УДК: 323.2 DOI: 10.12737/20549

Мельников Алексей Викторович, кандидат политических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орловский филиал (Российская Федерация, Орел), e–mail: 111111.00@mail.ru
Бабаянц Никита Владимирович, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, Орел), e–mail: nic1991@ mail.ru

ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Проведенный анализ показал, что повышению эффективности реализации государственной национальной политики препятствуют проблемные моменты организационного, нормативно-правового, информационного характера. Поэтому в условиях современного федерализма институциональная система должна быть направлена на формирование механизмов обратной связи, адекватных пониманию на федеральном уровне проблем регионов в межнациональной сфере. Научная и социальная обоснованность законодательства должны способствовать снижению риска управленческих ошибок и повышению эффективности принимаемых решений.

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

MELNIKOV A.V., Candidate of Political Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e–mail: 111111.00@mail.ru
BABAYANTS N.V., Master Student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e–mail:nic1991@ mail.ru

PROBLEM FIELD OF STATE REGULATION OF INTERNATIONAL RELATIONS

The analysis showed that the increase of efficiency of implementation of the state national policy prevents problematic aspects of organizational, legal, informational nature. Therefore, in conditions of modern federalism institutional system should be aimed at the formation of feedback mechanisms, adequate to understanding of the problems of the regions at the federal level in international sphere. Science and social validity of legislation should help to reduce the risk of administrative errors and to improve the effectiveness of the decisions.

Keywords: international relations, government regulation, state national policy.

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных (полиэтнических) государств мира, обладая при этом этнической (русской) и религиозной (православной) доминантами, что актуализирует необходимость регулирования межнациональных конфликтов по средствам государственной национальной политики (ГНП).

В настоящее время в ней проживают представители 193 народов, осуществляющих вер-

бальную коммуникацию на 277 языках и диалектах[1].

Следует отметить, что в России имеется определенный практический опыт в данной сфере (мониторинги в сфере межнациональных отношений, поддержка этнического меньшинства через программно-целевой механизм[2], развитие института национально-культурных автономий).

Вместе с тем, повышению эффективности реализации государственной национальной политики препятствуют определенные проблемные моменты, которые носят организационный, нормативно-правовой, информационный и иной характер.

Организационные (институциональные) проблемы связаны, прежде всего, со структурно-функциональной диспропорцией, полисубъектностью ГНП, неравномерностью финансовых дотаций. Развит правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти[3].

Отчасти это способствует несоответствию целевых программ содержательным и формальным требованиям, отсутствию обоснованного ресурсного сопровождения и механизма реализации[4].

Кроме того, артикуляция этническими сообществами своих интересов по средствам лоббирования субъективизирует управленческие практики на региональном уровне.

Отметим, что на сегодняшний день существенным аспектом государственной национальной политики России является ее «миграционный» компонент. Вместе с тем, на институциональном уровне за реализацию политики в одной и другой сфере несут ответственность различные ведомственные структуры (Федеральная миграционная служба и Федеральное агентство по делам национальностей). Это определяет определенную дифференциацию программно-целевого подхода в анализируемых сферах. В методологическом плане Концепция государственной миграционной политики и Стратегия государственной национальной политики содержат размытые дефиниции и терминологию по взаимопересекающимся проблемам.

В частности, это касается, например, такой составляющей, как социальная адаптация и интеграция этнических мигрантов из СНГ и отдельной группы граждан РФ, прибывающих в мегаполисы и крупные города, в основном, из Северо–Кавказских республик[5]. Поэтому, данные документы должны быть взаимообусловлены. В ином случае, несогласованность правовых норм влечет к недостаточной урегулированности миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов и не позволит понять, способны ли органы управления и различные категории мигрантов решать задачи по их адаптации и аккультурации[6].

Обозначенные проблемы затрудняют процесс формирования целостного социально-политического организма. Анализ коммуникативных практик органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества позволяет рассматривать последних не как объект управленческого воздействия со стороны государства, а как реального актора (партнера) взаимоотношений. Однако, не редки случаи финансирования,

---

[1] Гафаров Р.Р. Этнокультурное многообразие России как важный элемент ее международного имиджа (программно-целевой подход) // Коммуникология. – 2014. – Т. 4. – № 2. – С. 68–73.

[2] Максимова О.Н. Управление в сфере межэтнических отношений: реставрационный подход vs символическая манипуляция // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013.– № 41.–С.74–101.

[3] 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.

[4] Напалкова И.Г., Солдатова А.С. Этнонациональное пространство современной России: специфика развития и управленческий потенциал// Ars Administrandi. – 2014.– №1.– С.48–60.

[5] Назарова Е.А. Концептуальные подходы к регулированию межнациональных отношений в полиэтнических регионах: коммуникативные аспекты // Коммуникология. – 2014.– Т.4. – № 2. – С.116–125.

