

УДК 323

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-1-101-110

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ¹

Багдасарян В.Э.¹, Ларионов А.Э.¹, Орлов И.Б.², Федорченко С.Н.¹

¹ Московский государственный областной университет

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация

² Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, Российская Федерация

Аннотация. Настоящая статья посвящена актуальному политико-правовому анализу реализации федеральной Стратегии государственной национальной политики в плановых мероприятиях Московской области в настоящее время. В качестве безусловно положительного момента отмечается преобладание проективной составляющей над запретительными и репрессивными мерами. Путём обращения к нормативным актам делается вывод о соответствии региональной политики общероссийским тенденциям, о наличии как позитивных, так и проблемных явлений в сфере практических мероприятий национальной политики и противодействия экстремизму, о необходимости дальнейшей системной работы в этом направлении.

Ключевые слова: национальная политика, противодействие экстремизму, Московская область, мигранты, этническая идентичность.

REGIONAL PECULIARITIES OF THE REALIZATION OF STATE NATIONAL POLICY STRATEGY: ON THE EXAMPLE OF MOSCOW REGION

V. Bagdasaryan¹, A. Larionov¹, I. Orlov², S. Fedorchenko¹

¹ Moscow Region State University

10A, Radio Street, Moscow, 105005, the Russian Federation

² National Research University – Higher School of Economics

20, Myasnitckaya str., Moscow, 101000, the Russian Federation

Abstract. This article is devoted to the topical political and legal analysis of the implementation of the Federal Strategy of state national policy in the planned events in Moscow region at the present time. It is stated that the projective component predominance over the prohibitive and repressive measures is definitely positive. By referring to the normative acts, it is concluded that the regional policy corresponds with the Federal trends, besides, there are both positive and problematic phenomena in the field of practical actions and national policies to counter extremism. There is also the need for further systematic work in this direction.

© Багдасарян В.Э., Ларионов А.Э., Орлов И.Б., Федорченко С.Н., 2017.

¹ Работа выполнена в рамках внутриуниверситетского научного гранта МГОУ «Проблемы миграции, межэтнических и межрелигиозных отношений в Московской области: методика профилактики конфликтов».

Key words: national policy, the fight against extremism, the Moscow region, migrants, ethnic identity.

Этнокультурную ситуацию на пост-советском пространстве за минувшие четверть века отличают высокий динамизм, вариативность и многоплановость. Непростая социально-экономическая обстановка в большинстве республик бывшего СССР, ослабление государственного регулирования социальной сферы, падение жизненного уровня и криминализация целых регионов привели к массовым миграционным потокам. Они приобрели достаточно типичную направленность, повторяющуюся в большинстве регионов и в национальных республиках: из сельской местности – в райцентры; из малых городов – в региональные и республиканские столицы; из национальных республик – в мегаполисы Российской Федерации; из регионов России – в Москву и Подмоскovie.

Это последнее звено является вполне логичным завершением всей цепочки, поскольку Московский регион отличается максимальной концентрацией капиталов, спроса на рабочую силу, как квалифицированную, так и неквалифицированную, как следствие – возможностями трудоустройства при сравнительно более высоких, чем в других регионах, заработках. Поскольку нет оснований предполагать, что данный макроэкономический диспаритет регионального развития изменится в обозримом будущем, постольку можно спрогнозировать сохранение тенденции усиленного в сравнении с прочими российскими регионами притока значительных масс мигрантов в Москву и Московскую область [2; 3].

Однако внутри самой отмеченной тенденции следует указать на существенные структурные перемены. Если первоначальные миграции отличались устойчиво сезонным характером, когда подавляющее большинство представителей Кавказа и Средней Азии пребывали на территории региона в тёплое время года, на зиму уезжая на историческую родину, то в последние 5–7 лет отмечается устойчивая склонность к круглогодичному проживанию, к полной или частичной натурализации в Московской области. Последнее выражается, в частности, в перевозе сюда мигрантами членов своих семей, включая нередко пожилых родителей, определении своих детей в школы подмосковных сёл и городов, приобретении автомобилей, покупке и/или строительстве жилья либо его длительной, практически круглогодичной аренде. Результатом стало складывание национальных диаспор и землячеств, стремящихся к статусной легитимации, признанию их правосубъектности как выразителей национальных прав и интересов своих членов. Имеются негативные следствия данного процесса. К ним относится формирование латентного этнокультурного конфликта между мигрантами и коренным населением региона. У этого конфликта имеются как экономические, так и духовные предпосылки. Из экономических следует указать вытеснение местных уроженцев из целого ряда профессий или т.н. «профессиональное замещение»; к духовным предпосылкам относится различие нормативно-ценностных

