

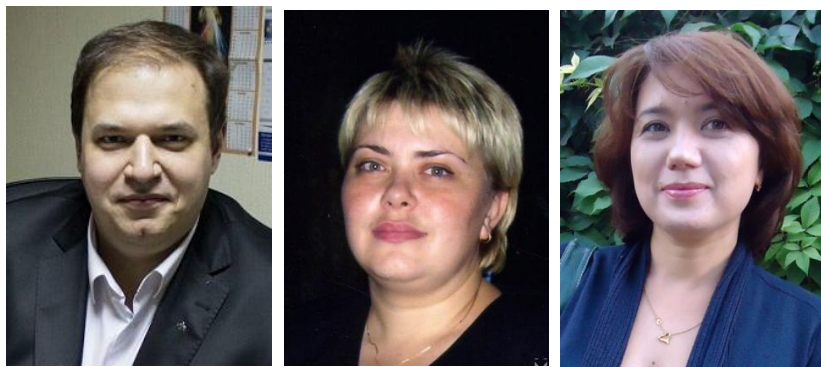
---

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭТНИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ

---

УДК 316

DOI 10.23683/2227-8656.2019.2.10



### СОЦИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА ЮГЕ РОССИИ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ И ГРАЖДАНСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

### SOCIAL SUBJECTS OF HARMONIZATION OF INTERETHNIC RELATIONS IN THE SOUTH OF RUSSIA: ADMINISTRATIVE AND CIVIL POTENTIAL

**Бедрик Андрей Владимирович**

Кандидат социологических наук, доцент,  
Институт социологии  
и регионоведения,  
Южный федеральный университет,  
г. Ростов-на-Дону, Россия,  
e-mail: abedrik@bk.ru

**Andrey V. Bedrik**

Candidate of Sociological Sciences,  
Associate Professor,  
Institute of Sociology and Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia,  
e-mail: abedrik@bk.ru

**Дьяченко Анжела Николаевна**

Кандидат философских наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт социологии и регионоведения,  
Южный федеральный университет,  
г. Ростов-на-Дону, Россия,  
e-mail: angelz2004@yandex.ru

**Angela N. Dyachenko**

Candidate of Philosophical Sciences,  
Senior Researcher, Institute of Sociology  
and Regional Studies,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia,  
e-mail: angelz2004@yandex.ru

**Бинеева Наталья Камильевна**

Кандидат социологических наук, доцент,  
Ведущий научный сотрудник,  
Институт социологии и регионоведения,  
Южный федеральный университет;  
г. Ростов-на-Дону, Россия,  
e-mail: n.bineeva@gmail.com

**Natalia K. Bineeva**

Candidate of Sociological Sciences,  
Associate Professor,  
Leading Researcher,  
Institute of Sociology and Regional Studies,  
Southern Federal University;  
Rostov-on-Don, Russia,  
e-mail: n.bineeva@gmail.com

В статье рассматривается применяемая в Ростовской области практика вовлечения гражданских институтов в реализацию приоритетных направлений государственной национальной политики, гармонизацию межэтнических отношений. Сложившаяся дуалистическая структура данной системы требует изменения подходов от вертикального к горизонтальному характеру формирования мероприятий национальной политики и расширению практик общественных инициатив, что является необходимой гарантией повышения эффективности в достижении целей.

The article discusses the practice of involving civil institutions in the implementation of priority directions of the state national policy, to the point the harmonization of interethnic relations, in the Rostov region. The existing dualistic structure of this system requires a change of the approaches from vertical to horizontal character of the formation of national policy measures and the expansion of the practice of social initiatives, which is a necessary guarantee for achieving the goals.

**Ключевые слова:** гармонизация межэтнических отношений; гражданские институты; социальные практики; полисубъектная модель национальной политики; этнопросветительская направленность.

**Keywords:** harmonization of inter-ethnic relations; civil institutions; social practices; polysubject model of national policy; ethno-educational orientation.

