

Элементы формирования стратегии гармонизации межнациональных отношений в Северо-Западном федеральном округе

Кугай А. И.^{1, *}, Васильев В. Г.¹

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *Kugay3@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Рассмотрены основные подходы к формированию стратегии гармонизации межнациональных отношений в Северо-Западном федеральном округе (далее — СЗФО) в контексте существующих проблем. Сформированы базовые элементы для формирования стратегии гармонизации межнациональных отношений, а именно правовой, политической, социально-культурный, экономический. Исследованы статистические данные, позволяющие сделать вывод о наличии целого ряда проблем в области гармонизации межнациональных отношений в СЗФО, в том числе низкая правовая культура, пробелы в законодательстве, недостаточный уровень коммуникации власти и гражданского общества, сложившиеся национальные традиции и высокий уровень коррумпированности власти. Предложены подходы для формирования стратегии гармонизации межнациональных отношений с учетом особенностей СЗФО.

Ключевые слова: стратегия гармонизации, межнациональные отношения, социальные конфликты, элементы стратегии гармонизации

Elements for the Formation of a Strategy for Harmonizing Interethnic Relations in the North-West Federal District

Kugay A. I.^{a, *}, Vasiliev V. G.^a

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *Kugay3@yandex.ru

ABSTRACT

The main approaches to the formation of the strategy of harmonization of interethnic relations in the North-Western Federal District (hereinafter — NWFD) in the context of existing problems are considered. Formed the basic elements for the formation of a strategy for harmonization of interethnic relations, namely, legal, political, socio-cultural, economic. The statistical data that allow to draw a conclusion on the existence of a number of problems from the area of harmonization of interethnic relations in the Northwestern Federal District, including a low legal culture, gaps in legislation, insufficient communication between government and civil society, established national traditions and a high level of corruption of power. Approaches are proposed for forming a strategy for harmonizing interethnic relations taking into account the characteristics of the North-West Federal District.

Keywords: strategy of harmonization, interethnic relations, social conflicts, elements of the strategy of harmonization

Введение

Вопросы развития межнациональных отношений в Российской Федерации традиционно занимают значимое место в политической повестке и являются одним из приоритетных вопросов государственной политики. В настоящее время правовое

регулирование межнациональных отношений осуществляется целым рядом нормативных актов. При этом комплексным нормативным актом, регулирующим вопросы построения стратегии, является Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В соответствии с Указом Президента от 19 декабря 2012 г. № 1666 основными факторами, негативно влияющими на конструктивное развитие межнациональных отношений, являются следующие:

- а) высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации;
- б) размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации;
- в) правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти;
- г) сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике;
- д) недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения, изучению истории и традиций народов России, их опыта солидарности в укреплении государства и защиты общего Отечества;
- е) распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов;
- ж) недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации;
- з) недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом;
- и) влияние факторов, имеющих глобальный или трансграничный характер, таких как унифицирующее влияние глобализации на локальные культуры, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, незаконная миграция, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность¹.

Также значимым нормативным правовым актом является Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», регламентирующий особенности работы органов исполнительной власти по гармонизации межнациональных отношений². Позже Указом Президента Российской Федерации от 05.06.2012 г. № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» был создан совещательный и консультативный орган — Совет по межнациональным отношениям³.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 08.02.2018).

² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» [Электронный ресурс]. <https://rg.ru/2012/05/09/nacio-dok.html> (дата обращения: 08.02.2018).

³ Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2012 № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35435> (дата обращения: 08.02.2018).

Материалы и методы

Северо-Западный федеральный округ (далее — СЗФО) традиционно является востребованным регионом среди мигрантов. Около восьмидесяти процентов миграции в СЗФО приходится на субъекты Российской Федерации Санкт-Петербург и Ленинградскую область. По данным Петростата за период январь-сентябрь 2017 г., количество прибывших в Санкт-Петербург составило 183 982, из них 24 345 отнесится к международной миграции, при этом 22 250 человек прибыли из стран СНГ, и только 2095 человек из других стран¹.

По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации в январе — ноябре 2017 г. зарегистрировано более 1920 тыс. преступлений, т. е. на 4,3% меньше, чем за тот же период 2016 г.² Иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 31,6 тыс. преступлений, что на 8,6% меньше, чем за январь — сентябрь 2016 г., в том числе, гражданами государств-участников СНГ — 28,0 тыс. преступлений (7,6%), их удельный вес составил 88,5%³.

