

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В рамках реализации государственной национальной политики, нацеленной на укрепление единства российской нации при сохранении и развитии этнокультурного многообразия входящих в нее народов, государство стремится обобщить исторический опыт и современную практику в сфере регулирования межэтнических и межконфессиональных отношений. При этом реализация национальной политики в многонациональной России требует организации эффективной системы взаимодействия профильных федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления как между собой, так и с представителями экспертного и научного сообщества, с институтами гражданского общества.

На федеральном уровне законодательное регулирование реализации национальной политики осуществляется структурными подразделениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Это профильные комитеты палат, специализированные комитеты, научно-консультативные и экспертные советы при комитетах. На региональном уровне нормативно-правовое регулирование данной сферы сосредоточено в органах законодательной власти субъектов Российской Федерации, работающих, по аналогии с федеральным уровнем, через специализированные комитеты и комиссии.

Структурой исполнительной власти, осуществляющей управление национальной политикой на федеральном уровне, является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России). В Правительстве Российской Федерации эту сферу также курируют специализированные комиссии, Межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений и др. Регулирование национальной политики также осуществляют Совет по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации (рис. 1), специализированные подразделения Администрации Президента Российской Федерации (рис. 2). Так как государственная национальная политика имеет межотраслевой характер, в её реализации принимают участие и другие федеральные органы власти.

Для эффективной реализации национальной политики на региональном уровне субъектами Российской Федерации создаются специализированные органы исполнительной власти. Существенную поддержку региональным властям оказывают действующие во всех субъектах совещательные и консультативные органы по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений. В системе местного самоуправления за реализацию национальной политики отвечают специально назначенные должностные лица.

Практики реализации национальной политики в субъектах Российской Федерации условно можно разделить на региональные и муниципальные. Условно потому, что в рамках субъектно-объектных отношений региональные власти задают вектор национальной политики для всех муниципальных образований региона с поправкой на особенности текущего состояния социально-экономической и общественно-политической сферы на конкретной территории. Именно на региональном уровне создаются и проверяются на эффективность основные инструменты реализации национальной политики в отношении постоянного населения и временно пребывающих на территории субъекта мигрантов. Многие из этих инструментов имеют сетевую структуру, берут свое начало на федеральном уровне и транслируются с разной степенью эффективности по всей стране.