### Постановка проблемы

Приоритетной целью государственной национальной политики в России выступает гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений<sup>1</sup>. При этом государство в рамках своих основополагающих документов, регулирующих сферу национальной политики (Стратегия государственной национальной политики РФ, Концепция государственной миграционной политики РФ, Стратегия противодействия экстремизма в РФ и др.), декларирует цель расширения гражданского участия в решении актуальных задач развития данной сферы. Однако ни управленческие структуры, ни общество оказываются не готовы к активизации гражданского участия в сложившейся системе регулирования межэтнических отношений в России. Сами гражданские инсти-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года». URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link\\_id=0&nd=102161949](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link_id=0&nd=102161949).

туты демонстрируют исключительно патерналистские ориентации в своей деятельности, которая зачастую приобретает симулятивный характер или форму этнического предпринимательства. В этом контексте утрачивается легитимность гражданских организаций в глазах этнических сообществ, снижается потенциал осуществления ими представительской, медиаторской и консолидирующей функций. Реальные социальные практики гармонизации межэтнических отношений, осуществляемые на базе гражданской субъектности, повышают степень общественного доверия к институтам гражданского общества и одновременно позволяют им эффективно решать актуальные проблемы сферы межэтнических отношений в России. Цель данной статьи состоит в выявлении существующего спектра субъектов гармонизации межэтнических отношений в России, специфики деятельности каждого из этих субъектов и перспектив повышения эффективности их взаимодействия друг с другом.

### **Субъекты гармонизации межэтнических отношений в России**

Как следует из программных документов национальной сферы в Российской Федерации, реализация цели гармонизации межэтнических отношений в российском обществе должна осуществляться в рамках полисубъектной модели национальной политики, мобилизующей потенциал государства и гражданского общества (Дробижева, 2018. С. 179). Институциональный профиль данной модели позволяет выделить семь типов субъектов, каждый из которых обладает собственным функционалом в системе регуляции межэтнических отношений в российском обществе.

Во-первых, органы государственной власти федерального и регионального уровней. Государственные органы гражданского профиля, вовлеченные в реализацию мероприятий по гармонизации межэтнических отношений, включают профильные структуры Федерального агентства по делам национальностей РФ (ФАДН), а также подведомственные учреждения Министерства культуры, Министерства просвещения, Министерства науки и высшего образования, Федерального агентства по делам молодежи (Лубский, 2016. С. 39–48). Государственные органы силового профиля включают правоохранительные органы, которые курируют миграционный учет населения, реализацию мероприятий по противодействию экстремизму и терроризму, предотвращение дискриминации по расовому, национальному или религиозному признаку.

Во-вторых, органы местного самоуправления, которые в наибольшей степени приближены к непосредственным субъектам межэтнического противостояния, очагам межнациональной напряженности, а потому, следуя управленческому принципу субсидиарности, обладают наибольшим потенциалом для предотвращения эскалации насилия, мобилизации ресурсов других субъектов в данных целях. Международный опыт управления сферой межнациональных отношений свидетельствует о приоритетном статусе муниципальных структур в решении вопросов миграции и адаптации мигрантов, воздействии на состояние межэтнической коммуникации через институты образования и СМИ (Имплементация зарубежных моделей ... , 2017. С. 276).

В-третьих, институты гражданского общества, которые включают в себя прежде всего национально-культурные объединения (национально-культурные автономии, общественные организации, культурные центры и т.д.). В соответствии с нормативно-правовой базой национальной политики в России национально-культурные объединения играют приоритетную роль в регулировании данной сферы, однако их потенциал в направлении гармонизации межэтнических отношений нивелирован задачами защиты интересов собственных этнических групп, сохранения своей национальной культуры и укрепления своей этнической идентичности. Решая данный комплекс задач, национально-культурные объединения участвуют в урегулировании межэтнических конфликтов и этнопросветительской деятельности, но опыт эмпирических исследований свидетельствует о факультативности данных мероприятий для данного типа НКО. В то же время расширяется институциональное присутствие в сфере российской национальной политики некоммерческих организаций гражданско-патриотического, просветительского, правозащитного, молодежного профиля, уставные цели деятельности которых ориентированы не на внутриэтническую консолидацию, а на расширение позитивных социальных практик взаимодействия межэтнического уровня.

