УДК 323:316.4 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-4-226-230

УПРАВЛЕНИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ И МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЮЖНОРОССИЙСКОМ РЕГИОНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОФИЛЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ[1]

Сериков Антон Владимирович кандидат социологических наук, доцент, Институт социологии и регионоведения Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская 160, оф. 26). E-mail: avserikov@sfedu.ru

Бедрик Андрей Владимирович кандидат социологических наук, доцент, Институт социологии и регионоведения Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская 160, оф. 113). E-mail: abedrik@bk.ru

Аннотация

В статье рассматриваются процессы трансформации модели реализации государственной национальной и миграционной политики в России. Данные трансформации связаны с декларированием на уровне официальных актов цели – расширения гражданского диалога власти и институтов, представляющих интересы национальных и религиозных групп. Одновременно рассматривается возможности и перспективы реализации в российской национальной политике принципа субсидиарности. Авторами высказывается предположение, что наибольшей эффективности в данной сфере возможно достичь при полной деэтнизации системы государственного управления, нивелировании практик этнократии и этноцентричных ценностей.

Ключевые слова: *межнациональные отношения, менеджмент национальной сферы, миграционные процессы, национальная политика, миграционная политика, гармонизация межнациональных отношений.*

Современный этап развития национальной политики в России характеризуется актуализацией внимания власти к развитию диалога с институтами гражданского общества, представляющими национально-культурные и религиозные интересы различных компонентов поликультурного российского общества. Данная тенденция определяется деконструкцией традиционной советской и имперской модели выстраивания национальной политики в России, в основании которой лежали принципы этностатусной иерархии, этнической субординации, региональной этнократии и т.д. Развитие диалога имеет целью нейтрализовать возможности внутренней сегрегации российского общества по этноконфессионального признаку, профилактику ксенофобии, дискриминации и межэтнических конфликтов, наднациональную консолидацию при сохранении традиционно пестрой этнокультурной мозаики населения [2]. Принятые в последние годы федеральные нормативно-правовые акты, регламентирующие реализацию национальной и миграционной политики, указывают на необходимость расширения общественного диалога в данном направлении.

Так, Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года, утвержденная указом Президента РФ №1666 от 19.12.2012 г., ключевой задачей в сфере государственной национальной политики РФ ставит «объединение усилий государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества для укрепления единства российского народа, достижения межнационального мира и согласия». Одновременно определяются меры, обеспечивающие решение данной задачи. К таковым относятся, во-первых, усиление роли общественных советов при государственных и муниципальных органах в деятельности по повышению общероссийского гражданского самосознания, гармонизации межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных отношений, обеспечению социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Во-вторых, поддержка деятельности межнациональных общественных объединений, ассоциаций, фондов, национально-культурных автономий как важного средства выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения стабильности межнациональных отношений, предупреждения конфликтов на национальной

[1] Работа выполнена в рамках гранта РГНФ № 16-33-01131 «Социальные и гуманитарные технологии профилактики и противодействия агрессии, экстремизму и терроризму на Юге России в контексте геополитической конкуренции в Черноморско-Каспийском регионе».

почве. В-третьих, выступление в СМИ руководителей государственных и муниципальных органов, представителей институтов гражданского общества, общественных объединений и религиозных организаций по актуальным вопросам, связанным с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации. Позиции по расширению диалога власти и общества, изменению институционального профиля национальной политики в России, содержат и другие правовые акты, регламентирующие данную сферу: Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., Стратегия противодействия экстремизму в РФ до 2025 г., Стратегия государственной культурной политики РФ на период до 2030 г., Стратегия национальной безопасности РФ [2]. Декларирование данных целей потребовало трансформации институтов управления национальной и миграционной сферой и переориентации их деятельности.

Институциональный профиль реализации приоритетных направлений российской государственной национальной политики в Ростовской области представлен органов государственной власти субъекта РФ, правоохранительными органами, органами муниципальной власти, консультативными структурами и объединениями гражданского общества. На уровне региональной власти межнациональные отношения и миграционную политику непосредственно курирует отдел по вопросам межнациональных отношений Управления социально-политических коммуникаций. Данное подразделение имеет свое территориальное представительство (сектор) в юго-восточных районах области – наиболее полиэтничном территориальном кусте региона с наивысшим уровнем конфликтогенного потенциала межэтнических взаимодействий [3]. Кроме того, учитывая особый исторической и культурно-символический статус казачества в регионе, в структуре областного Правительства выделен Департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений Ростовской области, в сферу деятельности которого также относятся вопросы национальной политики (например, сохранение и развитие традиционной культуры казачества). На уровне же законодательного органа власти субъекта (Законодательного Собрания Ростовской области) вопросы национальной политики курирует комитета по образованию, науке, информационной политике и связям с общественными объединениями и комитет по местному самоуправлению, административно-территориальному устройству и делам казачества. Кроме того, профильные структуры и специалисты, курирующие национальную политику в регионе, действуют в структуре Министерства общего и профессионального образования Ростовской области, Министерства культуры Ростовской области, Комитета по молодежной политике Ростовской области. Совместно с Управлением по вопросам миграции и Центром противодействия экстремизму ГУ МВД по Ростовской области данные структуры осуществляют оперативную и стратегическую политику гармонизации межэтнических отношений в регионе, разрешения межнациональных и межрелигиозных конфликтов, интеграции мигрантов в социокультурную, социально-экономическую и правовую систему регионального сообщества.

