

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РЕГИОНЕ: НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ (ОПЫТ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Черникова В.В.* (Россия, г. Воронеж)

***Аннотация.** Решение проблем в межнациональных отношениях наиболее эффективно на локальном уровне, где легче выявить их на ранней стадии и предпринять адекватные превентивные меры. В начале 2000-х гг Воронежская область отличалась высокой межнациональной напряженностью, что актуализировало необходимость выработки национальной политики. В регионе были созданы Национальная палата при губернаторе, Центр мониторинга и профилактики межэтнических конфликтов, выполняющие функцию взаимодействия общества и власти в сфере национальных отношений. В статье анализируется деятельность этих структур и особенности национальной политики в регионе.*

Актуальность проведения национальной политики на региональном уровне обозначилась еще в начале 2000-х гг., когда в обществе нередко были случаи как бытовых, так и политических конфликтов на межнациональной почве. Воронежская область была в числе регионов с высокой межнациональной напряженностью. Экономические и внешнеполитические сложности последних лет вызвали снижение уровня жизни многих россиян. По данным, приведенным в докладе политической партии «Справедливая Россия», «в 2013 г. зарплата среднего россиянина превосходила уровень оплаты труда горожанина-китайца больше чем на треть (\$936 в месяц против 692). По итогам 2015 года соотношение стало обратным: \$554 в России и \$832 в среднем по городам КНР». [1, с. 1] Ухудшение материального положения привело к усилению социально-политической напряженности.

Исследование Левада-центра в 2016 г. показало, что наиболее высокая напряженность – в отношениях между бедными и богатыми («очень сильная» – 41%, «имеется некоторая напряженность» – 35%, «не очень сильная» – 14%, «нет напряженности» – 7%). Менее существенной в глазах респондентов выглядела межэтническая напряженность: «очень сильная» – 15%, «имеется некоторая напряженность» – 37%, «не очень сильная» – 31%, «нет напряженности» – 13%. [2, с. 1] Рост напряжения в обществе в настоящее время ощущают в общей сложности 64% воронежцев. [3, с.1] Усиление социальной напряженности отражается не только в митингах, которые проходили весной 2017 г. под лозунгами борьбы с коррупцией, но и в дискурсе власти, где острым предметом обсуждения выступает необходимость повышения МРОТ. Показательны данные исследования «Тревоги и опасения россиян» на основании опроса, проведенного 26 марта 2017 г. в 53 субъектах РФ, 104 населенных пунктах Фондом общественного мнения (ФОМ). Опрошено было 1500 респондентов. Наряду с личными тревогами (здоровье близких – 49%, страх за детей (внуков) – 37%), 34% опрошенных назвали безденежье. [4, с.1]

В сложной социально-экономической ситуации, при наличии роста напряженности в целом, вероятно усиление и межнациональной напряженности, свидетелями чего мы были в 1990-е гг. Согласно опросам Левада-Центра, проблема роста национализма и ухудшение межнациональных отношений волнует только 6% респондентов (опрос проведен 17–20 февраля 2017 г. среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны.). [5, с. 1]

Однако данные, полученные ФОМ в апреле 2017 г., где респонденты имели возможность выбора из трех позиций, показывают не столь радужную картину.

На вопрос «Если говорить о ситуации в России, то, что из перечисленного лично у вас вызывает наибольшую тревогу и опасения», ответы выглядят следующим образом:

«38% – повышение цен, обнищание людей,

* Черникова Виктория Владимировна, кандидат политических наук, доцент, доцент, Воронежский государственный университет.

- 27% – угроза нападения других государств;
- 26% – угроза массовой безработицы;
- 29% – межнациональные конфликты;
- 19%- рост преступности;
- 18% – экономический кризис;
- 17% – рост терроризма;
- 11% – распространение фашизма и других видов экстремизма». [6, с.1]

Оценки респондентов отражают как общую напряженность, так и негативную тенденцию, связанную с возможностью усиления межнациональной напряженности. Это во многом обусловлено рядом факторов:

1. Ухудшение социально-экономического уровня жизни, падение реальных доходов и рост безработицы.
2. Увеличение терактов в мире и их освещение исключительно как религиозно и этнически определенных. Отсюда – боязнь представителей исламских этносов.
3. Рост количества международных конфликтов, в которые в том или ином качестве вовлечена Россия. Стереотипизация сторон конфликта.
4. Приток мигрантов в Россию.

