статусные» конфликты российских республик с федеральным правительством, как следствие стремления республик получить больший объем прав;
- внутренние (в субъектах федерации) этнополитические конфликты, связанные с реальными противоречиями между интересами различных этнических групп.

Существуют разные точки зрения на то, что именно является причинной напряженностей между этническими группами и межэтнических конфликтов в целом. Например, С Хантингтон считал, что причиной этому является возрастающие потребности, порожденные большим количеством широкодоступной информации, образованием и урбанизацией. Все это помогает желаниям, потребностям расти с каждым днем, но при этом реальные возможности общества растут гораздо медленнее. Хантингтон говорит, что само несовершенство политической системы порождает конфликты.

Согласно теории человеческих потребностей, этнические группы испытывают чувство враждебности по отношению к общностям, которые, по их мнению, виновны в отсутствии у них необходимых средств для развития и удовлетворения потребностей. Именно это порождает страх уничтожения и заставляет группу бороться. Но эта теория критикуется, из-за того, что инициаторами зачастую выступают не наиболее ущемленные группы, а титулованные нации с развитыми культурными институтами.

Также важна концепция коллективного действия, согласно которой главным являются интересы коллектива, группы, и именно во имя этих интересов действуют люди. То есть борьба ведется не просто между этническими группами, а для достижения цели той или иной группы. К тому же роль элит в таких вопросах стоит

не на последнем месте, зачастую именно из-за их интересов разгораются конфликты.

Причина не может быть одной, как правило, это комплекс причин. Здесь названы не все причины, но основные из них. Стоит учитывать, что каждый конфликт имеет свои особенности и даже изначальные причины, в ходе конфликта не всегда остаются значимыми в его процессе.

Э. Паин и А.А. Попов стали первыми, кто опубликовали статью по этническим конфликтам в СССР [33]. Они же одни из первых создали типологию конфликтов:

- конфликты стереотипов, когда группы создают образ «нежелательного соседа» в отношении другой этнической группы, не осознавая того. Примером является армяно-азербайджанский конфликт, где неприязнь друг к другу, по наблюдениям социологов и этнологов, возникла задолго до самого конфликта;

- конфликт идей, понимается как предъявление прав, притязаний на что-либо. В средствах массовой информации, в литературе говорится об этом как об «историческом праве» на территорию (Армения, Азербайджан, Северная Осетия, Ингушетия), на государственность (Литва, Татарстан, Эстония, когда-то идея Уральской республики, Грузия);

- выдвижение тех или иных притязаний. Обоснование «исторического права» на государственность, на территорию). Разрабатываются основные идеологемы, политическая мобилизация вокруг которых есть уже проявление конфликта;

- конфликт действий. Принятие институциональных решений, митинги, демонстрации, пикеты, открытые столкновения. Как пример, конфликты «карабахского», «крымского» и «прибалтийского» типа.

Одна из простейших классификаций: вооруженные и невооруженные конфликты.

Вооруженные конфликты (насильственные):

- региональные войны – это вооруженные столкновения с участием регулярных войск и использованием тяжелого вооружения. Например, Абхазский,

Южноосетинский, Карабахский, Приднестровский, Таджикский, чеченский конфликты;

– краткосрочные вооруженные столкновения – они обычно продолжаются несколько дней, но сопровождаются жертвами. Столкновения в Фергане, Оше, Осетино-Ингушское столкновение, насчитывают около 20. Подобные столкновения часто называют «конфликтами-погромами», «конфликтами неуправляемых эмоций», «конфликтами-бунтами»;

Невооруженные конфликты:

– институциональные – когда само противоречие заключается в нормах конституций, законодательства, реализующих идеологемы (это политический термин, означающий элемент идеологической системы, часть какой-либо идеологии конфликтующих сторон);

– манифестирующие – это демонстрации, митинги, акции гражданского неповиновения, голодовки;

– идеологические – это конфликты идей. Основными субъектами тут являются: представители научной, политической, художественно-творческой элиты.

Существует еще множество различных типологий. Для более глубокого понимания общей этнической ситуации России приведем еще одну типологию, разработанную Г.И.Дугиным:

- конфликты на почве национализма: нация/этнос;
- нация/нация;
- этнос/этнос;
- межконфессиональные конфликты.

Для каждой категории Дугин приводит соответствующие примеры. По линии нация/этнос он отмечает, что в связи с миграцией жителей окраин в большие города и промышленные центры, довольно распространенными случаями в России стали вспышки насилия русских националистов против этнических меньшинств. Агрессия представителей ядерного этноса народа (так или иначе имеющий претензии на

статус народа или нации), которые без согласия официальной политики государства присвоили себе статус «нации».

Также имеет место быть и обратная ситуация, репрессии со стороны преобладающего этноса в определенном субъекте русских, если они находятся в меньшинстве. В таких случаях очень сложно правильно и точно квалифицировать структуру конфликта, так как этнос не имеет правового статуса, при этом определение понятия «нация» и «национальность» точно не определены даже в Конституции. По этой причине конфликт с явным этническим подтекстом квалифицируется судом как совершенно обыкновенный гражданский конфликт. «Националистическая» же составляющая дела может рассматриваться в суде только в том случае, если использовались экстремистская символика, расистская литература и т.д. явно выражающие политический национализм.

Нация/нация. В данном типе конфликта сторонами являются нации, как пример – столкновения двух государств, либо признанного государства с непризнанным. К такому типу, во-первых, относят чеченский конфликт, где участниками являлись Россия (номинально представляющая государство-нацию) и Чечня (Ичкерия), объявившая себя в начале 90-х годов 20 века независимым национальным государством. Во-вторых, таким конфликтом может выступать российско-грузинская война в августе 2008 года, которая длилась 6 дней. Это было столкновение двух международно признанных государств-наций. Южная Осетия и Абхазия провозгласили себя независимыми государствами, т. е. нациями, но Грузия, в состав которой они входили, такими их не признавала.

Если стороны не являются нациями (политически организованными суверенными государствами со своей территорией), то такой конфликт относят к линии этнос/этнос. В качестве примеров, здесь выступают осетино-ингушский конфликт в 1992 году, или постоянная напряженность между татарами и башкирами в Башкирии. Стороны являются этносами, но стороны видят себя как «нации», а свои субъекты как «национальные государства» (Башкирия, Ингушетия, Северная Осетия), что не соответствует действительности в понимании государства.

Межконфессиональные конфликты. Дугин отмечает, что организация общества вокруг религиозной идеи подразумевает присутствие признаков создания социальной системы качественно сложнее, нежели структура этноса.

1.2. Нормативно-правовая база регулирующая сферу межэтнических (межнациональных) отношений в субъектах РФ

В данном пункте будут рассмотрены основные международные и законодательные акты и непосредственно законы, принятые в России, которые регулируют сферу межэтнических отношений.

Национальная политика, проводимая в Российской Федерации, имеет свое законодательное обеспечение[35]. Нормативно-правовые акты данной сферы, разделяют на четыре категории:

1. Международные законы, ратифицированные РФ.
 - 1.1.Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.).
 - 1.2.Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.) ETS № 157.
2. Международные законы, нератифицированные РФ.
 - 2.1.Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств (Страсбург, 5 ноября 1992 г.) ETS № 148.
3. Законы, которые были приняты государственными органами.
4. Региональные и муниципальные законодательные акты.

Законы, принятые в России, основываются на международных законах. Сохраняя их принципы и основы, законодательство РФ имеет свои особенности, отражающие российскую действительность.

Прежде чем рассматривать законы, регулирующие сферу межнациональных отношений, принятые в России, следует остановиться подробнее на основных международных законодательных актах.

Существует довольно много законодательных актов, резолюций, деклараций, в которых содержатся положения, относящиеся к межнациональным отношениям (положения о равенстве, толерантности и т.д.): это и Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года), Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (13 сентября 2007 год), и резолюция «Вместе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости» (22 сентября 2011 года) и т.д.

Стоит обратить внимание на международные акты, в которых говорится именно о правах этнических групп, а именно «национальных меньшинств».

Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным меньшинствам (или «Декларация ООН о меньшинствах»)[2]. Декларация принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г., и в 1994 г ратифицирована в России. После принятия Декларации ООН в Европе началась разработка законов защищающих права национальных меньшинств. По данному соглашению страны должны были либо привести свое законодательство в соответствие с положениями декларации, или принять какие-либо законодательные акты о защите прав национальных меньшинств.

Следует также отметить, что Декларации относятся к нормам мягкого права, то есть они устанавливают морально-политические, но не юридические обязательства.

К юридически обязывающим нормам относятся конвенции.

В частности, Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157 принятая Советом Европы в Страсбурге 1 февраля 1995 г [3]. В ней говорится о правах и условиях, позволяющих национальным меньшинствам развивать самобытность, культуру, пользоваться родным языком, создавать должны условия для образования, свободы религии и т.д. То есть излагаются общие принципы равенства в средствах массовой информации, также в религиозной, языковой сферах и т.д.

Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам была подписана в октябре 1994 года в Москве десятью странами. В ней подтверждается согласие на приверженность международным законодательным стандартам в сфере защиты прав человека, также, что национальные меньшинства стран, подписавших Конвенцию, являются неотъемлемой частью общества, и защита их прав идет на благо социальной и политической стабильности страны, в которой они проживают.

