Куприянова Валентина Иосифовна – кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры философии и политологии ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.:(4212) 30 47 34

Формирование толерантности и профилактика экстремизма в контектсе госдуарственной национальной политики: региональный аспект

В статье рассматриваются проблемы толерантности и профилактики экстремизма через призму государственной национальной политики (этнополитики) на примере многонационального Хабаровского края.

Ключевые слова: национальная политика (этнополитика), толерантность, экстремизм, ксенофобия, национальные отношения.

Основы современной национальной политики (или этнополитики, как принято называть это направление среди исследователей) были изложены в новой России в Конституции РФ (1993 год, Концепции государственной национальной политики (1996 г.), Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (1996 г.) и ряде других нормативных правовых актах на федеральном и региональном уровнях. Определилась модель этнополитики, которую можно назвать политикой культурного плюрализма с одновременным акцентом на формирование общегражданской идентичности. Это означает, что государственная этнополитика выстраивается в двух основных векторах: поддержка этнокультурного многообразия российского народа и одновременно – укрепление общегражданской идентичности или единства российской (государственной) нации.

Однако за время, прошедшее с момента принятия Концепции государственной национальной политики, выявились новые проблемы, требующие соответствующих политических решений. В главном – это неблагоприятная ситуация в межнациональных отношениях на фоне кризисных явлений: проявления национализма, экстремизма и ксенофобии, а также повышение роли миграционных факторов, например незаконной миграции, в формировании негативных процессов и ряд других проблем. Так, по данным Московского бюро по правам человека за 2009 год, на почве агрессивной ксенофобии было совершено 215 нападений в различных регионах России, в результате которых погибло 74 человека. В этом же году за такие преступления были осуждены 312 человек. Это больше, чем в 2008 и 2007 годах (2008 – 195, 2007 – 85) [1]. Федеральный список экстремистских материалов на начало июля 2010 г. насчитывал свыше 600 позиций [2]. Это лишь некоторые факты, свидетельствующие о существующих проблемах. Добавим, что ксенофобию и конфликты обусловливают: незавершенность реформирования российского общества, сложность его перехода к рыночной экономической модели; неудовлетворенность отдельных социальных,

профессиональных и этнических групп своим материальным положением; социально-экономические проблемы депрессивных регионов; демографическая ситуация; чеченский кризис. Ситуацию осложняет отсутствие действенных механизмов интеграции мигрантов. Часть мигрантов плохо знает или совсем не владеет русским языком. Существенно распространены негативные установки в отношении представителей ряда конкретных национальностей (представителей народов Северного Кавказа, Закавказья, Средней Азии, китайцев, а также цыган).

Довольно большая часть местного населения продолжает видеть в мигрантах виновников своего ухудшающегося социально-экономического положения, конкурентов на рынке жилья и труда.

Причиной напряженности становятся столкновения двух различных образов жизни – местного населения и приезжих.

Негативное воздействие на этнонациональные процессы оказывает деятельность ряда политических и общественных объединений. На общефедеральном уровне действует примерно семь партий и движений, использующих ксенофобию или расизм в качестве основы для своей идеологии. Это Русское национальное единство (РНЕ), Союз русского народа, Движение против нелегальной иммиграции, Народная национальная партия, Партия свободы, Русский общенародный союз. По данным экспертов, общая численность активистов этих партий составляет 10 – 15 тыс. чел. Негативно сказывается и русофобия, которую отмечают исследователи, причем, регионом с наиболее развитой «низовой» русофобией является Северный Кавказ [3]. Активизируется молодежный экстремизм. По данным МВД (август 2008 г.), в России около 11 тысяч молодых людей входят в экстремистские объединения. На милицейских учетах на этот период насчитывалось 302 организации. Из них 150 групп склонны к агрессивным действиям [4]. Наиболее активными из них являются: «Армия воли народа», «Национал-социалистическое общество», Движение против нелегальной эмиграции, «Славянский союз», «Северное братство». Основную массу членов экстремистских объединений составляют молодые люди в возрасте от 16 до 25 лет, учащиеся средних, средних профессиональных и высших учебных заведений.

В этих условиях именно концепция толерантности стала ответом на новые вызовы времени. Она перешла в политическую практику многих стран, в том числе – России. Толерантность означает уважение и принятие многообразия культур, форм самовыражения и способов проявления человеческой индивидуальности. Она предполагает отказ от дискриминационной практики, доминирования и насилия. Толерантность исходит из того, что не следует превращать противоречия в деструктивную силу, напротив, нужно искать и находить пути их разрешения. В то же время, толерантность не должна формировать конформизм, равнодушие к нарушению законности, ущемлению своих прав. Тут можно говорить о границах толерантности. Границы возникают в условиях нарушения наших прав. Вопрос еще и в том, что порой трудно определить границы толерантности, ибо понимание границ зависит от культурных различий.