Экономический кризис, начавшийся в 2014 г., привел к снижению миграционного потока, однако, уже к началу 2017 г. произошло привыкание к новым условиям, миграционные потоки восстанавливаются. Специфика трудовых мигрантов такова, что они «становятся менее образованными – около 40% из них не имеют профессионального образования (ни высшего, ни среднего). Все чаще в Россию приезжают выходцы из небольших городов и сел (от половины до трех четвертей потока)». [7, с.1] Специфический облик мигранта и собственные проблемы, актуализированные прессой, провоцируют негативное отношение к ним со стороны местного населения и последующую экстраполяцию своих взглядов на всю этническую общность, к которой относится большинство мигрантов.

Оценивать необходимость притока мигрантов в Россию и в конкретный регион стоит исходя из потребностей экономики и демографии. Для Воронежской области демографический спад актуален. Привлечение мигрантов как трудовых, так и на постоянное место жительства в регион является одной из задач, реализуемой через различные программы. Несмотря на увеличение рождаемости, естественный прирост не компенсирует естественной убыли населения (по данным за 2016 г.). [8] При этом в регионе наблюдается прирост населения (на 1900 человек), в основном, за счет миграционного притока. [9] За январь-март 2017 г. миграционный прирост составил 5026 человек, из них 4713 – прибывшие из других стран. Большинство прибывших – люди, являющиеся носителями другой идентичности, представители не русского этноса. Изменение национального состава региона актуализирует выработку грамотной национальной политики.

Ситуация в межнациональной сфере напрямую влияет на социально-политическую стабильность в стране и регионе. Стабильность и доброжелательность в межэтнических отношениях стимулирует иностранные инвестиции, что способствует развитию страны и региона. Поиск инвесторов становится острой необходимостью в условиях ограниченных ресурсов. Напротив, напряженность в сфере этничности, отталкивает потенциальных инвесторов и ухудшает социально-экономические показатели.

По мнению Роккана, стратегия унификации территориального сообщества должна отталкиваться от специфики напряженности. Он выделял два различия между двумя главными *Источниками* территориальных напряжений: культурной дистанцией (будь то дистанция лингвистическая, религиозная или смешанная, «этническая») между центральными областями и «менее привилегированными» перифери-

ями; и экономическими конфликтами между региональными центрами, соревнующимися за контроль над торговыми и промышленными ресурсами. [10, с. 120]

Национальная политика в Воронежской области проводится в условиях противоречивых показателей. В целом картина достаточно стабильна. По качеству жизни Воронежская область занимает 7 место (2016 г.). В десять регионов-лидеров по качеству жизни входят Москва и Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Липецкая область. [11] Воронежская область по составу относится скорее к моноэтническим регионам, если опираться на международные практики. Здесь, согласно переписи 2010, 95,5% населения, указавших свою национальность, – русские, однако есть довольно крупные группы – украинцы – 1,9% (43054 человека), армяне – 0,5%, цыгане и представители других национальностей. [12] Перепись не отражает сложной картины, связанной с расселением разных этнических групп и реальной статистики по нахождению на территории области представителей разных этносов.

Большинство представителей разных этносов живут в областном центре. Однако значительные группы мигрантов не были учтены переписью, это «нелегальные мигранты», а также беженцы и переселенцы, приехавшие в регион после начала украинского кризиса, люди, отказавшиеся назвать свою национальность.

Динамика изменения этнического состава Воронежской области с 2002 по 2010 гг. показывает снижение доли украинцев с 3,11% до 1,94%, одновременно происходил рост турок, выходцев из Средней Азии и Закавказья. Например, численность таджиков и узбеков выросла в 2 раза.