Стоит обратить внимание, что в каждом из международных актов говорится о правах и свободах национальных меньшинств, но ни один из них не имеет пояснения, что понимать и как определять национальное меньшинство, каковы его признаки. То есть не существует определения групп, которые являются меньшинствами, согласованного на международном уровне. Нередко подчеркивается, что существование меньшинства является вопросом факта. Например, верховный комиссар по делам национальных меньшинств (в 1993-2001 годах) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Макс ван дер Стул, говорил: «Я не стану предлагать вам своё собственное (определение понятия). Но, я хотел бы заметить, что существование меньшинства является вопросом факта, а не определения. Осмелюсь сказать, что я узнаю меньшинство, когда я его вижу. Во-первых, меньшинство - это группа, которую отличают от большинства языковые, этнические или культурные характеристики. Во-вторых, меньшинство - это группа, которая обычно не только стремится поддержать свою идентичность, но и старается придать этой идентичности более сильное выражение».

Данные слова за неимением точного определения, являются вполне достаточными для общего понимания. Ведь в Российском законодательстве также нет понятия как национальное меньшинство, хотя оно употребляется в Конституции РФ (ст.71-72 п.1), оно присутствует и в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 27). Признаков же национальных меньшинств, официально закрепленных, не существует.

В России также существует пакет законодательных актов регулирующих сферу межэтнических отношений.

В целом, если говорить о правовой базе, регулирующей данную сферу, вначале следует сказать об общих принципах, которые отражены в Конституции РФ[1]. А именно, принцип равенства каждого перед законом, равные права и обязанности, независимо от национальной принадлежности или расовой (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Также стоит отметить такой принцип как запрет на действия, которые направлены на разжигание национальной или религиозной розни (ч. 5 ст. 13), и пункт о недопущении пропаганды или агитации, возбуждающей «социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду», а также непосредственно о запрете пропаганды «социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства» (ч. 2 ст. 29). И особо важной является статья 26, в которой говорится о свободе в определении своей национальной принадлежности и праве пользования родным языком. Данная статья направлена на сохранение культурных особенностей каждой нации, этноса. Также следует упомянуть одну из важных для данной сферы, статью 68 Конституции РФ, в которой устанавливаются гарантии реализации языковых прав народов Российской Федерации.

Первым программным нормативным актом, который стал основой и направляющим в национальной политике, стала «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1996 N 909)[6]. Документ носит рекомендательный характер. «Концепция призвана стать ориентиром для органов государственной власти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина». Этот документ стал отправной точкой для создания правовой базы регулирующей межнациональные отношения в переходный период, в котором находилась страна на момент ее принятия. В Концепции излагаются общие подходы и ставятся основные цели и задачи для выхода из сложившейся ситуации (развитие национальных культур и языков народов, укрепление духовной общности россиян;

обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств и т.д.). Конечно, основой концепции является гарантия прав и свобод всем вне зависимости от расы, национальности, языка, религии, принадлежности к той или иной социальной группе. Также отдельная глава посвящена национально-культурному самоопределению.

На данный момент основным документом, регулирующим деятельность органов государственной власти всех уровней в сфере государственной национальной политики, является «Стратегия государственной национальной политики российской федерации на период до 2025 года»[5]. В ней отражена система современных целей и приоритетов данной сферы.

Стратегия основывается на принципах Конституции, принципах и нормах международного права, также на «многовековом политико-правовом опыте многонационального Российского государства». А также она учитывает преемственность основных положений Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года. Об основных положениях данной стратегии будет упомянуто в Главе 2 данной работы.

Федеральные законы рассматриваемой сферы в основном направлены на поддержку национальных меньшинств.

- Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. от 03.12.2008 № 250-ФЗ);
- Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ (в ред. от 09.02.2009 № 14-ФЗ);
- Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (в ред. 05.04.2009 № 40-ФЗ);
- Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. от 02.02.2006 № 19-ФЗ);

– Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений».

Также к данной сфере применяют ФЗ от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности"; ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

К примеру, ФЗ «О национально-культурной автономии» регулирует сферу культуры, языка, вопросы сохранения самобытности. В данном законе были впервые определены основы функционирования национально-культурных автономий на российской территории, говорится об обеспечении прав на развитие и сохранение родного языка, культуры этноса, определяется финансово-экономическая основа национально-культурной автономии. В законе акцент ставится на функции культурной сферы, это различные мероприятия, обеспечение сохранности памятников, возможность включения курсов по истории, этнографии и т.д. в образовательную программу, издание художественной, фольклорной литературы и др. В ноябре 2003 г. в ФЗ были приняты поправки, определившие, что «автономия» - это вид общественного объединения, а именно является отдельной категорией общественных объединений. Регулируются они специальным законом (до поправки это не было указано), существуют они в форме общественной организации (предполагается фиксированное членство физических лиц).

Закон достаточно ограничен по своей сфере действия, что вызывает определенную критику. Максимова О.Н. в своей работе анализирует данный закон, опираясь также на мнения других ученых. Сравнивая данный закон с законом о некоммерческих организациях и общественных объединениях она приходит к выводу, что «национально-культурные автономии обладают меньшим объёмом прав, чем общественные объединения, а их учреждение и функционирование связаны с большим числом процедурных ограничений. ФЗ «О национально-

культурной автономии» приводит закрытые списки сфер деятельности (ст. 1) и, соответственно, прав национально-культурной автономии (ст. 4), связанных исключительно с «сохранением самобытности, развитием языка, образования, национальной культуры». К тому же Закон не предусматривает бюджетное финансирование деятельности национально-культурных автономий, ведь финансируются лишь конкретные мероприятия и программы, которые власти сочтут нужными и полезными [29].

Принятый 25 ноября 1991 ФЗ "О языках народов Российской Федерации» устанавливает определенные требования к употреблению того или иного языка в различных сферах, которые подлежат правовому регулированию [4]. В его функции входит: создание условий для сохранения языков народов, а также их равноправного и самобытного развития. Государственным языком является - русский, а родной для этноса язык, может использоваться в «местности компактного проживания населения», и на территориях республик может использоваться несколько государственных языков. Принцип равноправия языков, является основополагающим, РФ гарантирует равные права на использование и развитие национального языка. Здесь же говорится и об использовании языков народов РФ в работе органов государственной власти.

На сегодняшний день систему приоритетов, принципов, целей и задач в сфере национальной политики устанавливает утвержденная 29 декабря 2016 г. «Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года». Приоритетными для решения вопросами государственной национальной политики являются: сохранение и развитие культур, укрепление духовной общности народов страны; создание условий для обеспечения межнационального согласия на Северном Кавказе; обеспечение прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов; а также поддержка соотечественников, которые проживают за рубежом, и помощь в развитии их связей с Россией. Документ сменил Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года, о необходимости обновления которой уже долгое время, дискутировали ученые. Концепция 1996 года не могла уже отвечать реальному

положению в сфере этнических отношений, поэтому и требовалась разработка нового документа, который определил направление национальной политики РФ. интеграцию достигается задача сохранения культурных, социально-бытовых связей с бывшими согражданами.

Стоит отметить, что ранее озвученной задаче «о взаимодействии и сохранении связей с соотечественниками, проживающими за рубежом» отводится меньше внимания в связи со сложившимися напряженными отношениями из-за политических разногласий. Поэтому взаимодействие с бывшими союзными республиками (Украина, Эстония, Латвия и Литва, Грузия и Беларусь), на любых поприщах, будь то экономическая, социальная или даже культурная сфера, сильно осложнено. Как отмечают И.И. Болотина и А. Ю. Исаева, в политических отношениях существует напряженность и подозрительность, поэтому любые взаимодействия, даже простое оказание помощи соотечественникам расценивается как попытка нарушить суверенитет государств [Болотина, Исаева, 2016]. Они приводят в пример проведение музыкальных концертов и оказание гуманитарной помощи от российской стороны жителям Луганской области (Украина). Данный жест был расценен как попытка нарушения суверенности государства, т.е. Украины.

Также на данный момент разрабатывается закон «Об основах государственной национальной политики», изначально именовался «Закон о российской нации», но данная формулировка вызвала много негативных отзывов из-за неприятия идеи единой нации. В октябре 2016 года В.В. Путин одобрил идею о создании такого закона, отметив, что он может стать в стратегию по развитию национальных отношений в России [11]. В целом Закон, по словам заведующего кафедрой Российской академии народного хозяйства и госслужбы В. Михайлова, предоставит возможность закрепить понятие российской нации как «политического согражданства». Словарь терминов был подготовлен уже в апреле 2017 года Российской академией наук (РАН). Например, российская нация определяется как «гражданско-политическая общность, консолидированную на основе исторической российской государственности, члены которой обладают равными правами независимо от этнической, расовой и религиозной принадлежности, общими

историко-культурными ценностями, чувством принадлежности к единому народу, гражданской ответственностью и солидарностью». А Россия как «национальное государство, имеющее разнообразный этнический и религиозный состав населения и отличающееся большой региональной спецификой» [14].

Таким образом, законодательная база в сфере межэтнических отношений в основном сформирована, что конечно не исключает ее усовершенствование в соответствии с современным запросам и вызовам, складывающимся в сфере межэтнических отношениию.