Уровень толерантности выше в тех обществах, где нет огромного экономического неравенства, в которых граждане обладают возможностями для продвижения вверх по социальной лестнице. И, наоборот, нетерпимость приобретает особенно ожесточенный характер в условиях глубокого социального расслоения, безысходности, отсутствия перспектив улучшения социального положения.

Оставив в стороне дискуссии по поводу термина толерантность, отметим важную конструктивную роль этой практики. Не случайно в России с 2001 по 2005 гг. выполнялась программа противодействия экстремизму и формирование толерантных установок в Российском обществе. Возникли институты толерантности. Вышло немало литературы, научной и методической. В Общественной палате РФ создана комиссия по толерантности и свободе совести, которая в 2008 году обсуждала данные вопросы. Приняты, в целом, научно обоснованные и во многом практически выполнимые рекомендации, которые могут быть взяты на вооружение органами государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время Федеральным органом государственной власти, который занимается вопросами национальной политики, является Министерство регионального развития, в состав которого входит Департамент межнациональных отношений. В деятельности департамента одно из направлений связано с формированием толерантности в российском обществе и профилактикой экстремизма.

Так, Министерство регионального развития в июне 2007 года подготовило Приказ об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений, к которому прилагается Инструкция о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий.

Следует отметить, что не без усилий департамента упорядочена система полномочий и прав разных уровней власти в вопросах межнациональных отношений и профилактики экстремизма. Так, внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131 ФЗ). Это позволило наделить муниципальные образования правами по созданию условий для реализации прав местных национально-культурных автономий по содействию национально-культурному развитию народов и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений. Данные изменения предоставляют право органам местного самоуправления регистрировать трудовых мигрантов в случае отсутствия территориального органа федеральной миграционной службы.

В федеральном бюджете предусмотрена целевая статья «Мероприятия по реализации государственной национальной политики» с ежегодным финансированием в объеме 240 миллионов рублей.

Департамент разрабатывает методические рекомендации и типовые программы по пропаганде толерантного отношения к мигрантам в субъектах Российской Федерации.

Представляет интерес проведение Всероссийского конкурса на лучшие журналистские работы, направленные на популяризацию традиций и культур народов России, формирование толерантного сознания, профилактику этнического и религиозного экстремизма.

Департамент в настоящее время проводит социальную телемедийную кампанию «Россия – это мы», направленную на представление национальных праздников и национального достояния многонациональной России. Это 12 циклов телевизионных роликов в трех монтажных версиях, в том числе для детей на телеканалах «Россия», «ТВ-Центр», «Столица», «Звезда» и в Федеральной телесети ТНТ (746 региональных телестанций) [5].

Недавно стартовал совместный проект «Независимой газеты» и Министерства регионального развития «Мы» под девизом: «Народов много – страна одна».

Отметим, что в РФ действует более 17 федеральных, 175 региональных и 371 местная национально-культурная автономий. При Министерстве регионального развития создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий [6].

Деятельность диаспор Российской Федерации, имеющих 278 этнокультурных организаций в 78 регионах страны, координирует Общероссийский Союз общественных объединений «Союз Диаспор Российской Федерации» (СДР). Важную интегративную роль в сфере этногосударственных и межэтнических отношений играет Ассамблея народов России как гражданский институт, наладивший конструктивный диалог как по вертикали – с органами государственной власти, так и по горизонтали – с представительными объединениями народов России [7]. То есть работа ведется, но она оказывается недостаточно результативной в силу объективных и субъективных причин. Это самостоятельный вопрос. В то же время, в рамках темы следует отметить, что, наряду с решением ряда проблем, нужны структурные преобразования на уровне управления. В Министерстве регионального развития считают, что у Минрегиона России нет соответствующих полномочий. Для оперативного реагирования на возникающие межнациональные конфликты одной из наиболее важных проблем остается отсутствие федерального органа, осуществляющего контрольно-надзорные функции в сфере государственной национальной политики, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов [5]. В региональных органах исполнительной власти структурные подразделения, ответственные за участие в реализации государственной национальной политики, существенно различаются в функциональном отношении. В 19 субъектах РФ действуют профильные министерства и комитеты, в 59 регионах – отделы или сектора существуют в рамках структурных подразделений различного профиля (культура, СМИ, связи с общественностью и др.), в 7 субъектах Федерации нет никаких структур или вопросы межнациональных отношений совмещает с другими функциями один специалист [6].

К сожалению, во многих регионах, это касается и Дальнего Востока, практически отсутствует систематический, комплексный мониторинг в данной области, деятельность органов государственного управления носит еще в значительной степени разрозненный характер реагирования на ситуацию, тогда как необходима упреждающая работа. Существует недостаток финансирования этой области, расходы на национальную политику «размазаны» по всем статьям бюджета.

