

К ПРОБЛЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ

Проблема межнациональных отношений в нашей стране всегда была актуальной и в последнее время приобрела особую остроту, что обусловлено не только исторически сложившимся тесным территориальным соседством различных этносов, но и новыми процессами и явлениями. Усиление миграционных потоков на фоне глобальной трансформации экономических, социальных и политических связей привело к многократному усложнению диспозиции различных этнических групп и отношений между ними.

С одной стороны, дробление национально-культурного пространства, диффузия этнической идентичности, усложнение национальной принадлежности, с другой – усиление этнического фактора в поликультурной среде. Притом что социальные и политические эффекты данных процессов заметны прежде всего в глобальном масштабе или, как минимум, в масштабе страны, наибольшая их острота проявляется на локальном уровне, в процессе повседневной жизнедеятельности, в ходе межличностных отношений. В связи с этим субъектом регулирования межнациональных отношений является не только государство, но и общество, главным образом местное сообщество.

Программа реализации Стратегии национальной политики Российской Федерации, принятой в 2012 г., нацелена как на гармонизацию отношений между коренными жителями страны разных национальностей, культур и религиозных взглядов, так и на обеспечение возможностей адаптации и интеграции мигрантов. Важная роль в достижении этих целей отводится региональным и местным органам власти и управления, о чем говорится в федеральном законе от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» (ФЗ № 284). В частности, закон устанавливает

Усиление миграционных процессов и увеличение этнического разнообразия имеют как положительные, так и негативные эффекты. Народы России имеют большой исторический опыт гармоничного совместного проживания. В то же время наблюдается многократное усложнение социальной диспозиции различных этнических групп, что ведет к обострению межэтнических отношений и усилению социальной напряженности. Ведущая роль в формировании новых, не идеологизированных, но более жизнеспособных и функциональных, ценностей в сфере межэтнических отношений принадлежит местным сообществам.

Ключевые слова: местное сообщество; региональное сообщество; межэтнические отношения; межэтнические конфликты; регулирование

дополнительное основание для отставки главы муниципального образования за возникновение на его территории беспорядков либо других конфликтных ситуаций на национальной почве (ст. 74.1). Кроме того, состояние межнациональных отношений предлагается рассматривать в качестве критерия оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Так, Минрегионразвития России теперь будет оценивать в каждом регионе долю граждан, которые считают себя россиянами или причисляют себя к русским. Будет учитываться и доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений в регионе, оценке подвергнется степень толерантности к представителям другой национальности и другой религии. Постоянный мониторинг состояния межнациональных отношений должен способствовать совершенствованию механизма регулирования данной сферы, а также своевременному предупреждению конфликтов и нахождению способов их разрешения.

О необходимости совершенствования механизма регулирования в сфере межнациональных отношений на местном уровне свидетельствуют многочисленные конфликты в различных регионах страны, которые нередко сопровождались массовыми беспорядками. Наиболее резонансными из них стали события в лагере отдыха «Дон» в Краснодарском крае в 2010 г., в п. Сагра Свердловской области в июне 2011 г., в п. Демьяново Кировской области в 2012 г., в 2013 г. – в городах Удомля Тверской области и Пугачеве Саратовской области. Показательно, что массовые межнациональные конфликты в небольших городах и поселках являются не одномоментным событием, а результатом накопившегося недовольства людей и носят затяжной характер. Соответственно с разгоном толпы и привлечением активных участников к ответственности конфликт не заканчивается. Как отметил В.Ю. Зорин на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ (Саранск, 24 августа 2012 г.) муниципальные образования, а их более 25 тыс. в стране, являются самым слабым звеном в реализации государственной национальной политики [4]. Этнические конфликты чаще всего возникают из местных проблем, а их эскалация происходит от неспособности низовых властных структур решить их в основном по причине ограниченности прав и ресурсов. В то же время именно от ситуации на местах зависит качество межнациональных отношений в стране.

Примером успешного регулирования межнациональных отношений является Приволжский федеральный округ (ПФО) – один из наиболее многонациональных регионов нашей страны, в состав которого входят, в частности, шесть национальных республик: Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия и Чувашия. В целом состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе считается стабильным. Этому во многом способствуют равный статус основных этнических групп и сложившиеся традиции межэтнического и межконфессионального взаимодействия. Взаимоотношения основных национальностей региона не обременены каким-либо историческим конфликтогенным фактором. На характер межнациональных отношений определяющее влияние оказывают взаимоотношения между так называемыми титульными нациями и русскими, составляющими вместе

преобладающую часть населения. Резко выраженные и устойчивые взаимные этнические предубеждения у них отсутствуют, что в значительной мере обусловлено общностью исторических судеб.

