УДК 351:323:11 DOI: 10.12737/17871
Мельников Алексей Викторович, кандидат политических наук, доцент,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, орловский филиал (Российская Федерация, г.Орел),
Бабаянц Никита Владимирович, магистрант,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел)
e-mail: babayanc@yandex.ru

ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья посвящена исследованию практики государственного регулирования межнациональных отношений в Российской Федерации и зарубежных странах. Обосновано, что проблемы межнациональных отношений влияют на трансформацию политической системы государства. Автор приходит к выводу, что в Российской Федерации складывается модель нациестроительства «многонациональное государство» с политикой «осторожного мультикультурализма». При этом «чистый» мультикультурализм, характерный для многих демократических государствах, требует объективной корректировки с учетом особенностей современного политического процесса.

Ключевые слова: межнациональные отношения, государственное регулирование, государственная национальная политика.

Melnikov A.V. – Candidate of Political Sciences, Docent,
Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration (Russian Federation, Orel),
e-mail: babayanc@yandex.ru
Babayants N.V. – Master Student, Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel)

PRACTICE OF STATE REGULATION OF INTERNATIONAL RELATIONS

The article investigates the practice of state regulation of interethnic relations in the Russian Federation and foreign countries. It is proved that the problem of interethnic relations influence the transformation of the political system of the state. The author concludes that in the Russian Federation a model of nation-building «multinational state» with the policy of «cautious of multiculturalism» is being developed. The «pure» multiculturalism, typical to many democratic countries, requires objective adjustments in view of features of modern political process.

Keywords: international relations, government regulation, state policy.

Эпоха «столкновения цивилизаций» (по С. Хантингтону) показывает, что проблемы межнациональных отношений актуализируются в политической практике. Именно их содержание, характер и направленность определяют государственную целостность любой страны. При этом игнорирование таких проблем закономерно ведет к социальным деформациям, угрожающим суверенитету государств, жизнедеятельности самих этнических групп. Нагляд-

но это проявляется в ситуации с беженцами из арабских и африканских стран в Европейский союз.

В данном контексте справедлив тезис о том, что «этнический ренессанс», нараставший по мере снижения популярности классических идеологий, способен серьезно подорвать региональную и международную безопасность[1].

Практика национального строительства позволяет выделить три модели, в основу которых положен фактор этничности:

1. «гражданское государство», в котором этничность не является фактором государственной политики, так как она определяется в терминах либеральной демократии и индивидуальных прав;

2. «национальные (многонациональные) государства», которые имеют две или более этнокультурных наций. В политике государства этничность играет важную роль;

3. «национализирующие государства». Национальные меньшинства сопротивляются политике «национализации» и требуют, чтобы государство признало, как минимум, их культурные права и, как максимум, агитируют за автономию или отделение[2].

В свою очередь, данные модели объективируются в различных вариациях государственной национальной политики (ГНП): «Плавильный котёл», этническая миксация, ассимиляция, аккультурация, мультикуль-турализм, национализм, шовинизм, дискриминация, сегрегация, апартеид, геноцид, сепаратизм, ирредентизм.

В Российской Федерации складывается вторая модель нациестроительства с «осторожным мультикультурализмом»[3], которая учитывает дифференциацию этнического пространства во властно-управленческой деятельности.

Общеизвестно, что политика государства осуществляется уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления.

Как показывает ретроспективный анализ, специализированные структуры регулирования межнациональных отношений часто подвергались реорганизации. Очевидно, что подобный процесс свидетельствовал о том, что, с одной стороны, власть понимала относительную самостоятельность и важность этой сферы жизни многонациональной страны, но с другой – не смогла найти адекватную форму её государственного оформления[4].

Например, в России до 1917 года такие функции выполняли центральные ведомства: Переселенческое управление (с 1905 года вошло в состав самостоятельного Главного управления землеустройства и земледелия), Управление по делам о воинской повинности, Главное управление по делам местного хозяйства, Главное управление духовных дел иностранных вероисповеданий (1810 – 1817, 1824 – 1832), а с 1832 по 1917 г. – Департамент духовных дел иностранных вероисповеданий. Для осуществления национальной политики в области национально-государственного строительства Советской республики с ноября 1917г. по июль 1923 г. существовал Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР. Затем его функции передали сначала ВЦИК, а затем Совету национальностей Верховного Совета СССР. С 1989 по 2004 г. функционировали 14 различных комитетов, министерств и ведомств[5]. С сентября 2004 г. функции по вы-

[1] Цыбаков Д.Л. Этническая милитаризация и национальная безопасность России // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. – 2012. – № 1.