Четвертую группу субъектов составляют консультативные и представительные структуры, образуемые при органах государственной или муниципальной власти и включающие как чиновников, так и гражданских активистов. Это различного рода общественные, наблюдательные, консультативные советы, на которые возложен функционал дискуссионных и экспертных площадок для обсуждения актуальных проблем межэтнических отношений в конкретном типе территориального сообщества. Кроме того, данные структуры берут на себя задачу оперативного реагирования на рискованные ситуации развития межэтни-

ческих отношений, предупреждения эскалации конфликтов и медиации (Конфликтный и интеграционный потенциал ... , 2018. С. 37). Особый сегмент в структуре данной группы субъектов национальной политики составляют представительства национальных республик и их глав в субъектах РФ так называемого русскоязычного пояса. Деятельность данных институтов ориентирована на членов титульного для их республики этноса, проживающих в соответствующем регионе, а сами структуры наделены преимущественно медиаторской ролью, апеллирующей к авторитету лидера своего национального субъекта РФ.

В-пятых, существенную роль в реализации мероприятий по гармонизации межэтнических отношений (или наоборот, их конфронтации) играют образовательные учреждения всех уровней. Образование выступает одновременно как субъект и как объект национальной политики в России. Образовательные организации как субъекты в состоянии инициировать мероприятия этнопросветительской направленности, вести профилактическую работу в отношении различного рода этнофобий и негативных этнических стереотипов, участвовать в деконструкции тех элементов исторической памяти этносов, которые препятствуют межэтнической консолидации россиян (Межэтнические отношения ... , 2016. С. 145). Одновременно образовательная среда и ее компоненты могут выступать для национальной сферы в дестабилизирующей роли, провоцируя межэтническую напряженность, ретранслируя установки этнической сегрегации и дискриминационные социальные практики в отношении этнических меньшинств. Необходимость актуализации конструктивного потенциала образования и нейтрализации деструктивных практик межэтнической коммуникации в образовательных учреждениях делает данную сферу объектом управленческого воздействия со стороны как государства и муниципалитетов, так и гражданских институтов.

Еще одним участником, воздействующим на эффективность мероприятий по гармонизации межэтнических отношений в российском обществе, выступают средства массовой информации. Их роль в данных процессах в большей степени реактивна, а сами они фактически лишены самостоятельной субъектности (Малькова, 2007. С. 112). Тем не менее именно СМИ определяют градус межэтнической коммуникации в публичной сфере, формируя на массовом уровне образы своих и чужих, ретранслируя соответствующие социально-психологические установки, провоцируя или, наоборот, нивелируя межэтнические и межконфессиональные противоречия. Мониторинг современных официальных СМИ позволяет сделать вывод о преимущественном вымы-

вании из публичной информационной сферы негативных этнических и религиозных маркеров. Однако расширяющаяся аудитория интернет-СМИ практически оказывается вне зоны профилактического воздействия, являясь доступной для всех возрастных и социальных групп населения России средой воспроизводства негативных этнических образов.

И, наконец, еще одним субъектом, вовлеченным в сферу реализации национальной политики России, выступают религиозные объединения. Несмотря на светский характер российской государственности, природа этничности не всегда позволяет дифференцировать ее собственно этнический и конфессиональный компоненты. Устойчивые корреляции этнической и религиозной принадлежности народа обуславливают проекцию состояния межконфессиональных отношений на характер межэтнической коммуникации (Бедрик, 2018. С. 62). В этой связи игнорирование религиозного статуса этнической группы не только не решает проблемы гармонизации межэтнических отношений, но и усугубляет ее. Этим фактом объясняются привлечение религиозных лидеров к участию в медиации межэтнических конфликтов, их членство в консультативных структурах при органах управления, присутствие на официальных мероприятиях и в сфере публичной коммуникации.