Примечательно, что и в 1990-е гг., когда тенденции этнического сепаратизма были особенно сильны, межнациональные конфликты в Поволжье практически отсутствовали, и причиной тому в первую очередь было позитивное состояние межнациональных отношений. Проведенные в разные годы исследования свидетельствовали о том, что идея суверенитета в национальных республиках в большей степени поддерживалась теми, кому это могло принести реальную выгоду, и не была связана с принадлежностью к титульной нации [6, с. 52]. Так, в Республике Марий Эл 43,8% руководителей разного уровня и 29,2% работников административных органов республики положительно высказались по поводу распада СССР и при этом отметили улучшение своего материального положения. Хотя в целом мнения относительно изменений, происшедших в республике после принятия Декларации о государственном суверенитете, свидетельствовали об обратном: стало хуже – 40%; без изменений – 19,6%; «и да, и нет» – 27,2%; к лучшему – 2%; затруднились ответить – 11,4%. Аналогичные результаты показал социологический опрос населения в Чувашской Республике в 1993 г. 39,3% населения республики (среди них 42,9% чувашей и 33% русских) оценили изменения за период суверенитета как ухудшение. Таким образом, угроза этнического сепаратизма заключается не в самом этническом разнообразии, а в его использовании в политических целях.

Сегодня основной целью государственной национальной политики республик в составе ПФО является сохранение прочного гражданского мира, взаимопонимания и согласия между народами, проживающими на их территории, создание благоприятных условий для развития гармоничных межнациональных отношений и полноправного участия каждого члена общества независимо от национальной и конфессиональной принадлежности в политических, социально-экономических и национально-культурных процессах. В целом во всех регионах исторически сложилась система взаимоотношений между представителями различных национальностей и конфессий, основанная на принципах толерантности и взаимоуважения. Исторический опыт совместного проживания, включая экономические, бытовые, культурные и языковые контакты, явился важнейшей предпосылкой сохранения межнационального мира в регионе. Сегодня этот опыт востребован как на региональном, так и муниципальном уровнях.

Одним из направлений деятельности органов местного самоуправления является формирование среды позитивного межнационального общения, например, через проведение национальных праздников и фольклорных фестивалей. В отличие от мегаполисов, где этнические праздники представляют собой один из способов поддержания этнической идентичности и, как правило, не становятся общегородскими, в регионах исторического совместного проживания разных народов национальные праздники привлекают всеобщее внимание. Неслучайно местные органы власти стремятся использовать национальные праздники в целях установления социального согласия и доверия.

К тому же практически во всех республиках ПФО и прилегающих областях проводятся одни и те же праздники: Сабантуй, Навруз, Пеледыш Пайрем, Акатуй, Раськень озкс, Велень озкс, Гербер, что важно для восприятия и распространения позитивного опыта межэтнических взаимодействий.

Заслуживает внимания сложившаяся практика межуровневого, межведомственного и межрегионального сотрудничества. Например, в Республике Марий Эл регулярными являются выездные заседания Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Республики Марий Эл в муниципальных образованиях. Так, в Параньгинском и Мари-Турекском муниципальных районах республики, с высокой долей татарского населения, практикуются выездные заседания, посвященные вопросам деятельности религиозных объединений мусульман и других религиозных объединений, свободы совести. Данное направление актуально в плане межуровневого, межведомственного и межрегионального сотрудничества, поскольку национальная чересполосица, не совпадающая с административными границами, имеет место во всех республиках и областях ПФО. В округе также активно развиваются международные связи, способствующие объединению тюркских и финно-угорских народов. Но культурные и административные мероприятия не могут считаться достаточными в такой деликатной сфере, как межнациональные отношения.