Рисунок 1. Структура Совета при Президенте по межнациональным отношениям



Постоянные комиссии, рабочая группа Совета

Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям

Рабочая группа по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года

Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан

Комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений

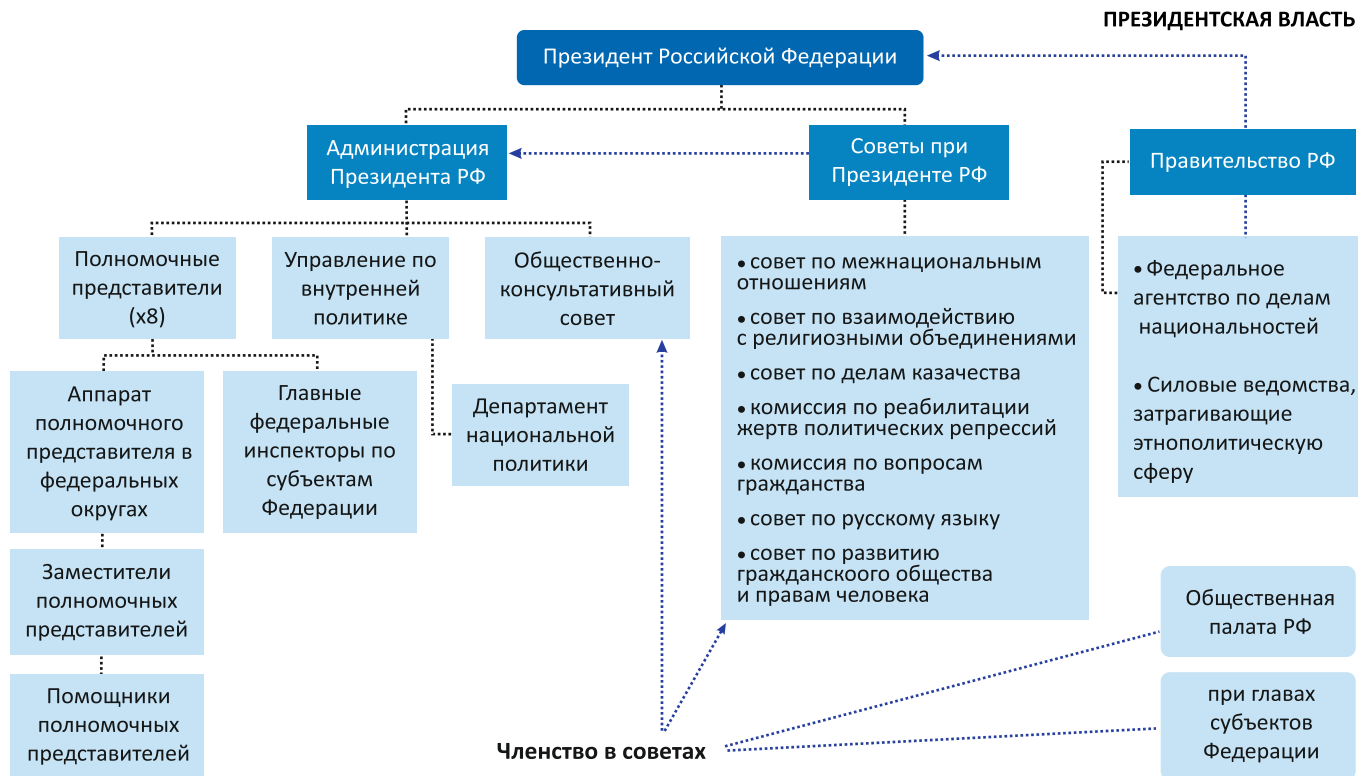
Комиссия по вопросам патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи

Комиссия по вопросам образования и исторического просвещения

Комиссия по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практике

Комиссия по вопросам сохранения и развития культурного и языкового многообразия народов