[2] Брубейкер Р. Этничность без групп /пер. с англ. И. Борисовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 408 с.

[3] С одной стороны, государство признает межэтническое многообразие, а с другой – придерживается традиционных ценностных ориентаций и норм.

[4] Смищенко Р.С. Принципы этнонациональной политики Российской Федерации на современном этапе // Известия Алтайского государственного университета. – 2008. – № 4-1. – С. 191–194.

[5] Это: Госкомитет РСФСР по национальным вопросам, Государственный комитет СССР по национальным вопросам, Государственный комитет РСФСР по делам национальностей, Государственный комитет РФ по национальной политике (до 16 мая 1992 года – РСФСР), Государственный комитет РФ по делам Федерации и национальностей, Министерство РФ по делам

работке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов были переданы Министерству регионального развития, а с сентября 2014 г. – Министерству культуры РФ, Министерству РФ по развитию Дальнего Востока, Министерству РФ по делам Крыма, Министерству по делам Северного Кавказа. С 2015 года государственное регулирование межнациональных отношений осуществляется Федеральным агентством по делам национальностей.

Следует отметить, что нормативно-правовая база (в частности, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года) предусматривает возможность активного взаимодействия данного и иных органов власти и управлений различных уровней с институтами гражданского общества»[1].

В этой связи субъект-субъектный подход позволяет рассматривать национально-культурные, религиозные организации не как объект управленческого воздействия со стороны государства, а как реального субъект-участника (партнера) взаимоотношений[2].

Далее, практически все государства сталкиваются с необходимостью решения межнациональных проблем. Наиболее остро они стоят в Бельгии, Индии, Испании, Израиле, Канаде, Пакистане, США, Швейцарии, Франции, ФРГ и других, что обусловлено интенсификацией миграционных потоков[3].

При этом каждое из государств ищет свой путь национальной политики, что предопределяет уникальность практического опыта государственного регулирования в этой сфере.

Так, в Канаде задачи комплексного регулирования межнациональных отношений были поставлены в 1965 г. в Докладе Королевской комиссии по билингвизму и бикультурализму. В его развитие были приняты такие акты, как Хартия прав и свобод (1982 г.), ставшая частью Конституции Канады, и Закон о мультикультурализме (1988 г.).

В Австралии основы межнациональной политики были закреплены в 1989 г. в программном документе «Национальная программа мультикультурной Австралии», основные положения которой нашли отражение в большом числе законодательных актов федерации и отдельных штатов.

В целом можно отметить тенденцию к более широкому законодательному регулированию межнациональных отношений. Его предметом становятся вопросы языка, статуса и форм самоорганизации национальных меньшинств (например, Закон Великобритании «О валлийском языке» (1993 г.), Конституционный закон Хорватии «О правах национальных меньшинств» (2002 г.), Закон Финляндии «О Саамском тинге (парламенте)» (1995 г.) и другие). Принимаются законы о совершенствовании миграционной политики и адаптации мигрантов (в частности, Закон США «О реформе миграционного законодательства» (1965 г.), Закон Великобритании «О расовых отношениях» (1976 г.) и т.д.). Издаются законы о расширении прав национальных автономий (например, Закон Испании «О расширении автономии Каталонии» (2005 г.) и укреплении федеративных начал государственности (Конституции Швейцарии (1999 г.), Бельгии (1994 г.), ряда других государств).

национальностей и региональной политике, Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ, Министерство региональной и национальной политики РФ, Министерство национальной политики РФ, Министерство региональной политики РФ, Министерство по делам Федерации и национальностей РФ, Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ, министр Российской Федерации (курировал национальную политику).

[1] О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // СЗ РФ. 2012. – №52. Ст. 7477.

[2] Исаев А.В. Социально-политическое партнерство органов государственной власти и Русской Православной Церкви в современной России : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.02. – Орел, 2011. –С. 10.

[3] Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: Nota Bene, 2013, –№ 3 (40). – С. 393-416.

Для регулирования межнациональных отношений, обеспечения представительства национальных интересов создаются государственные и консультативные органы.