Как показывает исторический опыт, совместное проживание и повседневное взаимодействие смягчают конфликтные ситуации, возникающие на этнической почве. Однако скорость и массовость современных миграционных процессов, отсутствие возможности приспособиться, в буквальном смысле безболезненно «привыкнуть» к иной культуре, иному стилю поведения, напротив, ведет к возникновению межнациональных конфликтов. Притом, что за последнее время представительство основных этнических групп в ПФО существенно не изменилось, с конца 1990-х гг. наблюдается рост численности ряда национальных групп, прежде всего за счет мигрантов из кавказских и среднеазиатских регионов. Вне зависимости от этнического и конфессионального состава регионов ПФО большая часть приезжих – это выходцы из Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана и ряда других регионов ближнего зарубежья. Именно между местным автохтонным населением и мигрантами с резко отличным культурно-цивилизационным кодом процесс взаимной адаптации протекает наиболее остро. Таким образом, уже устоявшиеся межэтнические отношения и отношения, возникающие под влиянием текущих социально-экономических и политических процессов, имеют свою специфику и требуют различных критериев оценки своего состояния. Если в первом случае может быть достаточным мониторинг текущей ситуации, то во втором – необходимы специальные мероприятия, способствующие социокультурной адаптации и интеграции представителей разных национальностей.

Многовековой опыт совместного проживания автохтонных этносов Поволжья показывает важность экономического, культурного, социального взаимодействия. Однако даже в рамках ПФО местные сообщества существенно отличаются по качеству жизни, уровню безработицы, этническому и конфессиональному составу населения и другим характеристикам, определяющим

степень этнической терпимости населения. Пожалуй, самым значительным фактором увеличения численности мигрантов является экономическая привлекательность того или иного региона. Высокий промышленно-экономический потенциал, развитая инфраструктура обуславливают приток трудовых мигрантов в Нижегородскую и Самарскую области, Республику Татарстан. Так, в Татарстане в 2012 г. иностранным гражданам было оформлено 21 672 разрешения на осуществление трудовой деятельности (при квоте 12 000), в Нижегородской области – 15 870 (при квоте 21 839) [1; 3]. Для сравнения, например, республики Марий Эл и Чувашия имеют относительно низкую экономическую привлекательность для мигрантов. Так, в Марий Эл, несмотря на высокую потребность в специалистах, в 2012 г. квота на выдачу разрешений на работу трудовым мигрантам была использована всего на 26,4% [2].

Если в количественном выражении приток мигрантов в большей степени связан с экономическими факторами, то степень напряженности в межэтнических отношениях – с социокультурными. Исследователи подчеркивают, что нетерпимость к приезжим вызвана не столько социально-экономической конкуренцией с мигрантами, сколько является косвенным результатом роста общественного недовольства в целом [5]. Культурные отличия при растущем числе мигрантов и обострении экономической конкуренции, особенно в условиях экономического кризиса и сворачивании социальных программ, могут привести к серьезным межэтническим конфликтам. Отсюда очевидна задача органов государственной власти и местного самоуправления всемерно способствовать интеграции местного и приезжего населения уже на ранних этапах их взаимоотношений. Речь идет не только о реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений, но также повышении качества социальных взаимодействий в местных сообществах. Основной чертой социального взаимодействия, которое формируется на местном уровне, являются договорные отношения субъектов, стремящихся к нормальной жизни, объединению, самоуправлению и самостоятельности с использованием общезначимых норм, ценностей, ритуалов, традиций и символов.

Теоретически, вопрос о том, какой эффект оказывает этническое разнообразие на развитие общества, решается в двух противоположных перспективах – совершенствование социальных взаимодействий или нарастание социальной напряженности. В качестве основного механизма исследователи рассматривают чувство принадлежности или, напротив, противопоставления обществу. Наиболее показательным с этой точки зрения может быть состояние межэтнических отношений в местном сообществе. Этническая гетерогенность и высокая динамика этнического состава, по результатам ряда исследований, обуславливают низкий уровень чувства сообщества и принадлежности к коммуне [7]. Однако более объективным считается вывод о том, что рост этнического разнообразия может иметь своим следствием как развитие социального взаимодействия, так и усиление социальной напряженности. Вектор развития ситуации зависит от многих причин, при этом чувство принадлежности, привязанности к местному сообществу – в его психологических, эмоциональных, рациональных аспектах – определяет степень социальной сплоченности. В ходе исследований ученым также удалось уточнить, что рост этнического

разнообразия имеет негативные последствия, но только среди индивидов, у которых не было опыта взаимодействия с представителями других национальностей [9].