установок представителей православной и мусульманской цивилизаций. Существенную роль играет «этническое лицо» преступности, когда некоторые виды преступлений оказываются преимущественно представлены теми или иными национальностями – что порождает стереотип негативно-го восприятия мигрантов коренными жителями региона.

Необходимо учитывать длительные исторические традиции межнационального общения в Московской области, о чём говорят и современные исследователи [1]. Этот фактор может рассматриваться как позитивный.

Катализатором потенциальной напряжённости в сфере этноконфессиональных отношений служит специфика демографической ситуации в Московской области и в стране в целом. Её можно обозначить понятием «демографического замещения». В условиях пониженного репродуктивного потенциала русского народа некоторые высокопоставленные политики априорно, без рассмотрения иных вариантов, утверждают, что иной альтернативы решения демографической проблемы, кроме как привлечение мигрантов, нет. При этом фактически игнорируется вопрос о том, что за истекшие четверть века никаких реально действенных, а не рекламационных мер по исправлению демографической ситуации не предпринималось. Более того, общий генеральный курс социальной политики после 1991 г. способствует депопуляции народа. Таким образом, складывается парадоксальная ситуация: государство одной рукой создаёт «проблему-кентавра»: депопуляция+миграция, а другой – стремится сформировать некие стра-

тегические меры по национальной политике и профилактике экстремизма в обществе.

Тем не менее неправильно было бы отрицать значимость и позитивный эффект вырабатываемых и реализуемых мер по профилактике экстремизма и вражды на этно-конфессиональной почве, по повышению конструктивных форм межнациональных отношений в Московской области. Базовыми документами федерального уровня, на основе которых строятся национальная политика и политика противодействия экстремизму в этно-конфессиональных отношениях, являются Указ Президента РФ № 1666 от 19 декабря 2012 г. «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. за № Пр-2753).

Стратегия намечена к реализации в среднесрочной перспективе: 10-12 лет. Это допускает возможность внесения необходимых корректировок по мере учёта актуального опыта. Стратегии можно определить как концептуальные документы, содержащие в себе теоретико-методологические моменты, которые можно определить как своеобразную идеологию построения национальных отношений в России – в условиях конституционного вето на идеологию (ст.13 Конституции РФ). Принципиальную важность имеют следующие пункты Стратегии государственной национальной политики (далее – Г.Н.П.):

«11. Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого

исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию, на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру.

12. Многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения России, исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, сохранение и развитие традиций проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации».

Эти положения дополняются и подтверждаются идеями из п. 2 Стратегии противодействия экстремизму, задачей которой указано: «укрепления гражданского единства, достижения межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия, сохранения этнокультурного многообразия народов Российской Федерации,

формирования в обществе обстановки нетерпимости к экстремистской деятельности и распространению экстремистских идей».

Цитированные пункты демонстрируют нам диалектический подход к выстраиванию системы национальных отношений в России, в котором сочетаются признание структурирующая роль русского народа в общероссийском культурном пространстве и его же государствообразующая роль в построении пространства политического. В то же время фиксирован полиэтнический состав Российской цивилизации как константа её исторического бытия и, в значительной степени – залог её устойчивости. Логичным было бы ожидать, что документы по нисходящей вертикали государственной власти также отразят в себе подобную диалектику этнокультурного и этнополитического строительства России.