1.3. Организационные основы регулирования сферы межэтнических отношений в РФ

Следующим основополагающим элементом государственного регулирования рассматриваемой сферы является структура органов государственной власти.

Правительство России и Администрация Президента – это центры, где регулируются и решаются проблемы, связанные с межнациональными и межконфессиональными отношениями.

В ноябре 1991 года в России было сформировано первое ведомство – Госкомитет РСФСР по национальной политике, на основе Государственного комитета РСФСР по делам национальностей. Позже 24 февраля 1993 года переименован в Госкомитет по делам федерации и национальностей. Затем 10 января 1994 года было создано Министерство РФ по делам национальностей и региональной политики, которое действовало до 2001 года.

Задачей министерства также было взаимодействие с религиозными объединениями, которое осуществлялось через созданный на тот момент отдел по связям с религиозными конфессиями. Данное министерство 16 октября 2001 года, указом Президента РФ, было упразднено. Функции бывшего министерства были распределены между Министерством экономического развития и торговли, Министерством внутренних дел и Министерством иностранных дел.

Решением вопросов по межнациональным отношениям в РФ(2004 -2014 г.г.) занималось Министерство регионального развития, созданное по указу Президента РФ В.В.Путина от 13 сентября 2004 года. Непосредственно эти вопросы были в ведении Департамента государственной политики в сфере межнациональных отношений.

После упразднения Министерства регионального развития (8 сентября 2014 г.) вышеупомянутые функции были переданы Департаменту межнациональных отношений, которое было создано 21 ноября 2014 года в структуре Министерства культуры РФ. В состав Департамента входят отделы по:

1. Анализу межнациональных отношений и этноконфессиональных отношений.
2. Этнокультурного анализа и развития.
3. Этнокультурному развитию русского народа.
4. Сопровождению проектов и программ.
5. Укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений.

Также следует добавить, что проблемами взаимодействия религиозных объединений и государственных органов (и проблемами государственной политики в этой области) занимается с 6 мая 1994 года Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ (Глава - Сергей Приходько с 9 сентября 2013 года). Главной задачей комиссии является предоставление кабинету министров «предложений по урегулированию вопросов, связанных с деятельностью религиозных объединений». Ранее данными вопросами ведала Координационная комиссия по вопросам вероисповеданий (3 апреля 1992 г.- 6 мая 1994 г.)

Также со 2 октября 2009 года при Правительстве РФ действует Комиссия по миграционной политике, которую возглавляет Игорь Шувалов. В задачи комиссии входит: координация деятельности правительственных органов сферы, и разработка мер правового регулирования миграционных процессов.

Помимо ведомств при Правительстве РФ курированием сферы занимаются подразделения Администрации Президента РФ.

Изначально (1994 г.-1997г.) вопросами взаимодействия религиозных объединений и Президента РФ занималось Управление Президента РФ по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями, депутатами Государственной думы Федерального Собрания РФ. Но с 2004 года данные функции выполняет Управление Президента РФ по внутренней политике.

Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ, созданный 24 апреля 1995 года, является консультативным органом, задачей которого, в свою очередь, является подготовка предложений для Президента РФ по решению вопросов в сфере межконфессиональных отношений и «повышения духовной культуры общества»

Совет по межнациональным отношениям при президенте РФ, образованный 5 июня 2012 года, ведает вопросами подготовки предложений, для главы государства, по развитию важнейших направлений национальной политики государства. Председателем является В.В. Путин.

18 апреля 2015 было создано Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Агентство также выполняет мониторинг и анализ сферы межнациональных и межконфессиональных отношений; разработку и реализацию государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений; занимаются выработкой и реализацией национальной политики, а также осуществляют контроль над ней и т.д.

Непосредственно в Самарской области для реализации государственной национальной политики, а также для обеспечения взаимодействия государственной власти, физических и юридических лиц по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений 07.11.2012 г. был создан Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Администрации Губернатора Самарской области. 26.12.2014 г. Приказ «О Совете по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Администрации Губернатора Самарской области» утратил силу, и контроль над данным направлением был возложен на Департамент мониторинга общественного мнения.

Департамент мониторинга общественного мнения Администрации Губернатора помимо иных предметов ведения также занимается вопросами межэтнических отношений. А именно формирует и осуществляет, также координирует реализацию, национальную и межконфессиональную политику; организует меры по предупреждению межнациональных конфликтов, и осуществляет мониторинг их состояния.

1.4. Методы и способы государственного регулирования межэтнических отношений в РФ

История предоставляет довольно разнообразный опыт в урегулировании этнических конфликтов. Механизм, который обеспечивает это урегулирование, представляет собой сложную систему. Ее компонентами являются:

- организационные структуры – а именно институты власти (какие-либо государственные учреждения), политические движения, партии, общественные организации, религиозные объединения и т.п.;
- нормы, регулирующие взаимодействия индивидов, социальных групп и их институтов – это международное право, национальное законодательство, мораль, профессиональная этика, религиозные заповеди, идеология, традиции, обычаи;
- способы действия и характер – сдерживание конфликтующих сторон, побуждение, принуждение, или предупреждение, локализация, прекращение;
- принимаемые практические меры - санкции к одной из сторон или к обеим, заявления и декларации, переговоры, миротворчество, подавление конфликта и т.д.

Способы урегулирования конфликтов, и возможности в целом зависят от самых различных факторов: ширина их распространения, занимаемая территория, тип вовлеченного населения, интенсивность, время развития конфликта, тип вовлеченного в конфликт субъекта.

По мнению А.А. Садохина в качестве метода также могут быть применены ослабление и торможение конфликта [Садохин, Грушевицкая, 2000]. Такими методами являются:

- деконсолидация сил. Поддержка наиболее склонных к компромиссам сил, и ограничение возможностей для консолидации наиболее радикальной конфликтующей стороны;

- применение различного рода санкций: от символических до военных. Например, прекращение с воюющими сторонами экономических и торговых отношений; отказ сторонам в поставках боеприпасов, оружия, горюче-смазочных материалов. Военные санкции (вооруженное вмешательство) могут быть применены в этническом конфликте том случае, если присутствуют массовые нарушения прав человека. Санкции могут усилить и ожесточить конфликт, и сработать в пользу экстремистских сил;

- перерыв конфликта. Ослабление консолидации сил в обществе, смена эмоционального фона конфликта, снижение его накала;

- прагматизация переговорного процесса. Разделение глобальной цели на ряд последовательных задач, которые решаются совместно от простых к сложным.

Стоит понимать, что разрешение межэтнического конфликта невозможно окончательно. Те или иные противоречия будут возникать, пока существуют этносы. Поэтому в полиэтническом государстве важно не столько само разрешение конфликта, сколько его недопущение. И в этом кроется определенная проблема, а именно выявление противоречий между этносами, недопущение столкновений между ними, и применение методов по урегулированию возникших между группами вопросов мирным путем. Козырев предлагает такие методы:

- выработка общих ценностей и норм. Охватить ценностно-нормативным полем все этносы, и при этом не ущемить традиции, ценности, обычаи и интересы каждого этноса. Другими словами, заключается что-то вроде «общественного договора», содержащего основные принципы и нормы, то есть гарантировать равноправие, безопасность этноса и личности, содержать запрет на применение

насилия в конфликтных ситуациях и т.д. Не должно отдаваться предпочтение кому-то одному из участников конфликта.

- если межэтнический конфликт не был выявлен во время его зарождения, то следует, во-первых пресечь столкновения и насилие. Во-вторых, перевод конфликта в форму диалога: диалог - цель взаимодействия, либо диалог – средство достижения цели;

- в случае невозможности диалога привлекаются посредники, что является мягкой формой участия третьей стороны в разрешении конфликта;

- обращение в арбитраж;

- подавление конфликта силой является крайней формой его урегулирования.

Как пример, Г. И. Козырев приводит ситуацию на территории бывшей Югославской федерации. Там для прекращения гражданской войны применялись арбитраж, обязательный арбитраж и подавление силовыми методами, угроза применения силы. Также силовыми методами остановлен был осетино-ингушский военный конфликт [Козырев, 2001].

В целом урегулирование конфликта осуществляется на четырех уровнях, в зависимости от степени напряженности и характера конфликта:

- глобальный
- региональный
- национальный (на уровне страны)
- местный (локальный).

Преимущественно среди всех стратегий по урегулированию межэтнических конфликтов, на данный момент используется интеграционный подход [16].

Существуют также особые правила и в переговорном процессе, где предлагается использовать прагматизацию, которая подразумевает разделение глобальной цели на ряд последовательных задач.

Итак, при возникновении конфликта нужно:

- локализовать конфликт, чтобы пресечь включение этнической и религиозной составляющей, что может стать причиной его эскалации (постепенного усиления, расширения);

- не допускать преуменьшения проблемы или целей конфликтующих сторон. Нужно выйти за пределы ситуации и проанализировать ее с точки зрения общих принципов, которые могут консолидировать позиции сторон. К таким принципам относят, демократию, гуманизм, равенство, свободы и т.д.;

- исключение бюрократических промедлений при возникновении проблем;

- и самое важное в урегулировании конфликта, это быстрое реагирование и своевременное принятие нужных мер [32].