Соотношение между этническим разнообразием и чувством принадлежности сообществу может существенно различаться в различных социальных группах. В случае ущемленного положения в обществе группы и индивиды демонстрируют более конфликтное поведение, в том числе и в сфере межнациональных отношений. Негативное восприятие представителей другой национальности и вероисповедания особенно распространено среди молодежи. Об этом говорят как результаты социологических опросов, так и недавние многочисленные молодежные бунты в странах Европы. Показательно, что молодежные беспорядки возникали в отдельных местных сообществах не столько с низким уровнем жизни, сколько с низким качеством социальных взаимодействий – как в масштабах коммьюнити, так и в рамках семейно-родственных отношений.

Государство, безусловно, определяет политику в сфере межнациональных отношений: текущее состояние, цель, задачи, способы их решения. Но ее результаты зависят от того, как она будет реализована на местах, что означает учет влияния многих факторов, разнообразие подходов, координацию целей, стратегий и результатов. Управление общественными отношениями в целом происходит через практику опосредованных методов, а отношениями в такой специфической сфере, как межнациональные отношения, – тем более. Обеспечение гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, как это прописано в ФЗ № 284, предполагает постоянное улучшение ситуации в этой сфере. Однако вряд ли состояние межнациональных отношений можно рассматривать как однонаправленный линейный процесс. Управление межнациональными отношениями на местах в большей степени должно ориентироваться на создание самоорганизующейся, саморегулирующей социальной среды. Данное обстоятельство предъявляет определенные требования к социальным коммуникациям, в том числе между властью и обществом. Перекалывание ответственности за неудовлетворительное состояние межнациональных отношений либо на местную власть, либо на представителей той или иной национальности не является конструктивным. Тем более бессмысленно видеть причины межнациональных конфликтов исключительно в действиях провокационного характера со стороны отдельных лиц или групп.

Между тем регулирование межнациональных отношений по-прежнему рассматривается в рамках преимущественно властно-подчиненных отношений. Различные меры практически не затрагивают внеадминистративные ресурсы, возможности саморегулирования и самоорганизации. Так, правила поведения для приезжих, выпущенные в Санкт-Петербурге, казачьи патрули, совместные патрули из представителей диаспор и сотрудников органов внутренних дел были рассчитаны скорее на краткосрочный, в большей степени информационный эффект, чем на достижение конкретной цели. В других странах также имеются правила поведения для приезжих, но, во-первых, они предназначены для определенных категорий, например для временных рабочих (guest worker,

temporary worker), во-вторых, они встроены в специальные программы, в рамках которых, собственно, и осуществляется въезд и пребывание в стране; наконец, эти правила предполагают взаимную ответственность и соблюдение прав как принимающей стороны, так и приезжих. Данный регламент отношений регулируется государством и не допускает произвольного толкования или применения на местах.

Распространенная в России практика установления взаимодействия органов власти с лидерами этнических диаспор вне правовых рамок воспроизводит те же властно-подчиненные отношения и практически не имеет отношения к проблеме регулирования состояния межнациональной сферы. Между тем среди массы приезжих уже сложились устойчивые паттерны поведения при поиске жилья, работы, получении регистрации. Они в меньшей степени связаны с соблюдением прав, но в большей степени со стремлением как минимум выжить и прокормить семью, оставшуюся дома, максимум – разбогатеть и, возможно, остаться жить в России. Такой подход реализуется прежде всего через поиск собственных экономических ниш, не пересекающихся с интересами местных жителей, что, с одной стороны, ведет к изоляции, к исключению из конкуренции, с другой, – к сплочению внутри этнической группы, но в то же время позволяет избегать конфликтов на межэтнической почве.

Ситуация в межэтнических отношениях отличается одновременным действием противоречивых факторов, и установление равновесия требует исключительной компетенции, связанной прежде всего с низовым саморегулированием и самоорганизацией, повышением уровня гражданской ответственности и гражданского участия. Это разнообразные практики, не спущенные сверху, но сами являющиеся фактором становления и развития новых социальных институтов и отношений: взаимное уважение, взаимопомощь, совместное решение проблем. Собственно именно такой подход получает все большее распространение в современной социальной теории, рассматривающей институты в качестве результата «творчества масс» в процессе активного освоения ими социальной действительности. Преимущества социального творчества активно используются в ряде местных сообществ. Коллективная деятельность способствует формированию чувства доверия и партнерства, укреплению общих ценностей, доказано, например, что коллективное участие в озеленении и благоустройстве местной территории (аналог наших субботников) значительно снижает фокус этноцентризма [8].