Как обстоят дела в сфере межнациональных отношений в Хабаровском крае, который традиционно является многонациональным? Прежде всего, важно отметить некоторые тенденции в изменении национального состава населения в крае в сравнении с двумя последними переписями [8].

1. По данным переписи 2002 года, в крае зарегистрировано 139 национальностей и этнических групп, из них численность 21 национальности превышает 1 тыс. человек. В 1989 году таких национальностей было 23. В связи с уменьшением численности, из этой группы выбыли поляки, казахи, удмурты, а вошли китайцы.

2. Русское население по-прежнему является наиболее многочисленным (1290264 человек), что составляет 89,8% всего населения края. В этническом составе населения удельный вес русских увеличился на 3,2 процентного пункта: с 86% до 89,8%. Эта тенденция отличается от тенденции, отмеченной в предыдущий между переписями период (1979 – 1989 гг.), когда отмечалось уменьшение удельного веса русских на 0,7% за счет притока в регион украинцев, белорусов, молдаван.

3. Перепись продемонстрировала снижение численности так называемых титульных этносов, что объясняется не столько естественной убылью, сколько проявлением общей для России (после ее распада) тенденции стягивания этносов к материнским очагам, то есть в регионы традиционного проживания народов. Этнологи объясняют изменение численности также переменами идентификации. Так, почти на 50% сократилась численность украинцев, по-прежнему остающихся самым крупным (после русских) этносом в крае. Уменьшилась численность национальностей, идентифицирующих себя с белорусами (на 51,7%), молдаванами (на 48%), мордвой (на 54%), татарами (на 32,8%), чувашами (на 43,6%), башкирами (33,3%), узбеками (61%), калмыками (44,3%), казахами (61,9).

4. В основном из-за эмиграции в дальнее зарубежье и естественных потерь на 54% уменьшилось число евреев и на 21% – немцев.

5. Перепись выявила увеличение ряда этносов, чьи «материнские очаги» находятся на Кавказе: аварцы (в 1,9 раза), армяне (в 1,5 раза), даргинцы (в 3,5 раза), ингуши – в 1,5 раза, кумыки (в 1,7 раза). Однако численность других уменьшилась: грузин (на 37,3%), осетин (на 27,4%), чеченцев (на 31,5%).

6. За счет миграционного прироста увеличилась в 5 раз численность китайцев, на 53% – корейцев.

7. Увеличилась численность коренных малочисленных народов. В Хабаровском крае, по данным переписи населения 2002 года, коренные малочисленные народы Севера представлены 32 этносами численностью 23,8 тыс. человек, что составляет 12% от всех малочисленных народов, проживающих в России и 1,6% от числа жителей края. С 1989 года численность коренных малочисленных народов в крае возросла на 2,8%. Кстати, рост отмечался и в предыдущий межпереписной период – на 2,7%).

8. Впервые после переписи 1897 г. была получена численность лиц, которые при переписи 2002 года отнесли себя к казакам. Таковых в крае 75 человек [9].

В целом, Хабаровский край, как показывают данные переписи, остается пестрым в национальном отношении регионом. Что касается ситуации в межнациональных отношениях, то ее можно, в целом, пока характеризовать как относительно стабильную и неполитизированную.

Вопросам формирования толерантности и профилактики экстремизма уделяется внимание со стороны органов государственного и муниципального управления края в пределах соответствующей компетенции, должностных регламентов сотрудников в таких управленческих структурах, как: министерство культуры, образования, молодежной политики, спорта и туризма; подразделений, занимающихся делами коренных малочисленных народов. Положительную роль играют различные общественные советы, например, недавно созданный совет национально-культурных центров при губернаторе Хабаровского края, другие общественные формирования. В муниципальных образованиях края накоплен опыт содружества представителей различных культур, действуют национально-культурные центры, проводятся мероприятия, формирующие толерантные отношения. В школах и вузах проводятся уроки толерантности, работают клубы этнокультурной направленности, ведутся этноориентированные факультативы. Нужно сказать, что это дает определенные позитивные результаты. В качестве иллюстрации приведем данные исследования, проведенного по заказу и при поддержке Министерства регионального развития в апреле – сентябре 2008 г. экспертными организациями «Этноконсалтинг» и «Лима Консалтинг» с участием Института этнологии и антропологии РАН и общественной организации «Сеть этнологического мониторинга» в рамках исследовательского Проекта «Этнокультурный потенциал регионов как фактор формирования российской нации». Исследование выявляло отношения россиян к политике консолидации российского общества и утверждения российской гражданской идентичности в 14 регионах, в том числе в г. Хабаровске. Опрос проводился среди взрослого населения, от 18 лет и старше, опрошено 7 тысяч человек (в г. Хабаровске – 515 человек). Опрос проводился специалистами Е.Л. Мотрич (д-р экон. наук, институт экономических исследований ДВО РАН, руководитель), В.И. Куприяновой (канд. ист. наук, Дальневосточная академия государственной службы), Л.Л. Зайцевой и М.Г. Сафроновым (аспиранты ИЭИ ДВО РАН). Опрос показал, что в г. Хабаровске, в принципе,