Таким образом, сфера межэтнических (межнациональных) отношений является одной из самых сложных и важных сфер общественной жизни. Для России, как многонационального государства, вопрос о межнациональных отношениях является особенно актуальным. В первой главе был рассмотрен понятийный аппарат данной сферы, рассмотрены нормативно-правовые акты и организационные структуры, занимающиеся, регулирующие вопросы межэтнических отношений.

2. Государственная национальная политика и особенности ее реализации

2.1. Понятие и сущность национальной политики России

Национальная политика – деятельность, направленная на урегулирование этнополитических процессов. Национальная политика выстраивается на основании теоретических знаний, принципов, конкретной цели и мер по ее реализации. Именно национальная политика направлена на регулирование межэтнических (межнациональных) отношений в государстве. Ее положения документально закрепляются в соответствующих государственных правовых актах.

Концепция государственной национальной политики РФ определяет национальную политику как «систему федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации». Данное определение не в полной мере отражает ее сущность, так как в нем раскрывается лишь одна сторона национальной политики – правовая. Но следует уточнить, что ее целью, как ранее говорилось, является создание благоприятных условий для развития всех этнических общностей государства, и выстраивания положительного опыта взаимодействия друг с другом, на основе уважения к культурным особенностям.

Поэтому определение А.М. Лопухова является наиболее полным: национальная политика – это целенаправленная деятельность субъектов политики (во-первых, государства) по регулированию межнациональных отношений и взаимоотношений между народностями, которая закреплена в юридических актах государства и политических документах. Проявляется в практической деятельности чиновников и государственных органов. Основой национальной политики, по мнению Лопухова, является: реализация естественного права каждого народа на свободное, достойное и самостоятельное существование, искусство согласования национальных интересов, сохранение его национальной самобытности, культуры и языка, а также гармоничное включение каждого народа в многонациональную федерацию и в мировую цивилизацию [Лопухов, 2013].

Главные социальные субъекты национальной политики - это этнические общности, их лидеры и элиты. Институциональные субъекты – государственные органы (высшие, региональные), политические партии, движения и общественно-политические парии. Но все это условно. Этнические общности (этнос) могут выступать не только как субъект национальной политики, но и как ее объект. Также и государство, политические партии, организации, лидеры, личности (являющиеся носителями этнических свойств) – все они могут выступать в роли объекта в случае воздействия на них социально-политических сил, если возникает вопрос национального характера. Стратегия, направление и эффективность проводимой национальной политики зависит в первую очередь от интересов и действий самого объекта.

Государство, как обладатель больших возможностей, является главным этнополитическим институтом, который определяет направление и характер реализации национальной политики и регулирования межэтническими отношениями.

Для понимания процессов реализации следует разобрать теоретические основы управления национальной политикой.

Условно выделяют фазы государственного управления национальными отношениями:

- анализ и прогнозирование тенденций этнических процессов;
- формирование и принятие политических решений (выработка целей, определение путей, методов и средств их достижения);
- реализация принятых решений;
- контроль исполнения решений.

Выделяют 3 уровня государственного управления национальными отношениями:

- теоретико-концептуальный уровень предполагает разработку программы национального развития (концепции). Исполняют парламентские и правительственные комиссии и комитеты, государственные подразделения, экспертные группы, научно-исследовательские институты и центры.

– политико-правовой уровень (законотворческий). Происходит принятие государственных решений, нормативно-правовых актов, законов, которые будут устанавливать какие-либо механизмы, средства и пути решения задач в этнополитической области. Исполняют высшие органы государственной власти.

– практико-политический. Это уровень, где центральные государственные органы и органы государственной власти регионов и административно-территориальных единиц практически реализуют общегосударственные программы национального развития с учетом специфики регионов.

Их условность объясняется тем, что сфера национальных отношений является достаточно сложной и требует гибкости и оперативности в принятии решений, особенно при назревании межэтнических конфликтов.

Для осуществления национальной политики в полиэтнических странах, которой является и Российская Федерация, создаются структуры осуществляющие деятельность по разработке решений для поддержания стабильности и разрешения межэтнических конфликтов, учитывая особенности каждой этнической общности.

Этнополитические принципы реализуются посредством стратегии, которая обозначает основные цели, задачи и направления, установленные непосредственно субъектами национальной политики. Выбор стратегии напрямую зависит от различных факторов: особенности процессов развития народов, задачи, поставленные для обеспечения его национальных интересов, исторические условия, соотношение интересов одного народа с другими.

Выделяют три властные стратегии, которые по-разному влияют на легитимацию и делегитимации власти и применяются для разрешения этнических вызовов [Фадеичев, 2012]:

– этнополитическое дистанцирование, применяется в случае отсутствия межэтнических проблем, либо данные проблемы второстепенны или состояние сферы оценивается как благополучное. Подобный выбор в некоторых случаях может привести к напряженной ситуации в межэтнических отношениях, если: игнорируется управление миграционными процессами, дискриминация

национальных меньшинств и т.д. Это может показать власть как слабую и неэффективную;

– этнонационализм заключается в принятии законов дискриминирующих этнические меньшинства, официально устанавливается идеология «государствообразующей нации», поддерживается пропаганда этнических и расовых стереотипов, ксенофобии. Такая стратегия приводит к расколу общества и нетерпимости, что ослабляет власть;

– этническое согласие предполагает конструктивную этническую политику, что означает выработанное эффективное управление межэтническими отношениями, укрепление политико-культурного взаимодействия этносов, реализация интересов и поддержка этнокультурных потребностей, своевременное преодоление этнических конфликтов.

В современной действительности в чистом виде существуют редко. Например, по мнению Фадеичевой М. А., этнополитическая стратегия России на современном этапе носит довольно противоречивый характер, сочетая все три модели стратегий.

Прежде чем рассмотреть стратегию и целевые ориентиры национальной политики Российской Федерации на сегодняшний день, следует немного углубиться в историю, и для того чтобы получить понимание о пути формирования этой сферы политики в Российском государстве.

Российское государство уже изначально формировалось как многонациональная (многоэтническая) страна [23]. Например, по переписи 1897 года 47% населения Европейской России считали родным языком – русский, 19 % - украинский, и 5% - белорусский, 39% - неславянские языки. Помимо языковых отличий, конечно, имелись и религиозные: 70,8% населения были православными, католики составляли 8,9%, и 8,7% - мусульмане. В Российской империи, где проживали различные этнические группы с особенными культурными традициями, уровнем экономического развития, образом жизни, национальный вопрос всегда имел большое значение. Стоит заметить, что в Российской империи не существовало понятия «господствующей нации». И как отмечает А.Х. Даудов, сам

факт, что под русской властью не исчез ни один народ, что является особенным случаем в истории [Даудов, 2013].

У каждого народа был свой особенный путь вхождения в состав России. Например, для народов Кавказа и Средней Азии - это был путь выживания из-за многочисленных междоусобиц среди феодальных владений.

Земли Сибири, Дальнего Востока, Поморья и т.д., где русские торговцы, промышленники, военные отряды занимали свободные земли, были признаны за Россией путем переговоров с США, Англией, Японией и Китаем.

Для европейской же части складывалось все иначе. Войны и борьба за выход к морю, которые велись с Польшей, Швецией и Турцией, обусловили исторический путь вхождения близлежащих территорий в состав России.

Правительство на тот момент вело особую политику в отношении различных национальностей, при этом никаких правовых ограничений формально не существовало. Были же определенные привилегии для некоторых народов. Для мусульман были созданы шариатские суды, народы русского севера и Сибири освобождались от крепостной повинности, а не православное население от всеобщей воинской повинности.

Но даже при всем положительном опыте Российская империя не избежала и некоторых важных недочетов в политике. За льготами для одного народа скрывалось само неравное отношение ко всем в целом. Белорусы и украинцы воспринимались как часть народа русского. Восточные земли имели собственное управление в лице местной знати, для сохранения особенностей народов. Для татар-мусульман долгое время существовали ограничения и большое экономическое давление. Евреи (евреи-иудеи в определенные периоды не допускались к государственной службе), а с 1864 года и поляки-католики, были также ограничены в своих правах [Наумов, 2014]. Степень владения государственным языком (русским) и конфессиональный признак, который совпадал с национальным, были поводом для ограничения прав, что таким образом указывало на существование национальной дискриминации.

Особенным для национальной политики стал период Советской власти. В то время национальной политике уделялось особое внимание: «обеспечение всем народам, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение» [Ленин, 1967]. Определением времени стала «братская дружба народов». Советский народ стал новой интернациональной общностью с присущими ему общими культурными чертами.

Были сформулированы основные принципы национальной политики: право народов России на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмена всех и всяких национальных, национально-религиозных привилегий и ограничений, равенство и суверенность народов России; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России [10]. Данные принципы, сформулированные вначале в Декларации прав народов России, были впоследствии закреплены в Первой Советской Конституции 1918 года и освещены в других правовых документах.

Особое внимание уделялось ликвидации неграмотности, созданию новой «социалистической по содержанию и национальной по форме» культуры, преодолению экономического неравенства. Осуществлялся поиск подходящего для многонациональной страны государственного устройства, что привело к образованию 20 автономных и 15 союзных республик, 10 национальных округов и 8 автономных областей.