### **Система и социальные практики гармонизации межэтнических отношений**

Представленный спектр субъектов национальной политики, вовлеченных в мероприятия по гармонизации межэтнических отношений в российском обществе, актуализирует вопрос о системе их взаимодействия и степени ее эффективности. В этой связи в 2017–2018 гг. было проведено социологическое исследование, включающее количественные и качественные методики сбора эмпирического материала. География исследования составила пять субъектов Российской Федерации: Ростовская область, Ставропольский край, Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика и Краснодарский край. Процедуры исследования включали проведение социологического опроса методом стандартизированного анкетного интервью, фокус-группы и глубинные интервью. В социологическом опросе приняли участие члены национально-культурных объединений, функционирующих на территории указанных субъектов (всего 237 человек, представители 11 этнических групп). Фокус-групповые исследования проводились в каждом из пяти субъектов с участием представителей органов государственной власти, участвующих в реализации национальной политики, а также

активистов национально-культурных объединений. Глубинные интервью проводились с руководителями региональных органов государственного управления, профильных в сфере регуляции межэтнических отношений, лидерами национально-культурных и религиозных общин региона (всего 28 интервью). Полученный в ходе исследования материал позволяет сделать несколько обобщающих выводов, характеризующих современную систему взаимодействия субъектов национальной политики РФ.

Первый вывод связан с тем, что постулируемая задача расширения гражданского участия в реализации приоритетных направлений национальной политики России, в том числе гармонизации межэтнических отношений, до сих пор лишена своего практического воплощения. В отношениях управленческих структур и гражданских институтов превалирует вертикальная модель связей и взаимодействия, в которой общественные организации лишены статуса субъектности. Современное состояние отношений между управлением и гражданским обществом нельзя рассматривать как социальное партнерство, а скорее как отношения заказчика (государство, муниципалитет) и исполнителя (НКО). Воспроизводство данной модели отношений определяется не только стремлением власти монополизировать сферу реальных политических решений в области российской национальной политики, но и неготовностью самих гражданских институтов к самостоятельной субъектной роли в своих взаимодействиях с управленческими структурами. Сложившаяся этатистски-патерналистская модель взаимодействия власти и гражданских институтов определяется как российскими управленческими традициями, так и сложившейся системой распределения материальных и символических ресурсов среди общественных объединений.

При этом ориентация на сохранение либо деконструкцию вертикальной модели взаимодействия власти и общества в национальной сфере зависит от конкретного типа национально-культурного объединения. Можно выделить три типа такого рода институтов. Первый тип – институты универсалистского профиля, представляющие наиболее многочисленные этнические сообщества с мощным самостоятельным ресурсным потенциалом, имеющие слой этнической интеллигенции, который в состоянии осуществлять представительские функции, лоббировать собственные интересы на региональном или локальном уровнях, мобилизовать группу, наладить устойчивые внутриэтнические и внешние связи. Данная группа объединений в наибольшей степени ориентирована на трансформацию вертикальной модели управле-

ния национальной сферой. Однако именно она в наименьшей степени демонстрирует потребности в решении задач гармонизации межэтнических отношений, отдавая приоритет сохранению и развитию собственной национальной культуры, актуализации этнического самосознания своих членов, зачастую в противовес их гражданской идентичности.

Второй тип – институты ретроспективной этнической памяти, обладающие наименьшим демографическим потенциалом и выступающие площадками для этнической ностальгии. Их представители не имеют необходимого социального и ресурсного потенциала, который бы обеспечил их полноценную самостоятельную субъектность. По этой причине данный тип организаций ориентирован на получение поддержки со стороны государства и муниципалитетов, вне которой деятельность национально-культурных объединений не имеет реальной перспективы. Зависимость статуса определяет вынужденный характер участия рассматриваемых структур в мероприятиях этнопросветительской направленности и гармонизации межэтнических отношений.