Для координации взаимодействия органов государственной власти и национально-культурных объединений региона в целях эффективного решения актуальных задач национальной и миграционной политики, а также предотвращения межнациональных конфликтов в регионе, при Правительстве Ростовской области действует Консультативный совет по межэтническим отношениям, возглавляемый заместителем губернатора и включающий 32 человека, из которых 23 – руководители национально-культурных объединений региона. Совет проводит заседания не реже одного раза в полугодие для обсуждения актуальных вопросов сферы межэтнических отношений в регионе. Кроме того, деятельность творческих национально-культурных объединений (ансамблей, хоров и т.д.) координируется на базе Областного дома народного творчества, где создан отдел национальных культур народов Дона, координирующий данный участок работы по линии Министерства культуры региона. В то же время реестр национально-культурных объединений шире, чем перечень тех структур, которые интегрированы в деятельность консультативного совета при губернаторе Ростовской области. В настоящее время приоритетным проектом совместной деятельности власти и национально-культурных обществ является согласование текста Концепции национальной политики Ростовской области, проект которой был представлен 4 ноября 2017 г. на Конгрессе народов Дона [6].

Усиление взаимодействия государства и институтов гражданского общества в решении проблем национальной и миграционной политики является приоритетным направлением современной государственной политики РФ. Его реализация в настоящее время уже обеспечивается рядом мер, конституирующего характера. Так в настоящее время распространение получила практика создания в регионах и муниципальных образованиях консультационных институтов для решения вопросов межнациональных отношений. Деятельность такого рода институ-

тов позволяет в оперативном порядке решать возникающие противоречия, нейтрализовать риски реализации национальной политики в России [10]. Кроме того, расширяется практика создания аналогичных советов при муниципальных образованиях региона, а также молодежных этнических советов в регионах, муниципалитетах, при образовательных учреждениях. Первичная функция данных институтов – медиация в сфере межэтнической коммуникации постепенно смещается в сторону межэтнической интеграции, решения задач этнокультурного просвещения, развития гражданского потенциала этнических сообществ, укрепления доверия между ними и власть [4]. Однако универсализация подобных структур не лишена риска формализации их деятельности, что подрывает степень доверия к данному гражданскому субъекту. Одновременно некоммерческие организации, за счет оформления их институциональной структуры на местах, должны и могут участвовать в решении вопросов адаптации мигрантов (как внутренних, так и внешних), а также в реализации проектов этнопросветительской направленности.

Другим направление в развитии национальной политики стало расширение влияния принципа субсидиарности в регулировании межэтнических отношений и миграции. Данный принцип в настоящий момент преимущественно декларируется, но на практике не реализуется в силу традиционности патерналистской ориентации власти и населения [8]. Постоянная апелляция в решении местных противоречий к ресурсу регионального центра или федеральных ведомств снижает потенциал доверия к местным институтам и власти, и гражданского общества. Кроме того, муниципалитеты лишены необходимого комплекса инструментов для решения мероприятий национальной политики на системном уровне (финансовых, методических, кадровых, организационных и т.д.) еще и потому, что повестка такой политики формируется не на местах, а предзадается регионом или федеральным центром. В ходе проводимых социологических процедур экспертное сообщество неоднократно поднимало проблему имитационного характера реализации программ национальной политики на местах в силу ограниченности их бюджетов, директивности мероприятий, отчужденности в формировании планов от интересов и предложений субъектов гражданского общества и т.д.

И наконец, еще одной приоритетным направлением реализации национальной политики на Юге России выступает нивелирование тенденции ее этнизации в интересах одного/нескольких этносов, преодоление этноцентризма и проблемы ведомственного национализма. Такого рода тенденции проявляются в искусственном препятствовании создания национально-культурных и религиозных объединений в регионах и на местах, в создании барьеров для их привлечения к участию в общественной жизни, отказ в оказании консультативной или методической поддержки при участии в конкурсах государственной поддержки гражданских инициатив. Объектами преимущественного внимания власти в данном ключе выступают титульные этносы, представители этнического большинства или группы, выступавшие в постсоветский период субъектами открытого межэтнического противостояния [9]. Другим аспектом этнизации политики является сохраняющиеся на уровне неформальных практик каналы пропорционального или диспропорционального представительства этнических групп в органах государственной власти и местного самоуправления, призывы к сохранению традиционных границ этнического расселения в рамках российского общества, двойные стандарты в отношении вопросов интерпретации компонентов исторической памяти народов и т.д. [5] Деэтнизация всех уровней политики выступает основой для формирования набора универсальных ценностей и общегражданской идентичности населения.