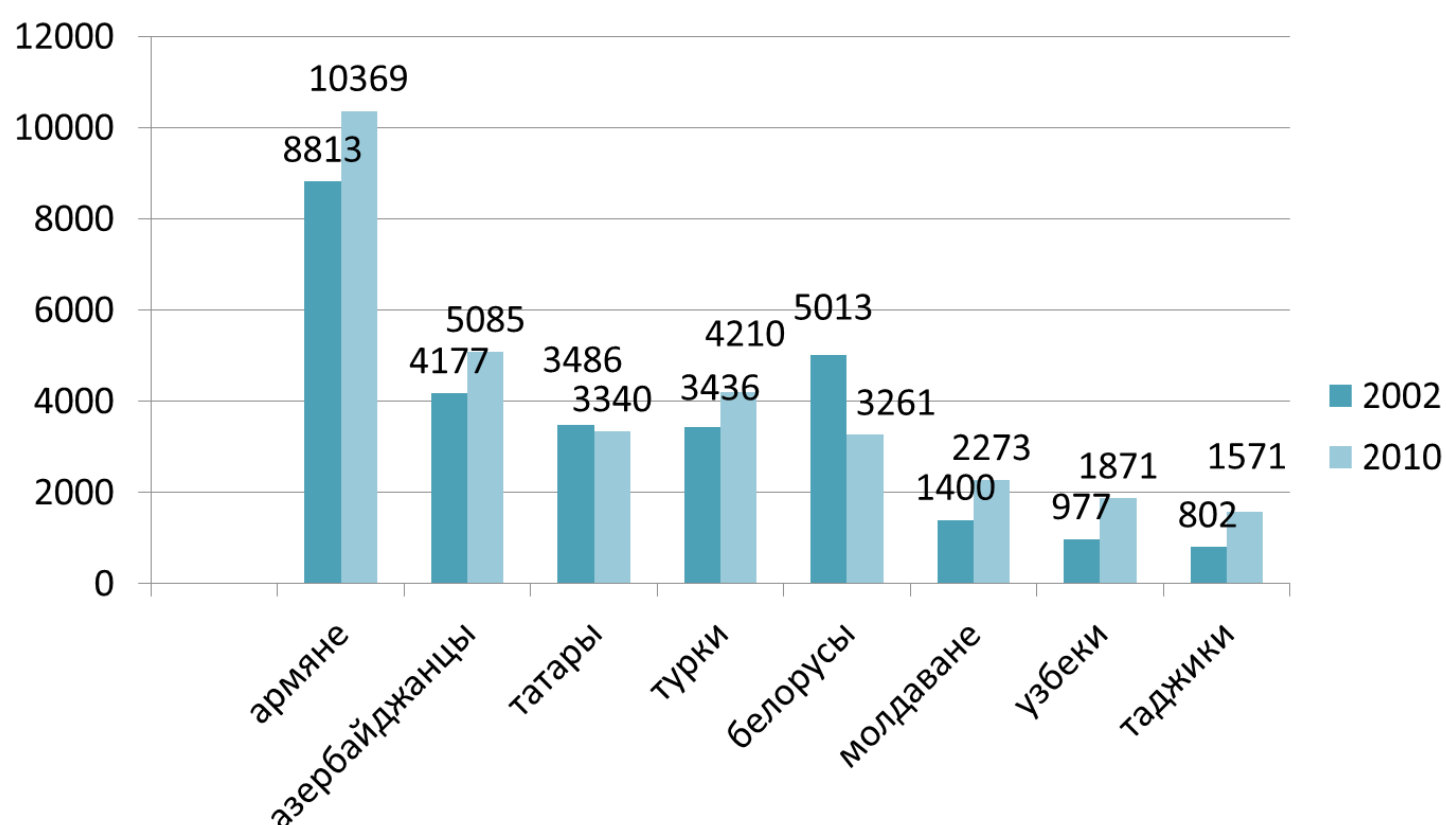


Рис.1. Изменение численности этнических групп в Воронежской области с 2002 по 2010 гг. (без динамики численности украинцев)

Традиционно высокая доля украинцев в составе населения обусловлена геополитическими факторами. Длительное совместное существование двух этнических групп привело к взаимной адаптации и ассимиляции украинцев. Выработаны были механизмы взаимодействия и разрешения конфликтов на бытовом уровне. Изменения этнического состава в начале XXI в. поставили общество перед необходимостью поиска механизмов адаптации людей с иной культурой, религией, идентичностью. В 1990 – начале 2000-х гг. такие изменения, осложненные экономическими реалиями, вызвали усиление межнациональной напряженности, показали неготовность общества к включению новых иноэтнических компонентов. На протяжении последних лет тенденция изменилась.