И, наконец, третий тип – это организации этнопредпринимательского типа, для которых национальная «афиша» является либо способом получения материальной поддержки от государства, титульного региона или исторической родины, либо способом политического прикрытия преимущественно коммерческого характера общественной активности их лидеров, заинтересованных в координации потоков трудовой миграции и т.д. В одном и в другом случае такие институты играют симулятивную роль, а их деятельность хоть и обладает существенным материальным или символическим капиталом, но лишена практической пользы для гармонизации межэтнических отношений на уровне региональных и локальных социумов.

Следует также отметить, что проведенное исследование выявило низкую степень доверия со стороны как управленцев, так и националов к участию в гармонизации межэтнических отношений некоммерческих объединений гражданско-патриотического, просветительского, правозащитного, молодежного профиля. Преимущественный скептицизм в оценках роли данного типа НКО объясняется как их относительной новизной в составе участников национальной политики, так и фрагментарным присутствием в основном комплексе мероприятий, осуществляемых в данной сфере. По мнению большинства респондентов, именно в данном сегменте гражданских активистов наиболее обширна доля «случайных людей», а сами организации должны пройти



«селекцию временем и опытом». Интересен тот факт, что значительную степень недоверия представители национально-культурных объединений выразили и в отношении консультативных и представительных структур при органах государственной и муниципальной власти, оценив их не как совещательные и дискуссионные площадки, а как «место, где нам выдают задания». Подобная оценка подтверждает вывод о вертикальной плоскости взаимодействия государства и институтов гражданского общества в национальной сфере.

Второй вывод связан с тем, что практика планирования мероприятий по гармонизации межэтнических отношений в рамках региональных и муниципальных программ реализации Стратегии государственной национальной политики приобрела черты рутинизации, а сами мероприятия имеют зачастую узкий целевой сегмент воздействия, недостаточный ресурсный потенциал и низкий информационный интерес со стороны СМИ. В этой связи расширение проектных механизмов управления национальной сферой обеспечивает возможность привлечения дополнительных источников финансирования через федеральные и региональные фонды, а также актуальный общественный интерес к соответствующим мероприятиям (Абрамов, 2013. С. 15). Проектные технологии реализации приоритетных направлений национальной политики расширяют адресность каждого конкретного мероприятия и возможности для оперативного внесения корректировки в ход его осуществления, обеспечивают участие как государственно-муниципальных, так и гражданских субъектов. Однако, несмотря на очевидное преимущество проектного подхода, общественные объединения зачастую не располагают необходимым кадровым потенциалом для оформления заявок на финансовую поддержку проекта со стороны соответствующих фондов. Эта проблема актуализирует потребность в учреждении региональных ресурсных центров, обеспечивающих консультативную и методическую поддержку деятельности социально ориентированных НКО.

### **Заключение**

Таким образом, повышение эффективности социальных практик гармонизации межэтнических отношений в России требует решения двух взаимосвязанных проблем: трансформации системы управления данной сферой и изменения подходов к организации соответствующих мероприятий. В первом случае очевидна потребность перехода к горизонтальной модели взаимодействия власти и общества, что в состоянии нейтрализовать латентный уровень напряженности между различ-

ными категориями субъектов российской национальной политики и стать фильтром для очищения данной сферы от различного рода симулятивных структур, деятельность которых ориентирована исключительно на получение материальных и символических ресурсов их лидерами. Во втором случае расширение проектных механизмов профилактики межэтнической напряженности позволяет повысить эффективность предпринимаемых мероприятий (в том числе в экономическом плане), дифференцирует их спектр, обеспечивает более высокую степень заинтересованности в них со стороны общественности и СМИ, опирается на потенциал гражданской инициативы, но требует ресурсно-методической поддержки со стороны государства и муниципальных структур. Подобная модернизация сферы национальной политики обусловлена как объективными потребностями общественного развития на современном этапе, так и нормативно-правовой базой регулирования межэтнических отношений в Российской Федерации, выступает фундаментом развития субъект-субъектной модели взаимодействия государства и гражданского общества.