Рисунок 2. Президентская власть в структуре управления национальной политикой



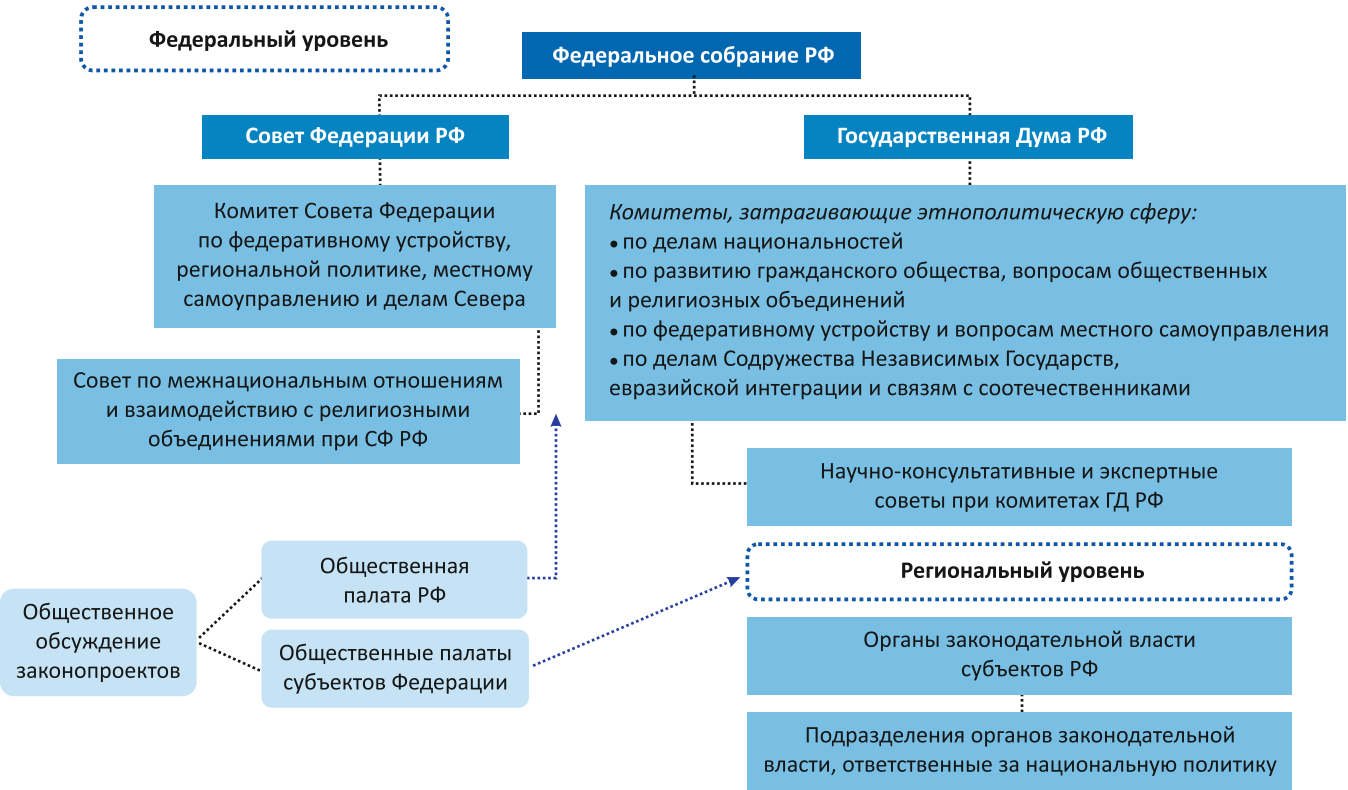
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Главной задачей как федеральных, так и региональных органов представительной власти является законодательное обеспечение реализации всех направлений внутренней и внешней политики государства, чуткое реагирование на изменение обстановки и оперативное принятие законов, позволяющих исполнительной власти эффективно решать назревшие проблемы в практической плоскости. По аналогии с Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, имеющими профильные специализированные комитеты, на региональном уровне законодательное регулирование национальной политики сосредоточено в специализированных комитетах законодательных органов власти субъектов Российской Федерации (рис. 4). Наличие специализированных комитетов и активность законотворчества по вопросам межэтнических и межнациональных отношений в них в значительной степени зависит от этнокультурной специфики и национального состава населения.

По аналогии с федеральным уровнем, при большинстве специализированных комитетов законодательной власти по национальной политике в регионах создаются общественные экспертные советы, членами которых являются учёные и специалисты научных организаций субъектов Российской Федерации. Как и при Государственной Думе Российской Федерации, при законодательных органах власти в регионах создаются Советы руководителей региональных национально-культурных автономий, позволяющих учитывать мнение представителей многих этнических групп, проживающих на территории регионов. В своей деятельности региональные комитеты по национальному законодательству опираются и на региональные Общественные палаты, которые в работе по экспертизе профильных законопроектов используют круглые столы по их обсуждению и «нулевые слушания», заседания рабочих групп, региональные форумы, конференции, конгрессы и т.д. с представителями местных национально-культурных автономий и лидерами диаспор мигрантов. В целях повышения участия населения в разработке соответствующих законов и максимального учёта мнения разных этнических групп региона, члены комитетов имеют возможность устраивать выездные сессии в муниципальные образования, принимать участие в этнокультурных мероприятиях. Ещё одним инструментом законодателей в учёте общественного мнения при принятии законов являются открытые заседания профильных комитетов, в рамках которых принимают участие региональные СМИ и иные представители гражданского сектора.