Итогами такого выстраивания национальной политики стало сближение всех наций, которые объединял образ жизни и сформированное социалистическое общественное сознание. Такое положение дел в перспективе виделось как путь к слиянию наций, размыванию национальных особенностей. Что с одной стороны могло обеспечить единство страны, с другой - разрушить культурные особенности народов.

После распада Советского Союза, в 1991 году провозгласившая суверенитет, Российская Федерация вновь осталась без определенного курса в национальной политике. Первым шагом для ее формирования стала Конституция РФ 1993 года,

где были определены основные принципы национальной политики. И впоследствии в 1996 году эти принципы легли в основу Концепции государственной национальной политики (по Указу Президента РФ от 15 июня 1996 г.)

Национальный вопрос решался посредством создания национально-культурной автономии. Теперь все проживающие на территории РФ этнические общности считаются государствообразующими и коренными. Национально-культурная автономия становится формой самоопределения народов РФ. Конечно, отделение не является (официально не закрепляется ни в Конституции, ни в Концепции национальной политики) формой самоопределения. Важнейшей формой развития федерализма и внутреннего территориального самоопределения признается республика. А одним из принципов является – равное отношение субъектов с федеральными органами государственной власти.

В целом на тот момент (1990-е 20 в.) для законодательного обеспечения государственной национальной политики была проделана большая работа. Помимо Концепции национальной политики, были приняты: Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", Закон Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации", Федеральный закон "О национально-культурной автономии", Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов", Федеральный закон "Об общественных объединениях", Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также нормативные правовые акты по вопросам возрождения и развития казачества, этнокультурного развития народов России защиты прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств.

Сегодня основные принципы, цели, задачи и направления национальной политики Российской Федерации закреплены в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

По своей сути, как ранее отмечалось в данной работе, Стратегия государственной национальной политики РФ – это то, что пришло на смену Концепции, так она в своем роде уже изжила себя и уже не отвечала запросам времени. Государственной национальной политике Российской Федерации, как прописывается в Указе, требовалось обновление концептуальных подходов, учитывая реальное состояние национальных отношений, и выработка новых решений существующих и возникающих проблем.

В целом принципы, содержащиеся в стратегии схожи с ранее принятыми, по своей сути из них можно выделить:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его происхождения, расы, национальности, убеждений, языка, религии, и независимо от других факторов, что определяют его социальный статус;
- искоренение и предотвращение любых форм дискриминации по признакам религиозной, расовой, социальной, языковой или национальной принадлежности;
- уважение национального достоинства граждан, предотвращение и пресечение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Также стоит отметить, что основными вопросами государственной национальной политики остаются:

- развитие и сохранение культур народов РФ и их языков;
- обеспечение прав национальных меньшинств и малых народов РФ [5].

Цели государственной национальной политики остались почти неизменными по своей сути, актуальным и на сегодняшний день является: развитие культурного многообразия народов, гармонизация межэтнических (межнациональных) отношений, социокультурная адаптация мигрантов, упрочнение гражданского самосознания.

Было поставлено множество задач для реализации целей, основные из них направлены на единение российского народа и совершенствование государственного управления в данной сфере, для этого должна быть осуществлена

консолидация работы государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества, достигнуто согласие между различными нациями государства, сформирована обстановка нетерпимости к распространению экстремистских идей, нетерпимость к ксенофобии и национальной исключительности [Ярошук, 2008]

Стоит также отметить, что одними из важнейших направлений государственной национальной политики, отличные от Концепции, стали:

- совершенствование государственного управления;
- совершенствование системы образования, гражданско-патриотического воспитания нового поколения;
- обеспечение наилучших условий для развития и сохранения языков народов;
- информационное обеспечение реализации национальной политики Российской Федерации (чему также было уделено особое внимание и конкретизирована необходимость подключения различных методов СМИ для реализации целей Стратегии);
- развитие международного сотрудничества в сфере государственной национальной политики Российской Федерации.

Для реализации всех названных задач, Правительством Российской Федерации была принята Федеральная целевая программа "Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 - 2020 годы)", но уже в 2017 году ее финансирование прекратилось.

Но на данный момент действуют программы и подпрограммы, разработанные для достижения целей и задач Стратегии, за их реализацию отвечает Федеральное агентство по делам национальностей, как:

1. Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 N 1532 (ред. от 12.05.2017) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики"[7];

- 1.1. Государственно-общественное партнерство в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;

1.2.Общероссийская гражданская идентичность и этнокультурное развитие народов России;

1.3.Русский язык и языки народов России;

1.4.Коренные малочисленные народы Российской;

1.5.Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации;

1.6.Российское казачество;

1.7.Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве;

1.8.Обеспечение реализации Государственной программы.

2. Об утверждении государственной программы Самарской области "Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Самарской области (2014-2020 годы)" [8].

Реализация данной программы, как предполагается, позволяет создать эффективную систему взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества, для решения вопросов национальной политики. В целях инновационного развития планируется создание условий для реализации потенциала молодежи, укрепление мира и согласия, а также уделяется особое внимание формированию российской нации. В планах расширение международного и межрегионального сотрудничества по вопросам государственной национальной политики включая участие институтов гражданского общества, обеспечение поддержки малых народов России (сохранение и защита их традиций и культуры) и языковой сферы народов. Будут созданы условия для интеграции мигрантов в РФ. Итогом реализации программы планируется снижение количества межэтнических (межнациональных) и межконфессиональных конфликтов.

2.2. Проблемы реализации национальной политики в России и пути их решения с примерами из деятельности в Самарской области.

Непосредственно, в Стратегии национальной политики выделяют такие негативные факторы, которые влияют на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений, как:

- высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации;
- размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации;
- правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти;
- сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике;
- недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения, изучению истории и традиций народов России, их опыта солидарности в укреплении государства и защиты общего Отечества;
- распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов;
- недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации;
- недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом;

– унифицирующее влияние глобализации на локальные культуры, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, незаконная миграция, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность.

Каждая из представленных проблем важна в своем роде и имеет большое влияние на состояние межнациональных отношений.

Если рассматривать на примере региона, то, например, в Самарской области на фоне нарастания миграционных потоков наблюдаются изменение рост экстремистских проявлений и мигрантофобии в молодежной среде, национального состава населения, межэтническая и межрелигиозная нетерпимость (с. Алькино Похвистневского района, с. Сухие Аврали Елховского района, с. Студенцы Хворостянского района, с. Кротовка Кинель-Черкасского района).

Важно отметить тот факт, что межэтническая нетерпимость зачастую свойственна небольшим городам, селам, где плохо развита образовательная направленная на воспитание этнической толерантности.

Это подтверждает и проведенное авторами статьи «Содержательные характеристики толерантного сознания современной молодежи» исследование, в котором было выяснено, что у молодежи, проживающей в сельской местности преобладает этнофанатизм, а у городской - этническая индифферентность. По мнению авторов статьи, это может объясняться тем, что в сельской местности чаще всего выражена этническая сплоченность, а в городе наблюдается отчуждение от этноса. Соответственно, этническая принадлежность преобладает у сельских жителей, а национальная у городских [Митина, 2015].

Основными проблемами в сфере межнациональных отношений в Самарской области являются:

- слабая общероссийская гражданская идентичность при всей большей значимости этнической и религиозной самоидентификации;
- этнополитический и религиозно-политический радикализм и экстремизм;
- рост числа внешних трудовых мигрантов и их низкая социальная и культурная адаптация;

– недостаточная координация использования ресурсов в целях достижения гармонизации межнациональных отношений, укрепления гражданского единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации) [8].

Самарская область является многонациональным регионом, где одной из проблем является высокие миграционные потоки, зачастую присутствуют на практике нелегальные миграции, что сопровождается нарастанием напряженности и увеличением числа потенциальных угроз [48]. О. Мельниченко, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, на семинаре-совещании, прошедшем 16 июня 2017 года, отметил, что одним из основных механизмов преодоления проблем в сфере социализации мигрантов является организация эффективной работы и государственной поддержки национально-культурных объединений [46]. Следует отметить, что в Самарской области проживают представители 157 национальностей, примерно 14 из них это этнические группы.

Также делается акцент на усиление совместной работы с органами МСУ (местного самоуправления) Самарской области, и на повышение эффективности работы по интеграции и адаптации мигрантов. И обозначена необходимость разработки предложений по внедрению единой системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, которые отвечают за межнациональные и межконфессиональные отношений.

Актуальным вопросом на сегодняшний день является внедрение системы мониторинга межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в Самарской области. Данная система будет внедрена в течении второго квартала 2017 года, что позволит выявлять конфликты на ранней стадии. Такая система уже действует в 84 регионах. Это даст возможность определять проблемные зоны в межэтнических отношениях региона и тем самым повысит эффективность реализации государственной национальной политики [46].

Ранее в данной работе говорилось о том, что одной из целей российской национальной политики является «упрочнение общероссийского гражданского

самосознания, духовной общности многонационального народа РФ (русской нации)». Здесь встает вопрос о формировании гражданской идентичности. Следует обратиться к некоторым исследованиям, чтобы прояснить обстановку по данной проблеме.

Согласно общероссийским исследованиям ИС РАН и РМЭЗ НИУ ВШЭ, сопричастность к гражданам России в 2013–2015 гг. испытывали 75–80% россиян (рис.1.).