Статистика показывает снижение межнациональной напряженности, характерной для начала 2000-х гг. Основными причинами ее в тот период были, прежде всего, экономические. Ухудшение экономической ситуации в 2016 г. меняет положительную динамику что, с учетом специфики изменения структуры населения, может привести к усилению межэтнической напряженности.

Национальная политика призвана снижать риски в области межэтнических отношений и способствовать решению социально-экономических задач. Более того, на государственном уровне в 2013 г. было принято решение об ответственности региональных и местных властей за состояние межнациональных отношений в регионе. [13] Это актуализировало потребность в выработке эффективной национальной политики в регионах.

За период с начала 2000-х гг. по настоящее время был осуществлен комплекс мероприятий, направленных на снижение межнациональной напряженности в регионе, созданы органы, которые выполняют функцию взаимодействия общества и власти в сфере национальных отношений.

Еще до принятия мер по ужесточению ответственности региональной власти, в 2010 г. была создана Национальная палата при губернаторе Воронежской области.

Главными целями ее работы являются:

- «повышение эффективности реализации государственной национальной политики на территории Воронежской области;
- укрепление межнационального согласия и взаимопонимания, сохранения и развития национальной и культурной самобытности народов, проживающих на территории Воронежской области;
- представление в органах государственной власти Воронежской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области культурных и социальных интересов этнических общностей, проживающих на территории Воронежской области». [14]

Палата II созыва включает 21 национальное общественное объединение региона, а также представителей политической, научной, культурной общественности, проживающих на территории Воронежской области, что позволяет формировать широкую повестку дня в области решения вопросов межнациональной политики и формирования наднациональной региональной идентичности. Хотя Национальная палата включает не всех представителей различных национальных организаций (на территории области их создано 44 и официально зарегистрированных национально-культурных автономий 35), она выстраивает отношения со всеми объединениями.

В рамках Национальной палаты созданы рабочие группы: По реализации задач социального характера; Молодежный совет; по взаимодействию с ОМСУ Воронежской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и с институтами гражданского общества; по работе со СМИ, информационно-просветительским проектам; по вопросам профилактики и предотвращения конфликтных ситуаций в межнациональной сфере. Постоянный руководящий орган – Президиум Национальной палаты при губернаторе Воронежской области.

Первый состав Национальной палаты подвергался критике за то, что в регионе, где преобладает русское население, в состав Палаты практически не входили представители русских организаций. Во втором составе представительство русских было расширено.

В период работы Нацпалаты увеличилось число различных мероприятий и проектов, направленных на укрепление межнациональных отношений. Наиболее крупные проекты в области культуры – фестиваль «Воронеж многонациональный» (проводился 5 раз), фестиваль национальной кухни (2 раза), просветительские и молодежные проекты, например, «Миф off». В 2016 г. было создано региональное отделение Гильдии межэтнической журналистики.

Включение в социально-политическую жизнь представителей диаспор позволило реализовать различные экономические проекты. Например, взаимодействие с еврейской общиной привело к установлению отношений с Израилем, реконструкцией памятника истории – синагоги, подписанию контактов. В 2015 г. объем товарооборота Воронежской области с Израилем вырос в 2,2 раза по сравнению с 2014 г. В 2016 г. рост продолжился – в первом полугодии 2016 г. объем товарооборота Воронежской области с Государством Израиль составил 1209,1 тыс. долларов. Доля экспорта в объеме взаимной торговли за январь-июнь 2016 г. составила 56,7%, доля импорта – 43,3%. В Израиль экспортировались жиры и масла животного или растительного происхождения, органические химические соединения, продукция муко-

мольно-крупной промышленности, сахар и кондитерские изделия. Объем импорта из Израиля в первом полугодии 2016 г. на 9,2% превысил уровень аналогичного периода 2015 г. Основными статьями импорта были живые животные (48,4% импорта), электрические машины и оборудование (38,9%). [15]