Рисунок 3. Законодательная власть в структуре управления национальной политикой

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

По аналогии с Советом по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, в подавляющем большинстве регионов созданы совещательные и консультативные органы по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений (далее СКО) при главах (в большинстве субъектов), администрациях глав, правительствах или министерствах субъекта Российской Федерации. Эти структуры обеспечивают взаимодействие региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, профильных общественных, научных и иных организаций при принятии решений в рамках реализации государственной национальной политики. В подавляющем большинстве случаев СКО состоят из представителей этнокультурных организаций, государственных федеральных, региональных и муниципальных служащих, ответственных за реализацию национальной политики, учёных, экспертов, журналистов, преподавателей, общественных деятелей. В СКО входят также федеральные государственные служащие, являющиеся, как правило, представителями силовых структур территориальных подразделений федеральных органов власти (ГУВМ МВД России, ФСБ России, ФСО России и др.). При принятии оперативных решений на региональном уровне СКО, в силу широкого охвата представленных в совете интересов, должны выступать одним из наиболее эффективных инструментов реализации национальной политики в практической плоскости.

Свою работу на региональном уровне ведут также межведомственные рабочие группы по вопросам межнациональных отношений при правительствах и структурных подразделениях субъектов Российской Федерации. Эти структуры создаются для координации действий всех заинтересованных ведомств, быстрого принятия решений по широкому спектру вопросов национальной политики, включая правопорядок, образование, культуру, здравоохранение, социально-культурную адаптацию мигрантов и др. Широкий взгляд на возникающие проблемы позволяет в рамках межведомственных групп принимать наиболее эффективные решения по их устранению.

Повышению эффективности работы ответственных за реализацию национальной политики органов исполнительной власти регионов служат создаваемые при них экспертные советы из представителей науки, образования, экспертных учреждений, национальных объединений и религиозных организаций. Обсуждение специалистами профильных задач этих ведомств сквозь призму решения общих проблем национальной политики государства дает мультипликативный эффект и повышает качество принимаемых ведомственных решений.

Широкое распространение получили рекомендованные ФАДН России регулярные стационарные (на базе субъекта Российской Федерации) совещания и расширенные выездные семинары-совещания представителей региональной власти и институтов гражданского общества в муниципальных образованиях со сложным этноконфессиональным составом. Сюда же относятся региональные конференции и круглые столы по вопросам укрепления гражданского единства, межнациональных и межконфессиональных отношений, а также по профилактике экстремизма.

В рамках миграционной составляющей реализации государственной национальной политики серьезным инструментом региональных властей все

больше становятся миграционные центры. Контроль их работы осуществляют территориальные органы МВД России, в частности, территориальные органы Главного управления по вопросам миграции МВД России. В обеспечении их эффективной и учитывающей различные потребности мигрантов деятельности принимают участие региональные органы государственной власти социального спектра.

ПРАКТИКА Примером региональной структуры, работающей в сфере национальной политики как в отношении коренных народов, так и мигрантов, является созданная в 2015 г. в Санкт-Петербурге Ассоциация организаций по миграции и межнациональным отношениям. Ассоциация – это общественные, этнокультурные, религиозные организации, национально-культурные автономии, государственные и коммерческие компании, добровольно объединившиеся в целях координации деятельности по защите общих и частных интересов в рамках реализации национальной политики. Приоритетным акцентом в деятельности Ассоциации является миграционная составляющая в силу высокого значения миграции в общественной и экономической жизни мегаполиса.