[6] Завьялова М.Н. Межнациональные отношения в Российской Федерации и особенности их проявления в пограничном пространстве: дисс... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2015. – С.87.

например, религиозных организаций иностранными фондами, что расширяет миссионерскую и прозелетическую деятельность данных субъектов[1].

Нормативно-правовые проблемы тесно взаимосвязаны с организационными. Несмотря на солидное количество правовых документов в области ГНП (с 2004 по 2011 гг. было принято 154 нормативных акта, 15 федеральных законов), они во многом не имеют четкого механизма реализации, обладая при этом множеством коллизионных моментов.

Так, например, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года отсутствуют такие понятия, как: «российская нация», «межнациональные отношения», «государственная национальная политика», «этническая общность», «гражданская идентичность», «гармонизация межэтнических отношений» и др. (в проекте Стратегии попытка сформулировать дефиниции присутствовала – прим. автора). В документе очевидно смешение научных концепций примордиализма и конструктивизма при использовании терминов «нация» и «этнос». В результате, у экспертного сообщества нет единства в методологическом понимании государственной национальной политики, значительное число компромиссных формулировок (терминологическая путаница) нарушает целостность Стратегии, снижается политическая и управленческая ценность. Кроме того, данный нормативный документ носит характер концепции, так как в нем нет «дорожной карты» для реализации стратегии с выделением основных этапов ее реализации и их индикаторов[2].

Главным противоречием на современном этапе формирования государственной национальной политики является её планирование и реализация на основании двух взаимоисключающих положений. Первое делает акцент на признании необходимости оказывать поддержку и развивать этносы, проживающие в Российской Федерации, их языки, культуру, некоммерческие организации, традиционные виды спорта и промыслы. Государство, таким образом, ответственно за сохранение полиэтничности России и не должно допустить размывания этнической идентичности граждан[3]. Второе положение говорит о том, что главным для самоидентификации гражданина должно стать ощущение себя частью российской общности, основанной не на этнических, а на гражданских постулатах. Другими словами, в одно и то же время дается стимул двум конкурирующим типам идентичности, что невозможно реализовать на практике[4].

Особенности регулирования межнациональных отношений в России на современном этапе представляют собой набор инструментов и технологий, претендующих на формирование качественно иных (новых) управленческих подходов и методов. Одним из таких программно-целевых инструментов призвана стать принятая 20 августа 2013 года федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России», рассчитанная на период до 2020 года[5].

Вместе с тем, программа ориентирована на регуляцию этнокультурных, этнографических аспектов национальной жизни. Как отмечает М.Н. Завьялова, «... никто не выступает против проведения каких-либо праздников, «неделей дружбы», Всероссийских конкурсов научных и публицистических работ под названием «Мы – многонациональный народ России» и иных мас-

---

[1] Исаева Ю.В., Исаев А.В. Миссионерская деятельность религиозных объединений: социально-политический аспект // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013. – № 1. – С. 92–95.

[2] Даминдарова Ф.В., Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В. Государственная национальная политика России: политологические размышления о «сущем» и «должном» // Власть. – 2013. – № 8. – С. 9–13.

[3] См.: 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.

[4] Завьялова М.Н. Указ соч. – С.91.

[5] О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 - 2020 годы)»: Постановление Правительства РФ от 20.08.2013 № 718 (ред. от 25.08.2015) // СЗ РФ. 2013. – №35. Ст. 4509, официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.

совых затратных и внешне эффективных мероприятий. Однако, очевидно, что все это не может выступать в полной мере действенным инструментом интеграции национальных интересов, а также средством обеспечения собственно межэтнического баланса интересов»[1].

При этом эксперты полагают, что, в сущности, проблема заключается не в самой целевой программе, а в стратегии государственной национальной политики, которая «лечит симптомы болезни, а не саму болезнь»[2].

В последние годы в сфере национальных отношений некоторые этнические ценности и нормы приобретают новое качество и функции, далеко не нейтральные по отношению к иноэтничному окружению и нормам общероссийского законодательства. Последнее перестает действовать на границах диаспор, что является вызовом для правоохранительной системы (например, инциденты в Кондопоге, Сальске, Ставрополе, Пугачеве и др.).

Среди проблем ГНП определенную нишу занимают проблемы информационного характера. Такие характерные черты «цифровой толпы» как внушаемость, раздражительность и импульсивность могут быть одним из побочных эффектов процесса компьютеризации российского общества, что активно используется различными радикальными, экстремистскими, националистическими и террористическими организациями.

Так, особенность негативных установок у части российского сообщества не в тотальном отвержении других народов, а в избирательном негативном отношении к определенным этническим группам, что свидетельствует не о низкой толерантности вообще, а о негативном образе отдельных национальностей, в основном, сформированном информационной средой[3].