#### Литература

#### References

*Абрамов, Р.Н.* Национальная политика РФ в контексте модернизационных процессов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 1, ч. II. С. 13–15.

*Бедрик А.В., Бинеева Н.К., Дьяченко А.Н.* Этноконфессиональная идентичность населения Юга России: дихотомия национального и религиозного компонентов // Гуманитарий Юга России. 2018. № 6. С. 57–66.

*Дробизжева Л.М.* Гражданская идентичность как потенциал межэтнического согласия в обществе // Межнациональное согласие в общероссийском и региональном измерении. Социокультурный и религиозный контексты. М.: Изд-во ФНИСЦ РАН, 2018. С. 177–216.

Имплементация зарубежных моделей национальной интеграции, ценностной политики и институциональных практик в сфере межэтнических отношений в российских условиях / отв. ред. Ю.Г. Волков. М.: Социально-гуманитарные знания, 2017. 332 с.

Конфликтный и интеграционный потенциал межэтнических и миграционных отно-

*Abramov, R.N.* (2013). The national policy of the Russian Federation in the context of modernization processes. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*, 1, II, 13-15. (in Russian).

*Bedrik, A.V., Bineeva, N.K., D'yachenko, A.N.* (2018). Ethno-confessional identity of the population of the South of Russia: the dichotomy of the national and religious components. *Gumanitarniy Yuga Rossii*, 6, 57-66. (in Russian).

*Drobizheva, L.M.* (2018). Civic Identity as a Potential of Interethnic Accord in Society. In *Mezhnatsional'noe soglasie v obshcherossiyskom i regional'nom izmerenii. Sotsiokul'turnyy i religioznyy konteksty*. M.: Izd-vo FNISTS RAN, 177-216.

The implementation of foreign models of national integration, value policy and institutional practices in the field of inter-ethnic relations in the Russian context (2017). Yu.G. Volkov (ed.). M.: Sotsial'no-gumanitarnye znaniya.

Conflict and integration potential of interethnic and migration relations in the re-

шений в регионах Южного федерального округа : экспертный доклад 2018 г. / под общ. ред. Г.С. Денисовой. Ростов н/Д. : Фонд науки и образования, 2018. 134 с.

*Лубский А.В., Посухова О.Ю.* Проекты национал-строительства и модели национальной интеграции в России // Власть. 2016. № 8. С. 39–48.

*Малькова В.К.* «Не допускается разжигание межнациональной розни». Книга об этнической журналистике (из опыта анализа российской прессы). М. : ИЭА РАН, 2007. 244 с.

Межэтнические отношения и этнокультурное образование в регионах России / под ред. В.А. Тишкова и В.В. Степанова. М. : ИЭА РАН, 2016. 297 с.

gions of the Southern Federal District. Expert Report 2018 g. (2018). G.S. Denisova (ed.). Rostov-na-Donu: Fond nauki i obrazovaniya.

*Lubsky, A.V., Posukhova, O.Yu.* (2016). Nation-building projects and models of national integration in Russia. *Vlast'*, 8, 39-48. (in Russian).

*Mal'kova, V.K.* (2007). "It is not allowed to incite ethnic hatred". A book about ethnic journalism (from the experience of analyzing the Russian press). M.: IEA RAN.

Interethnic relations and ethno-cultural education in the regions of Russia (2016). V.A. Tishkov, V.V. Stepanov (eds.). M.: IEA RAN.

*Поступила в редакцию*

*21 марта 2019 г.*