Одним из эффективных инструментом профилактики указанных проблем и консолидации поликультурных региональных социумов является расширение поддержки общественных инициатив в сфере межнациональных отношений и формирования толерантности в сфере межкультурной коммуникации. Так в Ростовской области в 2016 г. в соответствии с Приказом Министерства общего и профессионального образования Ростовской области от 14 апреля 2016 г. №256 получил поддержку образовательный этнокультурный проект «150 культур Дона». Инициатива данного проекта была поддержана Президентом РФ В.В. Путиным на Межрегиональном форуме Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» [1]. Основной целью проекта является разработка и внедрение в практику работы образовательных организаций Ростовской области методов и технологий этнокультурного образования. Изначально проект был рассчитан на реализацию совместно с национально-культурными объединениями Дона, в к участию в проекте были приглашены 150 образовательных учреждений (школ) Ростовской области, которые в течение учебного года должны были осуществлять мероприятия просветительской направленности по одной из национальных культур. Всего

перечень включал 16 таких культур: корейская, таджикская, ингушская, еврейская, армянская, чеченская, грузинская, казачья, греческая, русская, осетинская, украинская, белорусская, азербайджанская, польская, народов Дагестана. В настоящее время проект экстраполируется на всю систему общего образования региона. Главным и наиболее ценным результатом реализации проекта является интеграция потенциала образовательных институтов (школа и вуз, который обеспечивает методическую часть реализации проекта) и национально-культурных и религиозных объединений в направлении гармонизации межэтнических отношений, обеспечение их интенсивного и прямого взаимодействия, минуя административные барьеры власти.

Другим направлением выступает – формирование и реализация на муниципальном уровне комплексных программ гармонизации межэтнических отношений, которая бы учитывала специфику конкретной локации, была обеспечена необходимым административным, кадровым и материальным ресурсом. В настоящее время такого рода программы имеют преимущественно региональный уровень, что в условиях дефицита финансовых и информационных средств снижает общую эффективность их реализации [7]. Муниципальная ориентация программ позволит более целевым способом распределять средства в те районы и населенные пункты, в которых вопросы межэтнических взаимодействий имеют наибольшую степень актуальности, экономя ресурсы в той местности, где состояние сферы межэтнической коммуникации оценивается как спокойное. Эта задача требует решения еще нескольких сопутствующих проблем: 1) обеспечение проекции органов власти, ответственных за реализацию национальной политики, на муниципальный уровень, но с учетом объективной потребности территории в такого рода структурах (в настоящее время специализированные службы либо отсутствуют, либо данные вопросы отнесены к компетенции отделов, курирующих социальные вопросы); 2) создание и деятельность такого рода специализированных управленческих структур требует кадрового обеспечения, что может быть решено как через систему повышений квалификаций, так и путем целевой подготовки сотрудников в рамках программ ДПО; 3) расширение полномочий муниципальных образований в решении вопросов по привлечению дополнительной рабочей силы из числа иностранных граждан. Комплексное решение данных вопросов (передача целевых программ гармонизации межэтнических отношений на места, создание институциональных и кадровых ресурсов для обеспечения их деятельности) позволит практическую реализацию принципа субсидиарности. Кроме того, осуществление изложенных задач должно учитывать результаты мониторинговыми социологическими исследованиями, опираться на общественное мнение населения муниципальных образований, сопровождаться активной информационной кампанией в региональных и местных СМИ, объясняющих населению необходимость или перспективную оправданность принимаемых мер [11].

Вторым приоритетным направлением современного этапа государственной национальной политики выступает расширение сотрудничества институтов власти и институтов гражданского общества. Как свидетельствует международный и отечественный опыт, регулярность взаимодействий власти и национально-культурных объединений обеспечивает большую степень стабильности сферы межэтнических отношений, усиливает лояльность этнических лидеров, позволяет оперативно решать возникающие на локальном уровне столкновения по национальным признакам (т.е. осуществлять межэтническую медиацию). Постоянно действующим институтом для диалога власти и НКО выступают консультативные структуры, созданные в настоящее время преимущественно на региональном уровне.