Как сообщил на оперативном совещании в Пскове председатель Следственного комитета Российской Федерации, число зарегистрированных преступлений в СЗФО за 5 месяцев 2017 г. снизилось на 18%⁴. Снижение уровня преступности отмечает и прокуратура Санкт-Петербурга: «доля преступлений, которые совершают на территории города иностранцы, абсолютно не чрезвычайна и не огромна. По многим составам тяжких и особо тяжких преступлений мы добились улучшения, так как количество совершенных преступлений уменьшается. У нас всего совершено и выявлено 2607 преступлений, что на 15% меньше, чем в прошлом году»⁵.

Помимо указанных выше факторов в СЗФО присутствует и ряд специфических факторов, влияющих на состояние межнациональных отношений:

- 1) особый исторически сложившийся уклад жизни в условиях мегаполиса, коррупция и клановый принцип (в том числе и при занятии должностей в органах власти различного уровня), сильное влияние национальных традиций;
- 2) коррумпированность государственных служащих различных уровней;
- 3) существенные различия в экономическом и социальном уровне различных слоев населения СЗФО.

Таким образом, образуется целый ряд проблем правового, экономического и политического характера, негативно влияющих на конструктивное развитие межнациональных отношений в СЗФО.

Результаты

На наш взгляд, разрешение существующих проблем невозможно только на правовом уровне. Здесь необходим комплекс мер по совершенствованию системы

¹ Санкт-Петербург. Статистика миграции населения. Январь — сентябрь 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/d0dd4d004e39a3ff9da1bdba5f1db840/02migr_g.pdf (дата обращения: 08.02.2018).

² Краткая характеристика состояния преступности за январь — ноябрь 2017 года [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/reports/item/11830347/> (дата обращения: 08.02.2018).

³ Состояние преступности в России за 9 месяцев 2017 года [Электронный ресурс] URL: <http://prisonlife.ru/analitika/4577-sostoyanie-prestupnosti-v-rossii-za-9-mesyacev-2017-goda-kratkaya-harakteristika.html> (дата обращения: 08.02.2018).

⁴ Александр Бастрыкин, интервью [Электронный ресурс]. URL: <http://pln-pskov.ru/society/284402.html> (дата обращения: 08.02.2018).

⁵ Прокуратура о преступлениях, совершенных мигрантами в Санкт-Петербурге за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <http://interfax-russia.ru/NorthWest/report.asp?id=904073> (дата обращения: 08.02.2018).

государственного управления, включая расширение национального представительства в отдельных городах СЗФО и совещательных органах федерального уровня.

Кроме того, образовательный компонент может стать ключевым аспектом нормализации межнациональных отношений, поскольку именно образование позволяет сформировать высокий уровень общегражданской патриотической культуры, что является необходимым условием для равноправного диалога между всеми заинтересованными сторонами.

Считаем необходимым применение в рассматриваемой ситуации методов государственного управления, сочетающих меры как императивного, так и диспозитивного характера. Считаем, что применение государством механизма принуждения без возможности выбора варианта поведения и устранения указанных негативных факторов будет способствовать развитию социальной напряженности в межнациональных отношениях и будет стимулировать повышение уровня недоверия к государственному механизму. Полагаем, что основным способом урегулирования межнациональных проблем в СЗФО является равноправный диалог между обществом, государством и бизнесом, в рамках которого будут учитываться интересы всех сторон, а итоговое управленческое решение будет носить согласованный, консенсуальный, партнерский характер.

Обсуждение

Некоторые авторы высказываются за необходимость расширения теоретической базы государственной службы в целях преодоления указанных нами выше негативных факторов. На наш взгляд, это вряд ли будет иметь эффективное воздействие, поскольку разрешение указанных проблем лежит не в расширении теоретических концепций, которых в научной литературе представлено большое количество [4, с. 131–137; 5, с. 12–15], а в плоскости реальной управленческой практики.

Стоит также отметить, что для СЗФО характерна проблема так называемого «национального суверенитета». В научной литературе существует дискуссия о существовании национального суверенитета. В данной статье авторы определяют национальный суверенитет в системной взаимосвязи стт. 3 и 5 Конституции Российской Федерации. Так, согласно ч. 1 ст. 2 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

При этом согласно ч. 3 статьи 5 Конституции России «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Таким образом, можно сделать вывод о существовании национального суверенитета, основываясь на общепризнанном принципе международного и российского права — равноправии и самоопределении народов. При этом национальный суверенитет по сути понимается не как государственный суверенитет, а как реализация принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации.