сформировалось толерантное отношение к лицам всех национальностей: 38% респондентов считают, что отношения между национальностями складываются, в целом, хорошо и особых проблем не возникает, 46,1% респондентов ответили, что «бывает по-разному». К приезжим, китайцам и выходцам из Кавказа (62,9%) относятся нейтрально. Однако отрицательное отношение к этим группам выявилось у 25% респондентов, что показывает проблемность данного спектра межэтнических отношений.

О стремлении немногочисленных радикальных групп выразить свои далеко не толерантные взгляды говорит то обстоятельство, что в Хабаровском крае на протяжении последних лет имели место факты распространения газет экстремистской направленности («Нация», «Край»). На фасадах некоторых домов бросаются в глаза ксенофобские лозунги, выражающие агрессивность против «чужаков». Что касается уровня экстремизма, то он значительно ниже, чем в центральных регионах. За 2008 г. в ДФО возбуждено 18 уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности [9]. Что касается Хабаровского края, то в 2009 г. здесь совершено 7 преступлений, квалифицированных как экстремистские (в 2008 г. таких правонарушений было 8). По возрастному составу участниками экстремистских действий стали молодые люди до 27 лет. Сегодня правомерно говорить о том, что Хабаровский край является зоной этнического риска. Это связано со сложными социально-политическими процессами общественного развития, вызванными кризисом, новой миграционной ситуацией, китайским фактором. И чтобы этнические риски не стали угрозой для стабильности в межэтнических отношениях, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на следующие рекомендации:

1. Целесообразно разработать эффективную региональную концепцию национальной политики.

2. Возможно, утвердить законом края целевую комплексную программу гармонизации межнациональных отношений. Обеспечить финансирование программы в краевом бюджете.

3. Ввести в практику проведение этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, создать информационную базу по теории и практике этнических процессов в крае.

4. В средствах массовой информации разработать систему повышения квалификации сотрудников СМИ с целью профессионального освещения этнической проблематики.

5. Разработать концепцию молодежной политики по формированию межэтнической толерантности, по профилактике националистических проявлений в молодежной среде.

6. Продумать вопрос о позиционировании региона как этнически толерантного, где отношения между различными этническими группами строятся на взаимном уважении и признании. Субъектом такого позиционирования, безусловно, должны стать властные структуры. Важно в СМИ транслировать принцип межэтнической толерантности как один из базовых принципов региональной политики.

7. Информация, характеризующая этническую составляющую жизнедеятельности края, должна быть шире представлена на сайтах органов государственного и муниципального управления.

Литература и источники:

1. Агрессивная ксенофобия : краткие итоги 2009 г. (Обзор Московского бюро по правам человека) // Материалы рассылки.

2. Федеральный список экстремистских материалов. [Электронный ресурс] – Электр.дан. – Режим доступа : http: // www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/, свободный. – Загл. с экрана.

3. Тишков, В. А. О толерантности и противодействии экстремизму в Российском обществе. [Электронный ресурс] – Электр.дан. – Режим доступа : http: // www.opr./rus/documents, свободный. – Загл. с экрана.

4. Экстремистов посчитают // Российская газета. – 2008. – 26 авг.

5. Якуба, О. В. Основные направления национальной политики Российской Федерации. [Электронный ресурс] – Электр.дан. – Режим доступа : http: // www.rosnation.ru, свободный. – Загл. с экрана.

6. Справка: Об итогах мониторинг в области реализации национальной политики в том числе, в области развития регионов с социально-экономическими, географическими и другими особенностями, а также реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям России в первом полугодии 2007 года. [Электронный ресурс] // Данные Министерства регионального развития РФ ; – Электр.дан. – Режим доступа : http://www.minregion.ru.

7. Губогло, Н. Н. Новая этническая политика в России в 21 веке [Электронный ресурс] – Электр.дан. – Режим доступа : http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad4/

8. См.: Изменение демографической и социальной структуры Хабаровского края : итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Аналитическая записка // Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю – г. Хабаровск, 2006 г. – С. 10 – 11 ; Национальный состав и владение языками населения Хабаровского края. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года // Стат. Сб. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю. – Хабаровск, 2005. – С. 13 – 18.

9. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http:// www.vostokmedia.com, свободный. – Загл. с экрана.