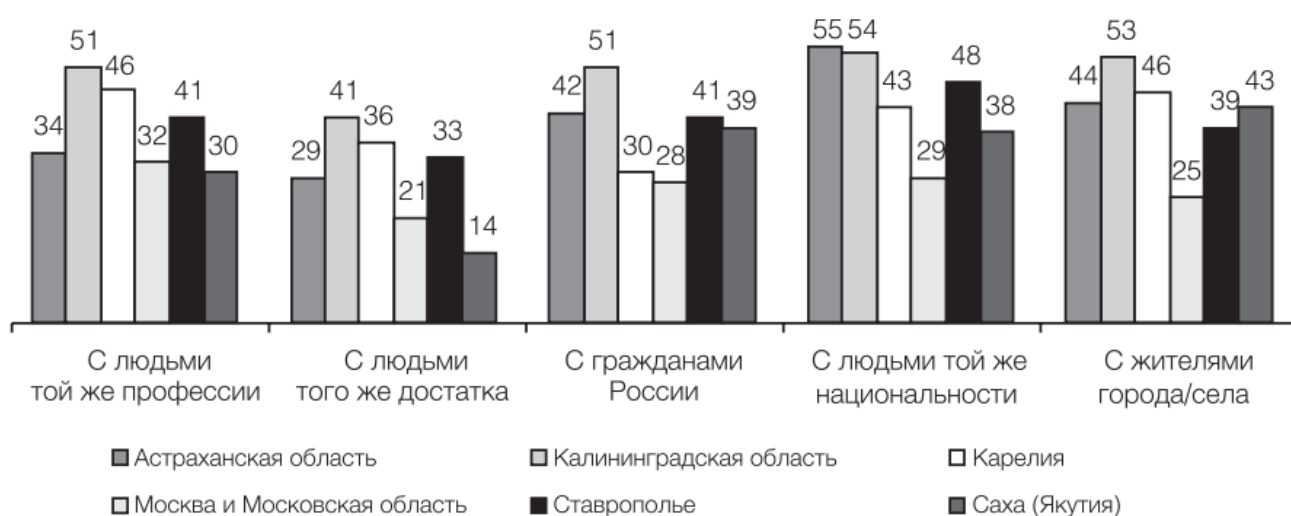


Рисунок 1 - Региональный рейтинг идентичностей (доля ощущающих сильную связь с соответствующей категорией людей), в %.

“В значительной степени” (27–31%) ощущали близость с гражданами России. По мнению Л.М. Дробижевой, это свидетельствует об ассоциативной, а не просто о категориальной идентичности [Дробижева, 2017]. При ассоциативной идентичности «люди осознают значимую связь с гражданами страны и готовность действовать во имя общих интересов», а при категориальной просто происходит отождествление себя с гражданами России (см. рис.1).

Такой вывод подтверждается также отношением россиян к следующему утверждению: “В наше время человеку нужно ощущать себя частью общероссийской нации”. 79% опрошенных – поддержали его, а 39% с утверждением были полностью согласны (см.рис1). Дробижева также отмечает, что у представителей иных национальностей есть стремление подчеркнуть свою

сопричастность к общегражданскому сообществу, чего у русского населения нет, так как большинство принадлежат к обеим категориям: «россиянин» и «русский».

По общероссийской выборке гражданская идентичность оказывается не приоритетной среди наиболее часто упоминаемых идентичностей (профессиональной, по достатку, этно-национальной, локальной - город, село проживания).

Рейтинговая позиция гражданской идентичности в различных регионах от общероссийской может отличаться.

Для формирования гражданской идентичности, укрепления духовной общности многонационального народа России, нужно создать благоприятную атмосферу для всех национальностей (этносов), проживающих на территории РФ. Но до недавнего времени система раннего выявления проявлений экстремизма, радикализма и этнофобии в муниципалитетах и регионах была довольно плохо установлена. В то же время такие задачи, как сохранение межэтнической гармонии, пропаганда уважительного отношения между представителями определенных этнических групп, своевременное разрешение потенциальных конфликтных ситуаций, еще не стали приоритетом [Зейналов, 2016].

Необходимо признать, что в сфере межэтнических отношений законодательство Российской Федерации не в полной мере учитывает потребности общества в укреплении гражданского единства, уменьшении межэтнической напряженности, не имеет норм, способствующих межэтническому взаимодействию и обеспечивающих межэтническую гармонию и гражданский мир.

Растущее воздействие в Российской Федерации на ситуацию, наблюдаемую сейчас в сфере межэтнических отношений, обеспечивается миграцией. Очень многие из прибывающих в страну мигрантов не только очень плохо знают русский язык и имеют низкий уровень образования, нередко они не хотят знать и соблюдать общероссийские правила поведения и социально-культурные ценности. Это одна из основных причин возникновения мигрантофобии, что, в свою очередь, провоцирует обострение этнического экстремизма.

Значительную роль в негативном восприятии прибытий играет структура занятости мигрантов, их социальный статус и портрет.

По мнению Крестьяновой Л.С., особенно больше внимания государственным органам следует уделять предотвращению дискриминации и неравного обращения с мигрантами, упорядочению процесса привлечения иностранной рабочей силы. Можно сказать, что существует определенная дискриминация в оплате труда в отношении представителей этнических общин мигрантов, их социального и правового неравенства [Крестьянова, 2016].

Из сферы труда дискриминация представителей этнических групп мигрантов переносится на повседневный уровень.

Между тем конфликт, вызванный взаимодействием представителей этнических общин мигрантов и населения принимающей страны, начинает активно распространяться на отношения внутри принимающего общества: представители некоторых этнических общин, традиционных для региона под влиянием миграционных процессов, все чаще воспринимают представителей других традиционных этнических общностей с недоверием, презрением и опасениями.

Меры по сокращению межкультурной, межэтнической дистанции, в частности, обучению мигрантов основам русского языка и культуры, а также обеспечению их прав и минимальных социальных гарантий могли бы помочь решить эту проблему. Необходимы также меры для принимающего общества, которые будут направлены на формирование объединяющих этнокультурных начал с представителями этнических общностей мигрантов.

Следует привести некоторые дополнительные статистические данные иллюстрирующие состояние в рассматриваемой сфере.

Проведенный «Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального Агентства по Дедам Национальностей» как раз доказывает то, что проводимая ранее национальная политика не привела к консолидации российского народа [Хайкин, Бережкова, 2016].

Общероссийский опрос общественного мнения ВЦИОМ показал, что актуальность межнациональной проблематики ощущает не только федеральная и региональная власть, но и граждане страны: почти каждый третий россиянин (30%) отмечает, что за последние 15 лет отношения между людьми разных национальностей в стране ухудшились; улучшение отмечает каждый четвертый (24%), отсутствие изменений в отношениях— 38%

Более половины россиян (57%) считают, что многонациональность приносит России больше пользы, чем вреда. С обратной точкой зрения согласны 26%, т.е. каждый четвертый видит в многонациональности скорее проблему для страны, чем благо.

Закрепленное в Конституции равноправие всех народов также пока не стало общепризнанной нормой для общественного сознания. С тем, что все граждане России вне зависимости от национальности должны обладать равными правами, солидарны только 64% россиян. Каждый третий (31%) полагает, что русские должны иметь в России больше прав, чем другие народы.

Более трети граждан (37%) выступают за то, чтобы отдельные народы (русские в Российской Федерации в целом и коренные в национальных республиках и областях) имели больше прав, чем другие.

Делаем вывод, что более трети населения не воспринимают российскую нацию как единое «сообщество граждан Российской Федерации разной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, осознающих свою гражданскую общность и политико-правовую связь с российским государством», в их сознании доминирует этническая идентичность над гражданской.

Таким образом, можно увидеть, что проблема «слабой гражданской идентичности» действительно является актуальной на сегодняшний день.

Для понимания того, какие меры сейчас принимаются на практике, следует рассмотреть некоторую деятельность на примере Самарской области. Для укрепления государственного единства и целостности Российского народа в целом, и для того чтобы сохранить этнокультурную самобытность народов Самарской области, возникла необходимость в разработке отдельной Государственной

программы, направленной на укрепление общенациональных интересов и интересов народов Самарской области. Для полноценного функционирования Государственной программы необходимы скоординированные усилия государственных органов и многих социальных субъектов: общественных объединений, традиционных религиозных организаций, учреждений культуры, учебных заведений и т.д. Государственная программа выступает в роли механизма координации государственной национальной политики в Самарской области, выработки региональной стратегии этнокультурного развития, поддержки диалога между государственными органами и общественными национально-культурными и религиозными организациями.

Для Самарской области, как многонационального региона, проблема межэтнических отношений актуальна, но в процессе изучения была выявлена недостаточность статистического и исследовательского материала в этой сфере.

Но в целом работа в этом направлении ведется, и значительный вклад в развитие сферы межэтнических отношений делает Дом Дружбы Народов Самарской области.

На данный момент стало больше внимания уделяться проблеме недостаточности образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения.

Например, исходя из отчета о ходе реализации в 2016 году государственной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Самарской области, прозвучавшего на заседании Правительства Самарской области стало известно, что: в 2016 году более 200 тысяч человек приняли участие в мероприятиях в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Реализация государственной программы была направлена на формирование условий для преодоления сложившихся негативных тенденций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, формирование положительных сдвигов в сфере укрепления единства российской нации.