При анализе совокупных показателей внешнеторгового оборота доля Израиля невелика (около 1%), однако сложности в отношениях с Украиной, являющейся основным партнером, вынуждают искать ей замену. Расширение контактов с другими странами также оказывает положительную роль на экономическую сферу. В частности, приглашение черногорской делегации по инициативе члена Национальной палаты, руководителя сербской и черногорской автономии Радиновича Любомира Милановича, привело не только к открытию памятной доски адмиралу Змаевичу, но и подписанию различных контрактов. Межрегиональный Клуб «Русско-Сербский Диалог» проводит «Сербские дни», где среди участников сербской стороны не только общественные и политические деятели, но и предприниматели. Сербия, наряду с Турцией и Швейцарией, является одним из крупных внешнеэкономических партнеров.

Роль Нацпалаты по большому счету сводится к представительству интересов различных национальных автономий и организаций и координации деятельности между ними и с властью. Однако внимание и поддержка инициатив привели к большей прозрачности существования диаспор, расширению возможности мониторинга межэтнической напряженности.

В 2014 г. Воронежская область вошла в число лидеров по вопросам укрепления межнационального взаимопонимания. Регион был выбран в качестве пилотного для участия в апробации создаваемой федеральной системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов. Структура мониторинга создана при областном правительстве и занимается отслеживанием «точек напряженности», что позволяет оперативно реагировать на потенциальные риски конфликтов. Для Воронежской области важен не только региональный уровень мониторинга, но и ситуация в муниципальных образованиях. Это обусловлено наличием анклавов компактного расселения различных этнических групп. Например, в Панинском районе второй по численности группой населения являются турки-месхетинцы, которые имеют места компактного проживания. Так, в Октябрьском поселении 75% учеников школы – дети турок-месхетинцев. В Верхнехавском районе аналогичная ситуация с чеченцами. В ряде районов области высокая концентрация украинцев.

Сложности в реализации национальной политики:

1. Проблемы во взаимодействии общественных структур с государственными органами. Например, с УФМС.
2. Направленность национальной политики на взаимодействие с национальными объединениями, не в полной мере решает проблему русского национализма, который присутствует в Воронежской области и даже институализирован (в умеренной форме) в ряде структур, в том числе в СМИ.
3. Националистические настроения на региональном уровне зачастую являются рефлексией на события федерального уровня.
4. Уровень межнациональной напряженности усиливается при ухудшении социально-экономических показателей.

С принятием в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. внимание к региональному уровню национальной политики усилилось. Были созданы структуры мониторинга и профилактики межэтнических конфликтов, продолжилась работа по достижению стабильности, согласия и толерантности в обществе.

Мониторинг межэтнической напряженности и конфликтности показывает снижение поддержки националистических лозунгов и установок, достижение национального согласия. В частности, опрос Левада-центра показал, что в 2015 г. с лозунгом «Россия для русских» были согласны 16% (полностью поддерживали) + 35% (которые поддерживали в разумных пределах), только 25% выступали против, 23% – это не касается, 8% воздержались (по России). Последние опросы показывают снижение поддержки этих лозунгов. [16] В Воронеже, согласно исследованию «Квалитас», картина несколько иная. [17]

Полностью согласны с лозунгом – 18,8%, частично согласны – 26,9% воронежцев, полностью не согласны – 24,9% и частично не согласны – 25,8%, воздержались 3,6%.

Вызовы 2014–2015 гг, связанные с резким ростом притока мигрантов и беженцев с Украины, в целом не изменили положительной динамики. Более того, именно этот миграционный приток показал результаты проводимой в области национальной политики. Несмотря на то, что в документах не было озвучено, но на практике было реализовано изменение культуры населения региона. От культуры «исключения» произошел переход к «культуре гостеприимства» и «культуре признания». «Культура гостеприимства и признания» – такой тип культуры, которая признает вклад иммигрантов в развитие общества и поддерживает межкультурный диалог, культурное разнообразие, взаимное уважение и взаимную сплоченность». [18, с. 185] Главный канал создания подобного типа культуры – общественный, вовлечение различных НКО и объединений граждан в систему взаимодействия, реализацию совместных межнациональных проектов или включение в проекты межнациональных коллективов. Широкий отклик населения на сбор гуманитарной помощи для беженцев, поддержка их в трудной ситуации, стали показательными результатами сформировавшейся «культуры гостеприимства». В медийной сфере основные действия направлены на противодействие националистической пропаганде через систему мероприятий, расширяющих представления воронежцев о традициях и культуре различных народов.