Так, в Китае государственная политика всегда оставалась прерогативой политико-идеологического контроля и руководства со стороны Коммунистической партии. При Государственном совете КНР сформирован специальный исполнительный орган государственной власти – Комитет по делам национальностей, имеющий статус ведомства государственных политических дел [1]. Общая задача органа – руководство, управление делами национальностей, контроль за соблюдением равноправия национальных меньшинств и права на самоуправление национально-территориальных автономий. За Комитетом закреплены следующие функции: обязанность осуществлять разработку политики и законодательства по национальному вопросу, пропагандировать и контролировать их реализацию; осуществлять руководство и контролировать построение системы национально-территориальных автономий и др.[2] В ноябре 1993 г. он с санкции Госсовета Китая разработал и опубликовал «Положение об административной работе в национальных волостях» и «Положение о работе с национальными меньшинствами в городах», в которых предусматриваются конкретные политические, экономические, культурные и другие права национальных меньшинств в районах смешанного проживания.

Согласно статье 70 Конституции КНР, Всекитайское собрание народных представителей создает комиссию по делам национальностей, которая решает многочисленные национальные вопросы, рассматривает обращения различных органов власти КНР. Кроме того, при избрании депутатов Всекитайского собрания народных представителей Постоянный комитет учитывает численность населения каждого национального меньшинства.

Еще один центральный орган, ведающий делами национальностей КНР, – Всекитайский комитет по делам национальностей и религий Народного политического консультативного совета Китая.

Органы власти КНР практикуют привлечение к управлению представителей национальных меньшинств путем административно-правовой подготовки национальных кадров на высоком правительственном уровне.

Официальные принципы современной национальной политики Правительства Китая включают равенство, сплоченность, взаимопомощь и совместное процветание всех народов. На их основе в местах компактного проживания нацменьшинств осуществляется национальная районная автономия. Она подразумевает создание органов самоуправления, действующих под единым руководством государства и наделенных правом на автономию в своем районе[3].

Для консультирования федерального правительства по делам национальных меньшинств Австрии при Ведомстве федерального канцлера создаются Советы национальных меньшинств. Они должны представлять культурные, социальные и экономические интересы национальных меньшинств, и их мнение должно быть заслушано. Они же осуществляют консультирование правительств земель, если последние обращаются к ним с этой целью. Число членов каждого Совета национального меньшинства определяется с учетом числа лиц, относящихся к национальному меньшинству, чтобы при этом были равно представлены разные политические взгляды и мировоззрения, существующие внутри данного национального меньшинства.

Специальный совещательный орган был создан в июне 1997 г. и при Президенте Соединенных Штатов Америки – Совет по расовым и этническим вопросам. Его основной целью стала разработка последовательного политического курса по проблемам этнического и расового характера под общим девизом «Единая Америка в XXI веке». Тем не менее, как показывают статистические данные, тенденция к добровольной самоизоляции афро-

[1] Савинов Л.В. Управление национальными отношениями : учеб. пособие. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. –С. 34-35.

[2] Манько В.А. Органы государственной власти, уполномоченные управлять делами национальностей в Китайской Народной Республике // Современное право. – 2010. – № 9. – С. 154–156.

[3] Савинов Л.В. Управление национальными отношениями : учеб. пособие. –Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. –С. 38.

американцев прослеживается в 61 из 100 крупнейших городских ареалов США. К ним относятся как южные города (Атланта, Орландо, Хьюстон), так и города Среднего Запада (Индианаполне и Канзас-Сити), – в которых не наблюдается существенной убыли черного населения[1].

В Румынии с 2001 года действует Департамент по межэтническим отношениям (ДМО), который заменил собой Департамент защиты национальных меньшинств. ДМО функционирует в качестве специализированного учреждения в составе центральных органов государственного управления, в отсутствие юридического лица – как подразделение Правительства Румынии. Его деятельность связана с реализацией политики в сфере межэтнических отношений, а именно:

–продвижение стратегий, направленных на сохранение, поощрение и проявление этнической самобытности людей, принадлежащих к национальным меньшинствам;

–содействие установлению межкультурного диалога, уважения, уверенности и понимания в румынском обществе;

–укрепление институциональных и законодательных механизмов в этой сфере;

–содействие диалогу между большинством и национальными меньшинствами, равно как и поощрение их общих ценностей, в целях борьбы против предрассудков и ксенофобии;

–содействие межэтническим программам, поддерживающим вышеупомянутые идеи и цели, в том числе по технической поддержке организациям − членам Совета национальных меньшинств;

–сотрудничество со специализированными международными учреждениями и органами и распространение опыта, накопленного Румынией в сфере межэтнических отношений.

Департамент поддерживает постоянные отношения сотрудничества и партнёрства с Советом национальных меньшинств, который призван функционировать в качестве консультативного органа Правительства Румынии для целей обеспечения надлежащего и современного механизма демократического участия представителей национальных меньшинств в выработке политических решений.