В этих целях было предусмотрено проведение информационных и других социально значимых мероприятий. В течение года были организованы и проведены более 500 мероприятий этнокультурной направленности. Среди них: мероприятие для детей школьного возраста «Россия многонациональная», посвященное государственному празднику «День России», торжественные мероприятия, посвященные государственным праздникам «День Победы», «День народного единства», семинары, «круглые столы» по вопросам гармонизации межконфессиональных отношений, профилактики межэтнических конфликтов, межнациональный праздник «День народов и национальных культур Самарского края» и др. Участие в них приняло более 200 тыс. человек [48].

Также отметили, что информация о деятельности национальных общественных объединений Самарской области и проводимых ими межнациональных и этнокультурных мероприятиях регулярно размещается на информационном портале о дружбе народов «Все мы – Россия!» (www.samddn.ru). Государственную поддержку получили 19 проектов в сфере укрепления единства российской нации и этнокультурного развития народов, реализуемых 15 национальными общественными объединениями [46].

Но подобный выбор мер для реализации национальной политики, основанный лишь на проведении различных мероприятий развлекательного характера, судя по опыту, не приводит к должным результатам.

Важно уделять пристальное внимание созданию условий для улучшения системы подготовки учителей, преподающих на родных языках народов Российской Федерации; организации курсов повышения квалификации специалистов (педагогов) по вопросам формирования толерантного сознания по отношению к различным нациям; введение преподавания в школах, средних школах и университетах курса этнологии и других академических дисциплин, которые будут помогать воспитанию толерантности исходя из общего понимания особенностей наций и этносов.

Например, в Самарской области было проведено исследование, в котором было выяснено что, по мнению экспертов, изучение этнических культур и родных

языков довольно востребовано, и что включение таких дисциплин в образовательные программы будет способствовать расширению гражданского и этнического самосознания. «Результаты исследования свидетельствуют о сохранении в региональных социумах запроса на изучение в образовательных учреждениях родных (национальных) языков и предметов этнокультурной направленности» [Тишков, 2016, с.20]. И было рекомендовано поощрять учреждения среднего, специального и высшего образования к использованию и развитию технологий этнокультурного образования и воспитания.

При этом Тишков отмечает, что региональная специфика этнокультурной среды зачастую не повсеместно принимается во внимание органами образования, к тому же школьные и вузовские администрации часто не ориентируются на запросы местного населения, из-за этого возникает потенциал национального напряжения

Степанов отмечает, что никем не оспаривается важность образовательной политики и высокая ценность образовательной системы. Нет необходимости доказывать, что система образования нуждается в обновлении, требуется, чтобы она удовлетворяла требованиям полиэтнического, многоконфессионального общества. Система, которая существовала до сих пор, является инерционной, основанной на заслугах и достижениях советского периода, социально-культурном и профессиональном опыте старших поколений.

Образовательная политика связанная с процессом национальной интеграции должна избегать крайностей, как говорит Степанов О. В. «не заниматься реконструкцией «славного прошлого» и не создавать заново систему образования, явно скопированную из иностранных, и не всегда лучших образцов». Развитие образования, соответствующее задачам объединения нации, предполагает поиск варианта, который будет включать культурно-историческое наследие, и будет направлен на приоритетные цели развития общества, государства, нации и личности.

Для успешной модернизации образования требуется не только новое понимание опыта прошлого, но и установление культурных и социальных смыслов в современном российском обществе.

При выстраивании образовательной политики, направленной на решение задач национальной интеграции российского общества, государство должно учитывать проблемы национальных интересов. Приоритетом может являться проблема первоначального переформатирования именно национальной культуры. Хотя традиционно считается, что угрозы формированию национальной интеграции и безопасности страны прежде всего связаны с внешней средой. Ведь уязвимость перед внешними угрозами всегда возникает из-за внутренней слабости.

Национальная (этническая) интеграция действительно сложный многогранный процесс, затрагивающий множество аспектов, и не только социально-экономические сферы жизни россиян, но и исторически сложившиеся обычаи и верования на территории нашей страны, включая и давние проблемы взаимодействия культур.

Национальная политика (в том числе образовательная) опирается на некую национальную идею. Степанов О. В. Отмечает в своей статье, что отсутствие национальной идеологии в национальных интеграционных процессах для России является даже более большой преградой, чем технологическое или научно-техническое отставание [Степанов, 2016].

Действительно, народ сплоченный, единый может преодолеть все угрозы и проблемы, возникающие в наше сложное время. Поэтому важно уделять особое внимание образовательному процессу, разработке образовательных программ, направленных на воспитание толерантности ко всем народам России. Конечно, в первую очередь, акцент в данных программах должен идти на историю народов, так как знание особенностей этносов убирает, в определенной степени, барьер непонимания и помогает легче преодолеть социокультурные и психологические преграды в общении.

В 2016 году на Совете по межэтническим отношениям было предложено «перейти от стратегии к созданию федерального закона», в котором должны быть включены все нововведения, связанные с межэтническими отношениями. Идея была поддержана президентом, и процесс его разработки уже начат. Но споры вокруг уместности такого закона для нашего общества до сих пор не утихают.

В то же время следует отметить, что в такой многонациональной стране, как Россия, понятие «гражданская нация» приобретает особое значение. В процессе глобализации и в сложных процессах демографических культурных преобразований, которые сейчас происходят, было бы правильно определять общую идентичность людей и помогать российским гражданам чувствовать себя как единое российское общество, учитывая различия на уровне национальных групп.

Для российского общества, характеризуемого полиэтничностью и социокультурным многообразием, актуальной продолжает оставаться задача выработки эффективной политики в сфере гармонизации межэтнических отношений, предотвращения и урегулирования межэтнических конфликтов. В современной России начался новый этап формирования и реализации национальной политики, однако государственные институты и экспертное сообщество по-прежнему испытывают дефицит научных и управленческих практик [Вялых, 2016].

Подводя итог, можно сказать, что государственное управление национальной политикой, на сегодняшний день, не является совершенным, отсюда вытекает множество нерешенных проблем в этой сфере. В данной работе были более подробно рассмотрены некоторые из них, что стало неким показателем разрозненности российского общества. Главной направлением в национальной политике в полиэтничном государстве является консолидация общества. Поэтому основной проблемой, провоцирующей появление и всех остальных, является «слабая общероссийская гражданская идентичность при всей большей значимости этнической и религиозной самоидентификации». Усугубляющими состояние «единства российского народа», являются такие проблемы как: распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов; недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности; рост числа внешних трудовых мигрантов и их низкая социальная и культурная адаптация и преобладание негативного восприятия мигрантов.

Решением данных проблем является создание благоприятной атмосферы для всех национальностей (этносов), проживающих на территории РФ. Следует обратить особое внимание на:

- важность образовательного процесса в формировании благоприятной сферы для межэтнических коммуникаций. Разработка образовательных программ, направленных на воспитание толерантности ко всем народам России. Конечно, в первую очередь, это история народов, так как знание особенностей этносов помогает преодолеть непонимание, легче справиться с социокультурными и психологическими преградами в общении между представителями различных этносов;

- создание условий для совершенствования системы подготовки преподавателей, обучающихся на родных языках народов Российской Федерации; организация курсов повышения квалификации для специалистов (педагогов) по вопросам формирования толерантного сознания по отношению к разным народам; введение обучения в школах, средних школах и университетах курса этнологии и других академических дисциплин, которые будут способствовать развитию толерантности, основанной на общем понимании особенностей наций и этнических групп [Леонов, 2013];

- необходимость уделить внимание проблемам интеграции общества, поиску общих объединяющих начал [Крестьянова, 2016].

- разработку мер по сокращению межэтнической, межкультурной дистанции, включая, обучение мигрантов основам русского языка и культуры; А также и на разработку мер для принимающего общества, которые будут направлены на формирование объединяющих этнокультурных начал с представителями этнических общностей мигрантов.

Непосредственно для Самарской области, помимо уже представленных, будут актуальны следующие мероприятия:

- внедрение единой системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в области национальных отношений;

- совершенствование законодательства в сфере незаконной миграции и

- усиление работы правоохранительных органов в области организованной этнической преступности;
- улучшение взаимодействия национально-культурных объединений с органами МСУ для повышения эффективности работы по адаптации мигрантов.

Заключение

Проблемы в области межнациональных отношений всегда были и остаются актуальными для Российской Федерации - страны, объединившей 193 народа.

Роль государственного управления в регулировании межнациональных отношений может заключаться как в исполнении законодательных норм, регулирующих сферу межэтнических отношений и защищающих права народов, так и в проведении особой политики, укрепляющей отношения между нациями (этносомами). В данной работе особое внимание было уделено непосредственно национальной политике, так как в настоящее время ее регулирование действительно значимо для российского населения, переживающего времена полные изменений во всех сферах жизни.

Приоритетной целью национальной политики РФ является упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (русской нации). Но на пути к достижению консолидации русского народа лежит немало проблем. Основопологающим фактором позиции любого государства на международной арене является желание их граждан жить в мире друг с другом. Известно, что наиболее тяжело мир и согласие достигаются в полиэтнических (и многоконфессиональных) государствах. Межнациональная гармония - это динамичное, постоянно изменяющееся состояние, порой характеризующееся проявлением различных форм радикализма. Гражданское согласие может быть достигнуто лишь планомерной скрупулезной работой общества и государства. Подобная работа в сфере межэтнических взаимоотношений требует продуманной политики, которая способна обеспечить и «многообразие в единстве», и «единство в многообразии».