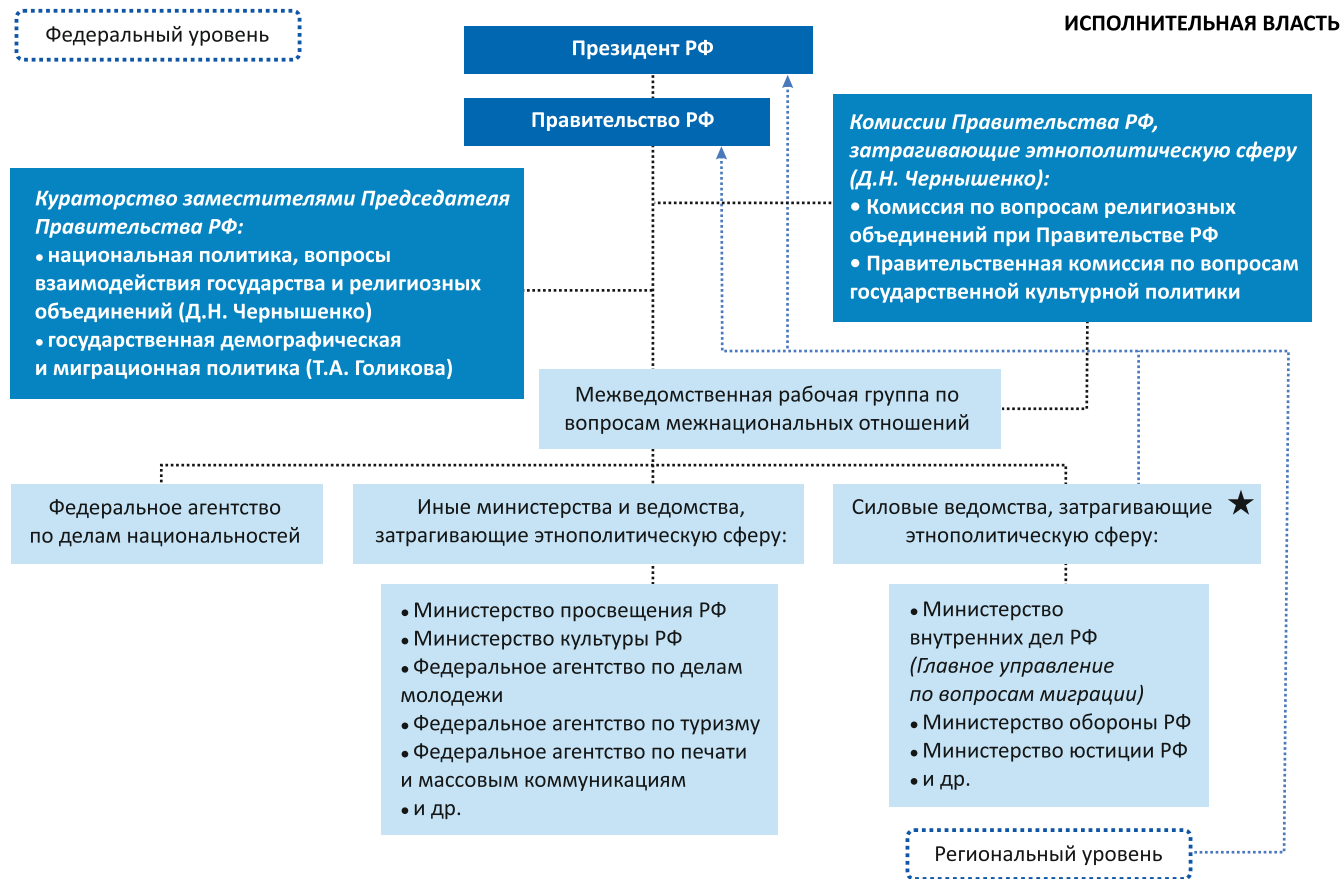
Действенным инструментом реализации национальной политики федеральных и региональных органов государственной власти являются Дома дружбы народов. О создании федерального государственного бюджетного учреждения «Дом народов России» Правительством Российской Федерации было объявлено в 2019 г¹. Работа по его созданию продолжается. Но на региональном и муниципальном уровнях при поддержке органов государственной власти под различными названиями подобные структуры существуют и успешно действуют уже многие годы². Дома дружбы народов проводят широчайший спектр мероприятий и проектов, зачастую активно взаимодействуя по этим вопросам с другими организациями.

Одним из эффективных инструментов взаимодействия государства с этнокультурной общественностью на региональном уровне является национально-культурная автономия (далее НКА). В соответствии Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», НКА является формой добровольного национально-культурного самоопределения граждан в целях решения вопросов сохранения своей самобытности, развития родного языка, национальной культуры, с одной стороны, и укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений, с другой. Организационно-правовой формой НКА является общественная организация, являющаяся видом общественного объединения. Представители НКА принимают участие в работе большинства организаций, СКО и т.д., вовлеченных в реализацию национальной политики на региональном уровне. Такое участие позволяет народам России представлять и отстаивать свои интересы, глубже осмыслить возможности эффективного решения своих проблем в рамках сохранения межнациональной и межконфессиональной гармонии и взаимопонимания с другими народами региона.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2019 № 2819-п

² Перечень Домов Дружбы в субъектах Российской Федерации. URL: <https://sovetnational.ru/information-materials/doma-druzhby/> (дата обращения: 10.10.2018).