Кроме того, два данных документа имеют концептуальное значение в том смысле, что в своей совокупности позволяют определить общий принцип выстраивания государственной национальной политики, не исключая регионального уровня её разработки и реализации. Этот принцип заключается в сочетании запретительно-санкционного регулирования с конструктивным социальным проектированием. Запреты на экстремистскую деятельность, предусмотренные наказания за нарушения действующего законодательства – это не более, чем самозащита общества и государства. Однако необходимо формирование позитивной тенденции социального строительства с расчётом на перспективу. Только в этом случае борьба с экстремизмом имеет шансы на системный успех. И,

следует отметить, данная взаимосвязь вполне осознаётся разработчиками нормативно-правовых актов и заложенных в них конкретных практических мер – как на федеральном, так и на региональном уровне.

Для проверки данной гипотезы обратимся к нормативно-правовым актам Подмосковья. На региональном уровне Стратегия действительно породила ряд практических шагов, нашедших своё выражение в постановлениях Правительства Московской области (см. табл.) и законах Московской областной думы.

Простой анализ принятых нормативных актов областного значения в области реализации национальной политики и противодействия экстремизму позволяют констатировать достаточно высокую нормотворческую активность в данном направлении. Только за период 2014-2016 гг. было принято не менее шести Постановлений и Распоряжений регионального уровня, посвящённых данной проблематике. Ниже приводится в хронологическом порядке таблица, отражающая процесс нормотворчества в этом направлении.

Анализ содержания приведённых в таблице документов позволяет выявить закономерности регионального осуществления федеральной Стратегии государственной национальной политики. Во-первых, хронологический ряд нормативных актов, принятых Правительством Московской области только за три года: 2014-2016 гг., позволяет сделать вывод о том, что внимание областных властей к проблеме не ослабевает, но поддерживается примерно на одинаковом уровне. Следовательно, правомерно говорить

о системной политике национально-го строительства и противодействия экстремизму в Московском регионе. Во-вторых, сопоставляя документы, относящиеся к разному времени, можно отметить наличие отработанного сценария, который воспроизводится с некоторыми добавлениями. Это свидетельствует о наличии устойчивого позитивного опыта в реализации Стратегии.

Для конкретизации обратимся к наиболее позднему документу – Распоряжению Правительства Московской области от 29 июня 2016 г. №115-РП «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Московской области». Прежде всего, следует обратить внимание на высокую степень специализации направлений и проблем, подлежащих решению. В общей сложности в Распоряжении выделено 12 направлений, на которые запланированы 63 мероприятия. При этом из общего количества 48 мероприятий намечены как ежегодные, что при периодической раскладке даёт среднюю частоту – 4 в месяц! Фактически почти еженедельно должно осуществляться хотя бы одно мероприятие областного уровня в области национальной политики и противодействия экстремизму. Если добавить к этому 3 ежеквартальных мероприятия из 4, долженствующих осуществляться не реже одного раза в полугодие, то суммарная интенсивность практической деятельности по направлению реализации федеральной Стратегии национальной политики выглядит весьма и весьма впечатляюще.

Таблица

Нормотворчество Правительства Московской области по исследуемой теме

№ п/п	Статус нормативного акта	Наименование нормативного акта
1.	Постановление Правительства Московской области от 14 августа 2014 г. №648/31	Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2014-2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Московской области
2.	Постановление Правительства Московской области от 26 августа 2014г. №681/31	Об утверждении порядка отбора общественно полезных программ национально-культурных автономий в Московской области, определения объёма и предоставления в 2014 году за счёт средств бюджета Московской области субсидий (грантов) на финансирование отдельных общественно полезных программ национально-культурных автономий в Московской области
3.	Постановление Правительства Московской области от 26 декабря 2014г. №1159/52	Об утверждении результатов конкурсного отбора общественно полезных программ национально-культурных автономий в Московской области в 2014 году
4.	Постановление Правительства Московской области от 21 сентября 2015г. № 839/34	Об утверждении результатов конкурсного отбора некоммерческих организаций, не являющихся государственными (муниципальными) учреждениями, на предоставление субсидий за счёт средств бюджета Московской области на реализацию проектов в сфере культуры на территории Московской области в 2015 году
5.	Постановление Правительства Московской области от 12 января 2016г. №3/1	Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2015-2016 годах Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Московской области
6.	Распоряжение Правительства Московской области от 29 июня 2016г. №115-РП	Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Московской области