Главной задачей властей в полиэтническом государстве является консолидация общества. Основная проблема сегодня - это «слабая общероссийская гражданская идентичность при всей большей значимости этнической и религиозной самоидентификации». Также были выделены такие проблемы как:

распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов; недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности; рост числа внешних трудовых мигрантов и их низкая социальная и культурная адаптация и преобладание негативного восприятия мигрантов.

Для решения этих вопросов были предложены некоторые меры, а именно определены основные сферы, на которые стоит сделать особый акцент в выстраивании государственного управления национальной политикой. Были предложены следующие решения:

- разработка образовательных программ, направленных на воспитание толерантности ко всем народам России, с акцентом на историю народов для более глубокого понимания особенностей этносов, что поможет в преодолении социокультурных и психологических барьеров в общении;

- для сохранения культуры этносов следует усовершенствовать систему подготовки преподавателей, обучающихся на родных этносам языках

- необходимость уделить внимание проблемам интеграции общества, поиску общих объединяющих начал;

- для сокращения межэтнической и культурной дистанции принимающего населения и мигрантов, следует уделить больше внимания обучению мигрантов основам культуры, истории и русского языка.

Государственное управление национальной политикой, на сегодняшний день не совершенно и до недавнего времени внимание к ней в целом было снижено.

Но можно предположить, что в будущем внимание к национальной политике со стороны власти будет только усиливаться. Так как, во-первых, ряд проблем остаются не только не решенными, но даже и не выявленными. Во-вторых, социологические опросы показывают, что положение дел в данной сфере нельзя назвать удовлетворительной и при отсутствии чётко поставленных государством ориентиров развития национальной политики можно ожидать серьёзной дестабилизации ситуации на разных уровнях.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 г.)// СПС «КонсультантПлюс»

2. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (18 декабря 1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс»

3. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств, ETS №157: Страсбург, 1 февраля 1995 г. // СПС «Гарант»

4. О языках народов Российской Федерации: Закон РФ от 25.10.1991, №1807-1// СПС «Гарант»

5. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012, № 1666// СПС «Гарант»

6. Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.06.1996, №909// СПС «КонсультантПлюс»

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики": Постановление Правительства РФ от 29.12.2016, № 1532 // СПС «КонсультантПлюс»

8. Об утверждении государственной программы Самарской области "Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Самарской области (2014-2020 годы)": Постановление Правительства Самарской области от 24 декабря 2013 года, № 803// СПС «Гарант»

Литература

9. Баранов, Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учеб. пос., курс лекций. В 3-х ч.- СПб.: БГТУ, 2004. – 30 п.л.

10. Декреты Советской власти, в 2 т., Том 1.— М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. - 626 с.
11. Демурин М. О "российской нации", русском народе и межнациональном согласии // РИА Новости. - URL: <https://ria.ru/analytics/20161102/1480543704.html> (дата обращения: 09.06.2017 г.)
12. Дугин, А.Г. Этносоциология: - М.: Академический Проект, 2011. - 634 с.
13. Козырев, Г.И. Введение в конфликтологию: Учеб. пособие для студ. высш. Учеб. заведений. - М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001. — 176 с.
14. Кориненко Е., Силин Н. Нация в законе. Все жители страны могут стать россиянами // Lenta.ru. -URL: https://lenta.ru/articles/2016/11/02/papa_urist/ (дата обращения: 30.04.2017 г.)
15. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений (5-е издание): Том 35.- М.: Издательство политической литературы, 1967 — 1981 гг. —457 с.
16. Мандель, Б.Р. Этнопсихология / Б.Р. Мандель. - М.-Берлин : Директ-Медиа, 2015. - 412 с.
17. Садохин, А.П., Грушевицкая, Т.Г. Этнология: Учебник для студ. высш. учеб. зав. – М.: Издательский центр «Академия»; Высшая школа, 2000. – 304 с.
18. Сикевич, З.В. - Социология и психология межэтнических отношений. Текст/СПб.: Издательство Михайлова В.А. 203 с.
19. Тишков В.А. Этнология и политика: Феномен сепаратизма/Научная публицистика. - М.: Наука. 2001. - 122 с.
20. Тишков, В.А. и Степанов, В.В. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в регионах России/Москва: ИЭА РАН, 2016. – 297 с.
21. Элиаде, М. Миф о вечном возвращении. / Пер. с фр. Е. Морозовой, Е. Мурашкинцевой - СПб.: Алетейя, 1998. - 250 с.

Материалы периодических изданий

22. Болотина, И. И., Исаева, А. Ю. Анализ Стратегии государственной национальной политики России до 2025 года // Известия ТулГУ, Гуманитарные науки, 2016, №1. - С.31-39.

23. Вялых, Н. А. Национальная политика в современной России как предмет научных исследований // Гуманитарий Юга России, 2016, №6. - С.160-169.
24. Даудов, А. Х. Сущность и особенности национальной политики России: история и современность // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета, 2013, №15.- С.7-15.
25. Даудов, А.Х. Из истории национального вопроса // Мы вместе: Журнал Санкт-Петербургского Дома национальностей, 2012, № 2. - С. 14-18.
26. Дробижева, Л. М. Общероссийская идентичность и уровень межнационального согласия как отражение вектора консолидационных процессов // Социологические исследования, 2017, № 1. - С. 25-36.
27. Зейналов, К. И. Гармонизация межнациональных отношений в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации: проблемы и противоречия // Среднерусский вестник общественных наук, 2016, №4. - С. 86-93.
28. Крестьянова Любовь Сабирдзяновна Межэтнические отношения и миграционные процессы на региональном уровне: проблемы и основные тенденции развития // Экономика региона, 2016, №3. - С.815-825.
29. Крестьянова, Л. С. Возможности и перспективы конструирования гармоничных межэтнических отношений на региональном уровне // Вестник ЮУрГУ, Серия: Социально-гуманитарные науки, 2016, №2. - С.74-79.
30. Леонов, Ю. С. Об общественном обсуждении Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации // СИСП, 2013№1 (21).- С.22-29.
31. Лучшева, Л. В. Современные концепты причин этнических конфликтов // ВЭПС, 2015, №1. - С.206-209.
32. Максимова, О. Н. Федеральный закон «о национально-культурной автономии» в правовом поле этнонациональной политики // Известия ОГАУ, 2012, №1-1. - С.267-269.

33. Митина, Г. В., Нугаева, А. Н., Нуриханова, Н. К. Содержательные характеристики толерантного сознания современной молодежи // Вестник КемГУ, 2015, №2-5 (62). - С.107-112.
34. Наумов, И.А. Ограничение прав еврейского населения Российской империи в доступе к государственной службе в начале XX в. // Гражданское общество в России и за рубежом, 2014, № 1. - С. 44–47.
35. Олёнова, В.Р., Никулина, Т.И. Урегулирование этнических конфликтов в современном мире // Международный студенческий научный вестник, 2016, №6. - С.39-40.
36. Паин, Э.А., Попов, А.А. Межнациональные конфликты в СССР: Некоторые подходы к изучению и практическому решению // Советская этнография, 1990, № 1. - С. 3–15.
37. Савин, Л. Парадоксы национализма и этноконфликты// Изборский клуб. Русские стратегии, 2014, № 1(13).- С. 70-75.
38. Сикорская, О. Г. Нормативно-правовые акты, регулирующие сферу межнациональных отношений в России с 1991 г. // Молодой ученый, 2013, №1. - С. 293-296.
39. Степанов, О. В. Образовательная политика в контексте национальной интеграции России // Гуманитарий Юга России, 2016, №4. - С.182-194 .
40. Фадеичева, М.А. Этнополитические стратегии государств в глобальном мире// VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы.- Москва, 2012 г. - М.: РАПН, 2012. - С.474-475.
41. Хайкин, С.Р., Бережкова, С.Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей//Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены, 2016, № 5. - С. 97-110.
42. Ярошук, Н. З. Философские проблемы нации // Proceedings of the XXII World Congress of Philosophy, T. 50, 2008. - С. 1019-1027.

43. Ярошук, Н. З. Этнонациональные отношения: политический и культурологический аспекты // Россия: многообразие культур и глобализация, 2010. - С. 360-377.

44. Beck, U. Was ist Globalisierung?/ Politik der Globalisierung, Frankfurt a. M., 1998.- Einleitung S. 7-66.

45. Redfield R. The little community// Chicago: University of Chicago Press, 1956.- с.105

Интернет-ресурсы

46. Информационный портал о дружбе народов «Все мы – Россия!»
URL: <http://www.samddn.ru/> (дата обращения: 20.05.2017 г.)

47. Сайт «Академик», Словари и энциклопедии URL: <http://dic.academic.ru/>
(дата обращения: 26.03.2017 г.)

48. Сайт «НТА-Приволжье» URL: <https://www.nta-nn.ru/> (дата обращения: 16.06.2017 г.)

49. Сайт «Правительство Самарской области» URL: <http://www.samregion.ru/>
(дата обращения: 06. 05. 2017г.)