Успешные практики, выработанные в Воронежской области, в сфере национальной политики, заимствуются в соседних регионах.

Среди значимых особенностей проводимой региональной властью национальной политики является тесное взаимодействие с институтами гражданского общества; вовлечение всех заинтересованных структур, а также реализация политики с учетом специфики муниципальных образований. Использование и адаптация опыта осуществления политики в национальной сфере в настоящее время имеет значение не только из-за специфики полиэтнического состава населения, но и в связи с миграционными потоками, а также геополитическими факторами.

Список литературы

- [10] Депутат Артем Рымарь: «Социальное напряжение в обществе продолжает расти!». URL: <https://novostivoronezha.ru/2017/05/16/82828> (17.05.2017).
- [11] «Точки разногласий» в обществе. Опрос Левада-Центра 27.06.2016. URL: <http://www.levada.ru/2016/06/27/tochki-raznoglasij-v-obshhestve/> (14.04.2017).
- [12] Свежий вопрос // Квалитас. Март 2016. URL: http://qualitas.ru/ru/publications/vopros/2016/March/March_406.html (14.04.2017).
- [13] Тревоги и опасения россиян // ФОМ. <http://fom.ru/TSennosti/13306> (14.04.2017).
- [14] Самые острые проблемы. Опрос Левады-Центра. 07.03.2017. URL: <http://www.levada.ru/2017/03/07/samye-ostrye-problemy/> (16.04.2017).
- [15] Тревоги и опасения россиян // ФОМ. URL: <http://fom.ru/TSennosti/13306> (14.04.2017).
- [16] Флоринская Ю. Такая Россия: до 2025 года без узбеков не проживем. URL: <https://takiedela.ru/2017/05/takaya-rossiyamigranty2/> (10.05.2017).
- [17] На 1000 человек 10,7 родившихся и 15,2 умерших. (По данным Воронежстат. URL: http://voronezhstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/voronezhstat/resources/5a401f00410070699ec89fa3e1dde74c/Общие+коэффициенты+естественного+движения+населения+Воронежской-области+в+2016+году.pdf) (14.04.2017).
- [18] Миграционные потоки // Воронежстат. URL: http://voronezhstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/voronezhstat/resources/b07619004100768c9f4f9fa3e1dde74c/Миграционные+потоки+в+январе-марте+2017+года.pdf (14.04.2017).
- [19] Роккан С., Урвин Д.В. Политика территориальной идентичности. Исследования по европейскому регионализму. – ЛОГОС, 2003. №6 (40). – С. 117–132.
- [20] Рейтинг регионов по качеству жизни 2016 // РИАРЕЙТИНГ. URL: <https://ria.ru/infografika/20170220/1488209453.html> (16.05.2017).

- [21] Всероссийская перепись населения // Воронежстат.
URL: http://voronezhstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/voronezhstat/ru/census_and_researching/census/national_census_2010/score_2010/ (19.02.2017).
- [22] См. ФЗ от 22 октября 2013 года N 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений».
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37720> (16.04.2017).
- [23] Сайт Национальной палаты при губернаторе Воронежской области.
URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/> (16.04.2017).
- [24] *Полтаев Г.* Воронежский губернатор улетел в Израиль вместе с премьер-министром // Время Воронеж.
URL: <http://vrntimes.ru/articles/ekonomika/voronezhskiy-gubernator-uletel-v-izrail-vmeste-s-premer-ministrom> (16.05.2017).
- [25] Ксенофобские и националистические настроения россиян в 2015 г. (22.10.2015 г.). Доклад Левада-центра.
URL: <http://www.levada.ru/2015/10/28/prezentatsiya-ksenofobskie-i-natsionalisticheskie-nastroeniya-rossiyan> (16.04.2017).
- [26] Квалитас. Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г. Воронежу. №2014–12 (204).
- [27] *Бардин А.Л.* Миграционная проблема в германском научном дискурсе // ПОЛИС, 2016. №6. – С.184–185.