Проведенный анализ показывает, что многогранность рассматриваемой сферы обусловливает накопление определенных трудностей и проблемных моментов при реализации государственной национальной политики, носящих нормативно-правовой, организационный, информационный и иной характер. Наличие таких разнопорядковых проблем не способствует укреплению межнационального мира в стране и улучшению межэтнических отношений. Поэтому необходим комплексный подход к вопросу государственного регулирования межнациональных отношений, в основе которого должна быть многоуровневая система управления в области межнациональных отношений, с четкой дифференциацией функций на каждом уровне. Институциональная система должна быть направлена на формирование механизмов обратной связи, адекватных пониманию на федеральном уровне проблем регионов в межнациональной сфере. В то же время научная и социальная обоснованность законодательства должны способствовать снижению риска управленческих ошибок и повышению эффективности принимаемых решений. Государство, в первую очередь, должно уделять внимание качеству подготовки кадров в сфере менеджмента.

***Библиография*:**

1. Гафаров Р.Р. Этнокультурное многообразие России как важный элемент ее международного имиджа (программно-целевой подход) // Коммуникология. – 2014. – Т.4. – № 2. – С. 68–73.

2. Даминдарова Ф.В., Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В. Государственная национальная политика России: политологические размышления о «сущем» и «должном» // Власть. – 2013. – № 8. – С. 9–13.

3. Завьялова М.Н. Межнациональные отношения в Российской Федерации и

[1] Завьялова М.Н. Межнациональные отношения в Российской Федерации и особенности их проявления в пограничном пространстве: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2015. – С.92.

[2] Городецкая Н. Лица российской национальности// Коммерсантъ. 2013. 26 августа. [сайт]. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2263724 (дата обращения: 24.12.2015).

[3] Назарова Е.А. Концептуальные подходы к регулированию межнациональных отношений в полиэтнических регионах: коммуникативные аспекты // Коммуникология. – 2014. – Т. 4. – № 2. – С. 116–125.

особенности их проявления в пограничном пространстве: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Москва, 2015. – 282 с.

4. Исаев А.В. Социально-политическое партнерство органов государственной власти и Русской Православной Церкви в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Орел, 2011. – 212 с.

5. Исаева Ю.В., Исаев А.В. Миссионерская деятельность религиозных объединений: социально-политический аспект // Среднерусский вестник общественных наук. – 2013.–№1.– С. 92–95.

6. Максимова О.Н. Управление в сфере межэтнических отношений: реставрационный подход vs символическая манипуляция // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 41. – С. 74–101.

7. Назарова Е.А. Концептуальные подходы к регулированию межнациональных отношений в полиэтнических регионах: коммуникативные аспекты // Коммуникология. – 2014. – Т.4. – №2. – С. 116–125.

8. Напалкова И.Г., Солдатова А.С. Этнонациональное пространство современной России: специфика развития и управленческий потенциал // Ars Administrandi. – 2014. – № 1. – С. 48–60.

***References*:**

1. Gafarov R.R. Etnokul'turnoe mnogoobrazie Rossii kak vazhnyi element ee mezhdunarodnogo imidzha (programmno-tselevoi podkhod) // Kommunikologiia. – 2014. – T.4.–№ 2. – S. 68–73. (In Russ.)

2. Damindarova F.V., Dorozhkin Iu.N., Frolova I.V. Gosudarstvennaia natsional'naia politika Rossii: politologicheskie razmyshleniia o «sushchem» i «dolzhnom» // Vlast'. – 2013. –№ 8.– S. 9–13. (In Russ.)

3. Zav'ialova M.N. Mezhnatsional'nye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii i osobennosti ikh proiavleniia v pogranichnom prostranstve: diss. ... kand. polit. nauk: 23.00.02. – Moskva, 2015. – 282 s. (In Russ.)

4. Isaev A.V. Sotsial'no-politicheskoe partnerstvo organov gosudarstvennoi vlasti i Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi v sovremennoi Rossii : diss. ... kand. polit. nauk : 23.00.02. – Orel, 2011. – 212 s. (In Russ.)

5. Isaeva Iu.V., Isaev A.V. Missionerskaia deiatel'nost' religioznykh ob"edinenii: sotsial'no-politicheskii aspekt // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. – 2013.–№ 1.– S. 92–95. (In Russ.)

6. Maksimova O.N. Upravlenie v sfere mezhetnicheskikh otnoshenii: restavratsionnyi podkhod vs simvolicheskaia manipuliatsiia // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik. – 2013. – № 41. – S. 74–101. (In Russ.)

7. Nazarova E.A. Kontseptual'nye podkhody k regulirovaniiu mezhnatsional'nykh otnoshenii v polietnicheskikh regionakh: kommunikativnye aspekty // Kommunikologiia. – 2014. – T. 4. – № 2. – S. 116–125. (In Russ.)

8. Napalkova I.G., Soldatova A.S. Etnonatsional'noe prostranstvo sovremennoi Rossii: spetsifika razvitiia i upravlencheskii potentsial // Ars Administrandi. – 2014. – № 1. –S. 48–60. (In Russ.)