Среди намеченных к проведению мероприятий 12 из 63 (19%) содержат в своих наименованиях специфические термины «межнациональные/ межконфессиональные конфликты», «ксенофобия», «экстремизм», «вражда». Сам по себе такой процент подтверждает ранее высказанное мнение

о том, что борьба с экстремизмом может рассматривать ее не как самоцель, но как средство, причём отнюдь не основное, но вспомогательное, по созданию благоприятных условий для позитивного структурирования общества, его консолидации ради дальнейшего совместного конструктивного

развития. Среди собственно анти-экстремистских мероприятий значатся следующие: проведение обучающих семинаров для представителей СМИ (№ 55), создание роликов анти-экстремистской направленности (№ 54), освещение в СМИ деятельности НКО в сфере противодействия экстремизму и национальной вражде (№ 53), мониторинг СМИ о состоянии национальных конфликтов и предупреждения национальных конфликтов в регионе (№ 52), освещение в СМИ семинаров и совещаний с работниками учреждений культуры по предупреждению национальных конфликтов (№ 49), проведение совещаний Экспертного совета по выработке решений в сфере противодействия экстремизму и терроризму (№ 48). Далее предусмотрено оказание финансовой помощи национально-культурным автономиям в Московской области для... воспитания нетерпимости к проявлениям ксенофобии и экстремизма (№ 18), проведение круглых столов по проблемам экстремизма и национальной вражды (№ 14), совершенствование системы мониторинга национальных конфликтов (№ 11), проведение совещаний с руководителями и представителями местных органов самоуправления по вопросам предупреждения межнациональных конфликтов (№ 2).

Как видим, среди перечисленных мер непосредственного противодействия экстремизму основное место принадлежит действиям в сфере информационного пространства, формированию ментальных установок анти-экстремистского характера. Другая их часть касается повышения профессиональной компетенции руководителей органов местного самоуправления,

что, опять-таки, выливается в информационный вектор. Поскольку в данном случае невозможно выработать строгие критерии измерения результатов и оценки их эффективности (поскольку речь идёт о принципиально не поддающихся измерению категориях коллективной ментальности), постольку вопрос о конечной эффективности данных мер, их адекватности реалиям межнациональных отношений в Московской области остаётся открытым. Расстановка фактических приоритетов в формировании регионального уровня Стратегии видна из диаграммы (см. рис.), составленной на основе распределения числа мероприятий (от 1 до 12) по рубрикам согласно Распоряжению Правительства Московской области №115-РП.

Кроме общего распределения количества запланированных мероприятий по направлениям, немаловажное значение имеет соотношение мероприятий кабинетных, сводящихся к обороту информации в заранее определённом и, неизбежно, достаточно узком круге лиц (не исключая из этого перечня различных круглых столов и конференций, которые, в любом случае, не могут иметь большого публичного резонанса). Из 63 запланированных мероприятий к массовым могут быть отнесены 19 – различные фестивали, юбилейные мероприятия, приуроченные к памятным датам истории и культуры общероссийского и подмосковного характера. Если говорить о региональном аспекте национальной политики как совокупности мероприятий, ориентированных на максимальное вовлечение общества в процессы социального конструирования в рамках цивилизационной парадигмы

России, то такое количество, как и соотношение, едва ли может быть признано удовлетворительным. Было бы

гораздо лучше, если бы соотношение публично-массовых и кабинетных мероприятий являлось обратным.