Рисунок 4. Исполнительная власть в структуре управления национальной политикой



Другим примером общественных организаций, созданных для представления интересов различных народов, проживающих на территории России, являются Ассоциации.

ПРАКТИКА Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Являясь общественной организацией, Ассоциация ставит своей задачей защиту прав и интересов коренных малочисленных народов, решение их социальных и экономических проблем, охрану окружающей среды, традиционного образа жизни, культурного развития и образования местного населения. При Ассоциации действует Молодёжный Совет, объединяющий на добровольной основе руководителей молодёжных отделений региональных и местных общественных организаций коренных малочисленных народов.

ПРАКТИКА Всеудмуртская Ассоциация «Удмурт кенеш» – удмуртская республиканская общественная организация, одна из наиболее длительно действующих удмуртских этнически ориентированных общественных организаций (с 1991 г.). Ассоциированными членами ассоциации «Удмурт кенеш» являются многие национально-культурные объединения (региональное общественное движение «Общество удмуртской культуры «Дэмен»», Республиканский Совет женщин-удмурток, удмуртская молодёжная общественная организация «Шунды» и др.).

Важным элементом поддержания межкультурного мира и согласия являются также НКО, осуществляющие духовно-просветительскую деятельность. Их общественная значимость подчёркивается наличием регулярно проводимых конкурсов по предоставлению субсидий.

Ассамблея народов России. Ассамблея народов Евразии. Молодёжная Ассамблея народов.

Сетевым инструментом реализации национальной политики в регионах является созданная по инициативе федеральных властей «Ассамблея Народов России» (далее - АНР). Основная цель – налаживание диалога между органами государственной власти и национальными общественными организациями, участие в законотворческом процессе по национальной политике и в миротворческой деятельности на всей территории страны. Созданная в 1998 г. организация поставила перед собой задачи защиты российских граждан от дискриминации по национальному признаку, содействия решению социально-экономических проблем народов России, развития и сохранения их культур, языков и исторического наследия. Организация пользуется поддержкой президентской Администрации, имеет более 60-ти региональных отделений и участвует в реализации ряда всероссийских и международных проектов.