Французское министерство внутренних дел, по делам заморских территорий, территориальных образований и иммиграции включает:

1. Службы, подчиненные кабинету/аппарату (министра): Высший совет государственной территориальной администрации;

2. Генеральный секретариат, имеющий в своём составе:

–Управление по модернизации и территориальной деятельности;

–Управление по развитию и планированию организации национальной безопасности;

–Наблюдательный орган по диверсификации и вопросам равенства;

3. Главные управления (управления центрального подчинения):

–Главное управление по вопросам административно-территориальных образований;

–Управление по вопросам прав/свобод и юридическим делам;

–Главная делегация по делам заморских территорий.

В некоторых странах для детального рассмотрения и обсуждения вопросов, затрагивающих интересы национальных меньшинств, созданы специальные парламентские комитеты и комиссии (Австрия, Албания, Венгрия и др.).

Интересен также опыт Венгрии, где существуют комиссия в парламенте, специальные органы в системе исполнительной власти и на уровне местного самоуправления, занимающиеся проблемами национальной политики. В Венгрии отсутствует территориальная автономия, но Конституция предоставляет национальным и этническим меньшинствам право создавать органы местного и всевенгерокого самоуправления[2].

[1] Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: Nota Bene, 2013, № 3 (40). – С. 393-416.

[2] Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: Nota Bene, 2013, № 3 (40). – С. 393-416.

Турецкая Республика с момента своего провозглашения проводит ассимиляционную этнополитику, направленную на формирование общегражданской нации на основе турецкой этнокультурной матрицы с сильной тюркской компонентой. При этом официальная Анкара стремится полностью контролировать национально–ориентированную коммуникативно-идеологическую сферу внутриполитического пространства. Цель достигается не только запретами на конструирование этнокультурных символов меньшинств, но и угнетением культурного разнообразия[1].

Следовательно, исследование опыта политико-правового регулирования прав национальных меньшинств, институциональных механизмов реализации государственной национальной политики в зарубежных странах дает определенные возможности для его использования в российской практике. Вместе с тем очевидно, что политика мультикультурализма, которая складывается во многих демократических государствах, требует объективной корректировки с учетом особенностей современного политического процесса.

Библиография/ References:

1. Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М.: Nota Bene, 2013, –№ 3 (40). – С. 393– 416.

2. Брубейкер Р. Этничность без групп /пер. с англ. И. Борисовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 408 с.

3. Исаев А.В. Социально-политическое партнерство органов государственной власти и Русской Православной Церкви в современной России: автореф. дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.02. – Орел, 2011. –26 с.

4. Манько В.А. Органы государственной власти, уполномоченные управлять делами национальностей в Китайской Народной Республике // Современное право. – 2010. – № 9. – С. 154–156.

5. Савинов Л.В. Управление национальными отношениями : учеб. пособие. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. – 164 с.

6. Смищенко Р.С. Принципы этнонациональной политики российской федерации на современном этапе // Известия Алтайского государственного университета. – 2008. – № 4-1. – С. 191–194.

1. Andrichenko L.V., Khabrieva T.Ia. Pravovoe regulirovanie mezhnatsional'nykh otnoshenii po zakonodatel'stvu zarubezhnykh gosudarstv // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia. – M.: Nota Bene, 2013, № 3 (40). – P. 393-416. (In Russ.)

2. Brubeiker R. Etnichnost' bez grupp /per. s angl. I. Borisovoi; Nats. issled. un-t «Vysshaia shkola ekonomiki». M.: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2012. 408 p. (In Russ.)

3. Isaev A.V. Sotsial'no-politicheskoe partnerstvo organov gosudarstvennoi vlasti i Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi v sovremennoi Rossii : avtoref. diss. ... kand. polit. nauk : 23.00.02. – Orel, 2011. 26 p. (In Russ.)

4. Man'ko V.A. Organy gosudarstvennoi vlasti, upolnomochennye upravliat' delami natsional'nostei v Kitaiskoi Narodnoi Respublike // Sovremennoe pravo. – 2010. – № 9. – P. 154–156. (In Russ.)

5. Savinov L.V. Upravlenie natsional'nymi otnosheniiami : ucheb. posobie. Novosibirsk : Izd-vo SibAGS, 2014. 164 p. (In Russ.)

6. Smishchenko R.S. Printsipy etnonatsional'noi politiki rossiiskoi federatsii na sovremennom etape // Izvestiia Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2008. – № 4-1. – P. 191–194. (In Russ.)

[1] Савинов Л.В. Управление национальными отношениями : учеб. пособие. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. – С. 49.