Таким образом, расширение сотрудничества некоммерческих организаций (в т.ч. национально-культурной направленности) и институтов государства в состоянии повысить эффективность межкультурного диалога в регионе, а концентрация их совместных усилий выступает приоритетным направлением развития национальной политики и гармонизации межэтнических отношений в России. Конструктивное сотрудничество власти и гражданского общества может быть достигнуто при условии демократического характера решения всех возникающих проблем, прозрачности процедур формирования планов мероприятий, получающих финансовую поддержку государства и муниципалитета (в т.ч. через систему конкурсов), открытости всех сторон к равноправному взаимодействию. Однако готовность к общественному диалогу демонстрирует далеко не все государственные и муниципальные структуры, апеллируя к необходимости сохранения вертикальной модели управления национальными и миграционными процессами, неспособности национально-культурных объединений и органов местного власти к самостоятельному решению проблем межэтнического взаимодействия, отсутствию реальной гражданской инициативы в данной сфере и т.д. Однако идеи субсидиарности и гражданского

диалога получают поддержку в среде самих национально-культурных сообществ, которые видят в них реальную перспективу решения актуальных проблем своего развития, защиты своих прав и реализации интересов. Кроме того, сотрудничество власти и гражданского общества в наибольшей степени отвечает потребностям в стабилизации межнациональных отношений, их гармонизации, формирования общегражданских форм идентификации населения.

Литература

1. *Бедрик А.В., Мкртчян Н.М.* Институт образования как субъект государственной национальной политики России // Известия Южного федерального университета. Педагогические науки. 2016. №12. С.23-30.
2. *Волков Ю.Г., Бедрик А.В., Войтенко В.П., Вялых Н.А., Дегтярев А.К., Денисова Г.С., Лубский А.В., Посухова О.Ю., Сериков А.В., Чернобровкин И.П.* Национальная политика в России: возможности имплементации зарубежного опыта: Монография / Отв.ред. Ю.Г. Волков. – М.: Социально-гуманитарные знания, 2016. – 422 с.
3. *Денисова Г.С.* Межэтнические отношения в Южном федеральном округе: основные проблемы в условиях санкционной политики (по материалам этнополитического мониторинга) // Теория и практика общественного развития. 2015. №24. С. 38-42.
4. Диаспоры и землячества: опыт регионального измерения: сборник статей / колл. авт. ; под ред. чл.-кор. РАН, проф. А.В. Дмитриева. – М.: РУСАЙНС, 2016. – 226 с.
5. *Дробижева Л.М.* Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. – М.: Новый хронограф, 2013. – 336 с.
6. Концепция региональной национальной политики вынесена на обсуждение общественности // Электронный ресурс. URL: http://www.donland.ru/news/ Koncepciya-regionalnojj-nacionalnojj-politiki-vynesena-na-obsuzhdenie- obshhestvennosti?pageid=92218&ItemID =80346&mid=83793 (дата обращения 10.11.2017 г.).
7. *Малахов В.С.* Культурные различия и политические границы в эпоху глобальных миграций. – М.: Новое литературное обозрение; Институт философии РАН, 2014. – 232 с.
8. Ментальные программы и модели социального поведения в российском обществе: Монография / отв.ред. А.В. Лубский. – Ростов-н/Д: Фонд науки и образования, 2016. – 392 с.
9. *Тишков В.А.* Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / Под ред. М.Б. Погребинского и А.К. Толпыго. – М.: Весь Мир, 2013. – С.144–194.
10. *Волков Ю.Г., Дегтярев А.К., Воденко К.В.* Ценностная политика в контексте совершенствования межнациональных отношений на региональном уровне // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 6. № 4. С. 14–24.
11. *Rudiger A., Spenser S.* Social Integration of Migration and Ethnic Minorities. Policies to Combat Discrimination // Conference Jointly organized by The European Commission and the OECD. Brussels, 21–22 January 2003. – Pp.214-219.

Serikov Anton Vladimirovich, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Director, Institute of Sociology and Regional Studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: aserikov@inbox.ru

Bedrik Andrei Vladimirovich, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Institute of Sociology and Regional Studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: abedrik@bk.ru

MANAGEMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND MIGRATION PROCESSES IN THE SOUTHERN RUSSIAN REGION: INSTITUTIONAL PROFILE AND PROSPECTS FOR IMPROVING EFFICIENCY

Abstract

The article deals with the processes of transformation of the model for the implementation of the state national and migration policy in Russia. These transformations are connected with the declaration at the level of official acts of the goal - the expansion of the civil dialogue of power and institutions representing the interests of national and religious groups. Simultaneously, the possibilities and prospects for the implementation of the principle of subsidiarity in Russian national policy are considered. The authors suggest that the greatest efficiency in this area can be achieved with complete de-ethnicization of the state administration system, leveling the practices of ethnocracy and ethnocentric values.

Keywords: *interethnic relations, management of the national sphere, migration processes, national policy, migration policy, harmonization of interethnic relations.*