Исследователь С. Ю. Бежева считает, что при верном государственном воздействии на национальные отношения вопрос о национальном суверенитете исчезнет естественным путем [2, с. 38–42]. Данная проблема проистекает из конституционных положений, закрепляющих различный статус субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, невозможно решить проблему национального суверенитета в де-

мократическом государстве исключительно административными средствами. Необходимо привлечение структур гражданского общества, систематическая работа над формированием высокого уровня культуры.

Выводы

Таким образом, представляется, что решение вопроса с конструктивным развитием межнациональных отношений лежит в плоскости комплексной стратегии гармонизации межнациональных отношений на основе принципов и идей стратегирования [3, с. 15–21].

Стратегия гармонизации, на наш взгляд, должна включать несколько базовых элементов.

- 1) Правовой элемент, предполагающий необходимость оптимизации существующего законодательства в соответствии с новыми тенденциями развития межнациональных отношений.
- 2) Социально-культурный элемент, выражающийся в том числе в обоснованной и справедливой социальной политике по отношению к мигрантам, и культурной политике, выражающейся в создании эффективных мер для культурной социализации мигрантов.
- 3) Политический элемент, выражающийся в соразмерном и целесообразном применении мер государственного убеждения и принуждения. Одним из путей эффективной политической коммуникации в рамках гармонизации межнациональных отношений может быть внедрение механизмов электронной демократии как политико-правового механизма согласования частных и публичных интересов [1, с. 38–41; 6, с. 32–36].
- 4) Экономический, выражающийся в экономической поддержке и стимулировании мигрантов для их оптимальной социально-экономической адаптации и интеграции.

Литература

1. Антонов Я. В. Электронная демократия как политико-правовой механизм согласования частных и публичных интересов // Российская юстиция. 2017. № 12. С. 38–41.
2. Биджева С. Ю. Национально-территориальные и административно-территориальные начала в государственном устройстве Российской Федерации // История государства и права. 2012. № 2. С. 38–42.
3. Квинт В. Л. Поиск и исследование философских корней теории стратегии. Взаимосвязь философского и стратегического мышления // Управленческое консультирование. 2016. № 1. С. 15–21.
4. Матвеев С. П. Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 1. С. 131–137.
5. Трифонов Ю. Н. Принципы государственной службы: понятие, становление и развитие // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 12–15.
6. Antonov Ja. V. Legal mechanisms of e-democracy for harmonization and coordination of relations between citizens, organizations and the state // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 2 (106). С. 32–36.

Об авторах:

Кугай Александр Иванович, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор философских наук, профессор; kugay3@yandex.ru

Васильев Владимир Геннадьевич, магистрант по направлению «Государственное и муниципальное управление», член Совета молодых ученых Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); russian.force@bk.ru

References

1. Antonov Ya.V. Electronic democracy as political legal mechanism of coordination of private and public interests // Russian justice [Rossiiskaya yustitsiya]. 2017. N 12. P. 38–41. (In rus)
2. Bidzheva S.Yu. The national and territorial and administrative-territorial beginnings in state system of the Russian Federation // History of state and law [Istoriya gosudarstva i prava]. 2012. N 2. P. 38–42. (In rus)
3. Kvint V.L. Search and Investigation of Philosophical Base of the Theory of Strategy. Interrelation of Philosophical and Strategic Thinking // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 1. P. 15–21. (In rus)
4. Matveev S.P. System of public service: problems of development and improvement // Bulletin of the Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii]. 2016. N 1. P. 131–137. (In rus)
5. Trifonov Yu.N. Principles of public service: concept, formation and development // Altai bulletin of the state and municipal service [Altaiskii vestnik gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby]. 2012. N 9. P. 12–15. (In rus);
6. Antonov Ja. V. Legal mechanisms of e-democracy for harmonization and coordination of relations between citizens, organizations and the state // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2017. V. 19. N 2 (106). P. 32–36.

About the authors:

Alexander I. Kugay, Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy), Professor; kugay3@yandex.ru

Vladimir G. Vasiliev, Master's degree student in "State and municipal management", Member of the Council of Young Scientists, of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); russian.force@bk.ru