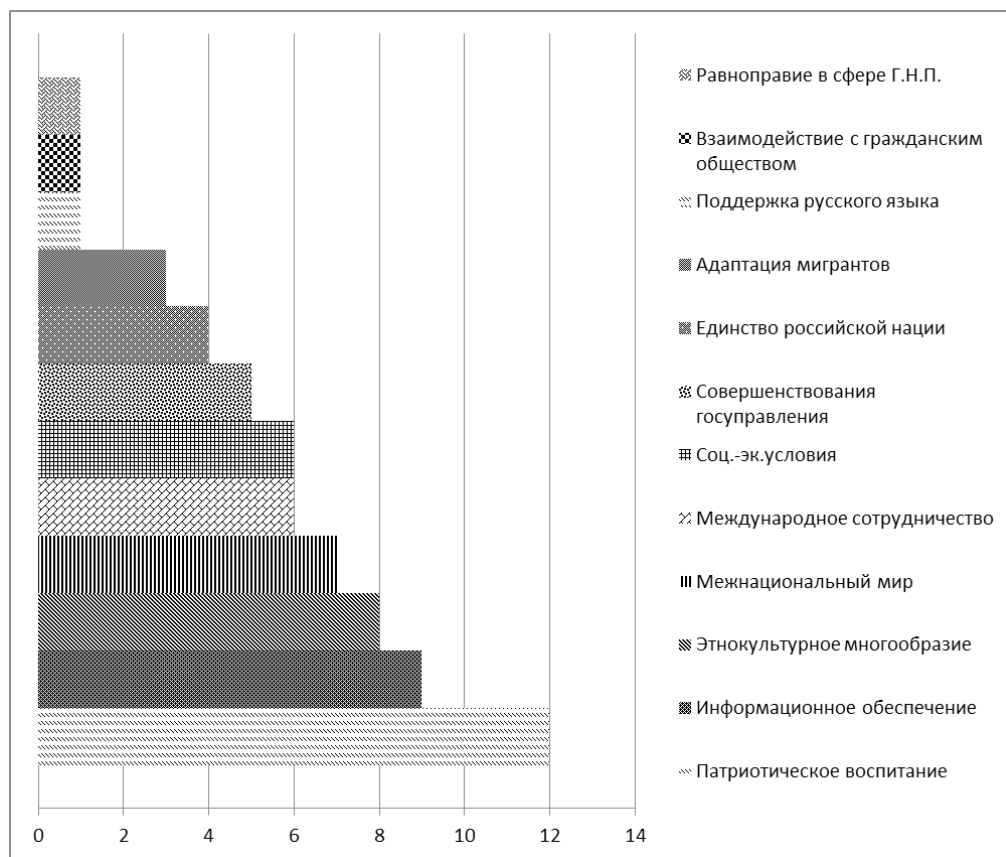


Рис. Приоритеты реализации Стратегии государственной национальной политики РФ в Московской области в 2016-2018 гг.

Таким образом, можно сделать некоторые общие выводы. Налицо системная взаимосвязь между документами федерального и регионального уровня в области национальной политики и противодействия экстремизму на этно-конфессиональной почве. Преимущество между целями, обозначенными в Стратегии государственной национальной политики и Стратегии противодействия экстремизму, с одной стороны, и Постановле-

ниями и Распоряжениями Правительства Московской области – с другой, налицо. Вертикаль власти проявляет свою действенность в конкретном сегменте государственной политики.

В меньшей степени очевидна концептуальная связь между федеральным и региональным проектированием – региональные документы отличаются практическим отсутствием теоретических положений, которые бы анализировали региональную

специфику этно-конфессиональной ситуации в Подмосковье.

Высказанный в федеральной Стратегии государственной национальной политики важнейший концепт о государствообразующей роли русского народа по существу нивелирован в документах областного уровня. В то время, как грантовое финансирование предусмотрено для национальных автономий и представляющих их организаций в Московской области, среди таких мы не найдём общественных организаций и объединений, которые бы представляли этно-культурные и социальные интересы собственно русского народа. Об этом свидетельствует, в частности Постановление Правительства Московской области от 26 декабря 2014 г. №1159/52 «Об утверждении результатов конкурсного отбора общественно полезных программ национально-культурных автономий в Московской области в 2014 году». 5 грантов в сумме от 365 тыс. рублей до 250 тыс. рублей выделены немецкой, татарской, азербайджанской и

еврейской автономиям в Московской области. Отчасти этот диспаратет объясняется отсутствием каких-либо влиятельных общественных организаций с маркированной русской идентичностью – в том числе и потому, что попытки их регистрации в правовом поле Подмосковья оканчивались неудачно с завуалированными упреками в национализме.