Местное сообщество (community) является уникальной социальной организацией, способствующей формированию таких качеств, как солидарность, сплоченность, взаимное доверие и обязательства, общность интересов. Как концепт, местное сообщество означает субъектность граждан, проживающих на конкретной территории, их готовность не просто реагировать на динамично развивающиеся ситуации, но активно действовать в изменяющихся условиях. Достижение социальной сплоченности снимает противоречие между текущим и желаемым состоянием межэтнических отношений, делая конфликт импульсом развития. В сфере динамично развивающихся межнациональных отношений местное сообщество формирует новые ценности, которые более жизнеспособны и функциональны в отличие от ценностей, «рекомендованных

сверху», будь то толерантность, мультикультурализм, интернационализм или что-то другое.

Современное состояние межэтнических отношений в регионах ПФО в целом можно считать стабильным. Сложилась система взаимодействия власти и гражданских структур, таких как национально-культурные общественные объединения. Приняты и реализуются концепции миграционной политики, демографического развития, целевые программы поддержки деятельности национальных центров, развития этнокультурного образования и информационного пространства. Однако эффективность реализации целевых программ в сфере межэтнических отношений во многом зависит от того, как они будут восприниматься местным сообществом. К сожалению, в нашей стране местное сообщество по-прежнему является не субъектом, а объектом управления для федеральной, региональной и муниципальной власти, и регионы ПФО в этом смысле не являются исключением. Низкая степень социальной сплоченности на местном уровне свидетельствует о недостаточной зрелости и значительной разобщенности местных сообществ. Местное самоуправление продолжает восприниматься населением в качестве института публичной власти, а не формы социальной самоорганизации местного сообщества. В данных условиях местное сообщество не способно выработать консолидированное отношение к актуальным проблемам, событиям и фактам экономики, политики, культуры, общественной жизни. Нередко общественные объединения, представляющие различные этносы, конфликтуют между собой. Примером могут быть конфликты между «шариатскими патрулями» и активистами движения «Русские пробежки за здоровый образ жизни» в одном из районов Республики Татарстан в январе 2014 г. В сфере межэтнических отношений любая инициатива без реального местного самоуправления, широкого гражданского участия и равноправного диалога может лишь обострить существующие противоречия и спровоцировать появление новых.

Каждое сообщество вырабатывает свои ценности, свои механизмы социального контроля в целях предупреждения конфликтов, сохранения стабильности и развития. Задача государства – учитывать опыт местных сообществ, поддерживать и создавать условия для социального творчества на местах.

Список литературы

1. *Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС по Нижегородской области по реализации государственной политики в сфере миграции в Нижегородской области за 2012 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://fmsnnov.ru/?id=6138> (дата обращения: 10.01.2014).
2. *Аналитический обзор УФМС России по Республике Марий Эл за 2012 год* [Электронный ресурс]. URL: http://fms.gov12.ru/analytics-detail.htm?news_id=10& (дата обращения: 10.01.2014).
3. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности УФМС по Республике Татарстан на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов* [Электронный ресурс]. URL: http://ufms.tatarstan.ru/file/card/card_712.doc#_Toc346709658 (дата обращения: 10.01.2014).

4. *Заседание Совета по межнациональным отношениям* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/16292> (дата обращения: 10.11.2013).
5. *Межэтнические и конфессиональные отношения в Приволжском федеральном округе: эксперт. докл. / под ред. В.А. Тишкова, В.В. Степанова. М.; Ижевск: Центр компьютер. исследований, 2013. 118 с.*
6. *Трофимова И.Н.* Становление и развитие местного самоуправления в республиках Поволжья в 90-х гг. XX в. М.: Соц.-полит. мысль, 2008. 220 с.
7. *Castellini F., Colombo M.* Sense of Community and Interethnic Relations: Comparing Local Communities Varying in Ethnic Heterogeneity // *Journal of Community Psychology*. 2011. Vol. 39, № 6. P. 663-677.
8. *Hoffman A.J., Wallach J., Sanchez E.* Rediscovering Community: Interethnic Relationships and Community Gardening // *Gateways: International Journal of Community Research and Engagement*. 2010. № 3. P. 171-184.
9. *Laurence J.* Reconciling the Contact and Threat Hypotheses: Does Ethnic Diversity Strengthen or Weaken Community Inter-Ethnic Relations? // *Ethnic and Racial Studies*. 2013. May. P. 1-22.