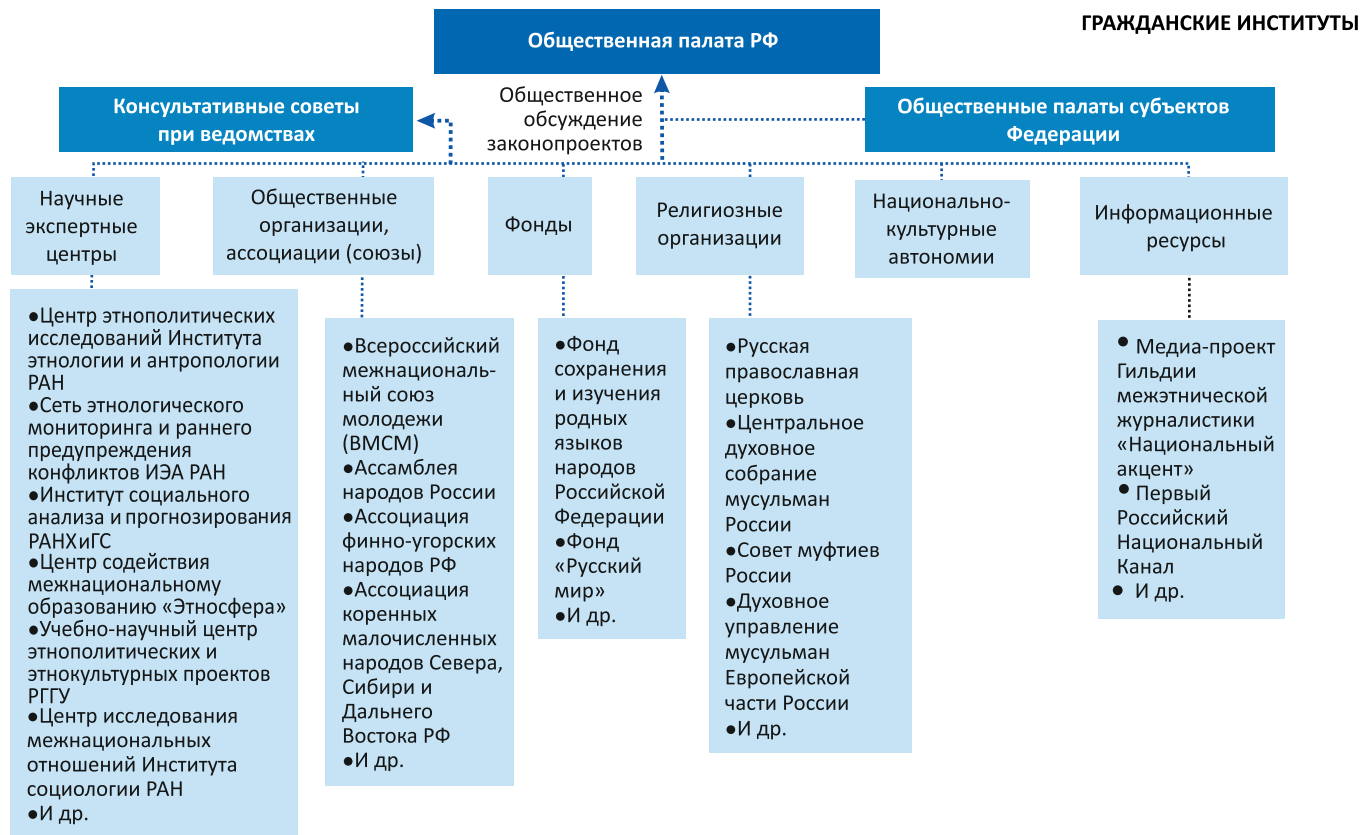
В 2017 г. по инициативе АНР была учреждена «Ассамблея народов Евразии». В состав оргкомитета по проведению её учредительного съезда, приуроченного ко Дню евразийской интеграции, вошли представители неправительственных организаций 17-ти стран. Ассамблея принимает активное участие в вопросах регулирования миграционных потоков в интересах всех государств участников.

С 2000 г. в качестве «младшей сестры» АНР действует Молодёжная Ассамблея народов России «Мы – Россияне». Официальная регистрация

организации состоялась в 2010 г. Совместно с АНР молодёжное крыло реализует различные мероприятия и проекты, направленные на воспитание чувства патриотизма и гордости за свою страну, обеспечение диалога между лидерами молодёжных организаций разных национальностей и вероисповедования с целью укрепления российской государственности.

В качестве структурного подразделения по обеспечению сетевой связи между социально ориентированными некоммерческими организациями и национально-культурными объединениями, для оказания им информационной, научно-методической, консультационной поддержки при АНР создан Ресурсный центр в сфере национальных отношений «Единство Российской нации». По аналогии с АНР Ресурсный центр имеет свою региональную сеть и осуществляет деятельность в тесном сотрудничестве с её региональными структурными подразделениями. Основными формами работы Центра являются федерального и регионального уровня семинары, тренинги, консультации, коммуникативные дискуссионные площадки, видеоконференции, выставки методической литературы, тематические выставки по истории и культуре народов России, фестивали и др.

Рисунок 5. Гражданские институты, участвующие в реализации национальной политики



ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ, РЕГИОНАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации
Введении Российской Федерации находятся следующие вопросы (Статья 71):
... в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся следующие вопросы (Статья 72):
... б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
... м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.
Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (Статья 21):
а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;
а.1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.
В соответствии с Федеральным законом от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
К вопросам местного значения муниципального района / городского округа отнесены (Статья 15):
п. 6.2. разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района / городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.
К вопросам местного значения (городского и сельского поселения) отнесены (Статья 14):
п. 7.2. создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения; социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.