Как безусловно позитивный момент следует оценивать приоритет социально-проективных мероприятий над санкциями – в направлении концептуально сформулированной и обоснованной цели: укрепление общероссийской идентичности в виде сложно поли-этно-культурно-конфессиональной целостности – Российской нации.

Региональные аспекты реализации федеральной стратегии Г.Н.П. отличаются динамизмом, имеют как свои достоинства, так и недостатки и, безусловно, подлежат дальнейшему совершенствованию в интересах как Московского региона, так и страны в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аманжолова Д.А. История Подмосковья: этнокультурный потенциал для туризма // Современные проблемы сервиса и туризма. 2008. № 3. С. 53–61.
2. Рязанцев С.В. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса // Валдайские записки. 2016. № 55. С. 2–23.
3. Рязанцев С.В., Хорие Н. Трудовая миграция в лицах: рабочие-мигранты из стран Центральной Азии в Московском регионе. М.: Экономическое образование, 2010. 178 с.

REFERENCES

1. Amanzholova D.A. Istoriya Podmoskov'ya: etnokul'turnyi potentsial dlya turizma [History of the Vicinities of Moscow: Ethno-Cultural Potential of Tourism] // Sovremennye problemy servisa i turizma. [Modern Problems of Services and Tourism] 2008, no. 3, pp. 53–61.
2. Ryazantsev S.V. Trudovaya migratsiya iz T'Sentral'noi Azii v Rossiyu v kontekste ekonomicheskogo krizisa [Labour migration from Central Asia to Russia in the Context of the Economic Crisis] // Valdaiskie zapiski, 2016, no. 55, pp. 2–23.
3. Ryazantsev S.V., Khorie N. Trudovaya migratsiya v litsakh: rabochie-migranty iz stran T'Sentral'noi Azii v Moskovskom regione [Faces of Labour Migration: Migrant Workers from Central Asia in Moscow region]. M., Ekonomicheskoe obrazovanie, 2010. 178 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Багдасарян Вардан Эрнестович – доктор исторических наук, профессор, декан факультета истории, политологии и права Московского государственного областного университета;

e-mail: vardanb@mail.ru

Ларионов Алексей Эдиславович – кандидат исторических наук, доцент, сотрудник Центра «Стратегия и аналитика» Московского государственного областного университета;

e-mail: allar71@yandex.ru

Орлов Игорь Борисович – доктор исторических наук, профессор, старший научный сотрудник Научного образовательного центра Московского государственного областного университета, профессор Высшей школы экономики;

e-mail: iborlov@mail.ru

Федорченко Сергей Николаевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и права Московского государственного областного университета;

e-mail: s.n.fedorchenko@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Baghdasaryan Vardan E. – Doctor of Historical Sciences, Professor, the Dean of the Faculty of History, Political Science and Law, Moscow Region State University;

e-mail: vardanb@mail.ru

Larionov Alexey E. – Associate Professor, PhD in Historical Sciences, Research Assistant of the "Strategy Analytics" Center, Moscow Region State University;

e-mail: allar71@yandex.ru

Orlov Igor B. – Doctor of Historical Sciences, Professor, senior researcher at the Scientific Educational Center of Moscow Region State University, Professor at the Higher School of Economics;

e-mail: iborlov@mail.ru

Fedorchenko Sergey N. – PhD in Political Sciences, Associate Professor, the Department of Political Science and Law, Moscow Region State University;

e-mail: s.n.fedorchenko@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Багдасарян В.Э., Ларионов А.Э., Орлов И.Б., Федорченко С.Н. Региональные особенности реализации стратегии государственной национальной политики: на примере Московской области // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2017. № 1. С. 101–110.

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-1-101-110

CORRECT REFERENCE

Bagdasaryan V.E., Larionov A.E., Orlov, I.B., Fedorchenko S.N. Regional peculiarities of the realization of state national policy strategy: on the example of Moscow region // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: History and Politic Sciences, 2017, no 1, pp. 101–110.

DOI: 10.18384/2310-676X-2017-1-101-110