

ЭКОНОМИКА И СОЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

УДК 60.542.15

С.Г. Максимова, А.Г. Морковкина
S.G. Maksimova, A.G. Morkovkina

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF STATE NATIONAL POLICY IN THE BORDER REGIONS OF RUSSIA

Ключевые слова: национальная политика, межэтнические отношения, межэтническая напряженность, этнические конфликты, приграничные регионы.

Анализируется состояние межэтнических отношений в восьми приграничных регионах: Алтайский край, Амурская область, Еврейская Автономная область, Забайкальский край, Кемеровская область, Омская область, Оренбургская область, Республика Алтай. На основе полученных данных дается оценка эффективности национальной политики в перечисленных регионах. Делаются выводы о наличии проблем, связанных с межэтническими отношениями во многих регионах, и

необходимости работы по совершенствованию региональной национальной политики.

Keywords: national policy, ethnic relations, ethnic tension, ethnic conflicts, border regions.

The paper presents an analysis of the state of interethnic relations in eight border regions: the Altai Region, Amur Region, Jewish Autonomous Region, Trans-Baikal Region, Kemerovo Region, Omsk Region, Orenburg Region, and Republic of Altai. On the basis of collected data, the effectiveness of national policy in these regions was evaluated. The conclusion states the presence of problems relating to interethnic relations in many regions and the need in improvement of the regional national policy.

Максимова Светлана Геннадьевна, д.с.н., проф., зав. каф. психологии коммуникаций и психотехнологий, Алтайский государственный университет. E-mail: svet-maximova@yandex.ru.

Морковкина Анастасия Геннадьевна, аспирант, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. E-mail: a.g.morkovkina@gmail.com.

Maksimova Svetlana Gennadyevna, Dr. Sociol. Sci., Prof., Head, Chair of Psychology of Communications and Psycho-Technologies, Altai State University. E-mail: svet-maximova@yandex.ru.

Morkovkina Anastasiya Gennadyevna, post-graduate student, Lomonosov Moscow State University. E-mail: a.g.morkovkina@gmail.com.

Национальная политика в современной России является одной из важнейших сфер государственного управления, что определяется многонациональным составом страны, порождающим множество идеологических и культурных различий между гражданами, которые могут приводить к напряженности и конфликтам разных уровней.

В приграничных регионах наиболее высока концентрация угроз национальной безопасности, связанных с миграционными потоками, экономическим и культурным давлением других государств, трансграничной организованной преступностью и терроризмом [1, 2]. Одним из средств смяг-

чения таких угроз является выстраивание партнерских отношений между представителями различных этнических групп, сглаживание противоречий между ними, привитие взаимного уважения и представлений о ценности культурного и этнического разнообразия.

В настоящее время российская национальная политика строится на основе Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г., принятой в 2012 г. Ее основными целями названы укрепление государственного единства и целостности России при сохранении этнокультурной самобытности наро-

дов, гармонизация межэтнических отношений, обеспечение равенства прав и свобод независимо от социально-демографических характеристик и успешная адаптация мигрантов. Предлагаемые названной Стратегией меры многообразны – от совершенствования деятельности управленческих структур и обеспечения должного социально-экономического развития регионов до популяризации культурного наследия и содействия развитию этнокультурных общественных объединений. Реализация данных задач осуществляется Правительством Российской Федерации в сотрудничестве с федеральными и региональными органами власти [3]. В данном исследовании принята попытка оценить эффективность осуществления национальной политики в приграничных регионах.

Основные результаты исследования

Анализ эффективности реализации государственной национальной политики в приграничных регионах был проведен на основе данных социологического исследования «Гражданская и этническая идентичность жителей приграничных регионов» (объем выборочной совокупности составил $n=3600$, возраст респондентов – от 15 до 75 лет.). В исследовании были задействованы 8 субъектов Российской Федерации: Алтайский край, Амурская область, Еврейская Автономная область, Забайкальский край, Кемеровская область, Омская область, Оренбургская область, Республика Алтай. Среди данных регионов пять находятся у государственной границы с Казахстаном (Оренбургская, Омская, Кемеровская области, Алтайский край, республика Алтай), четыре граничат с Китаем (Республика Алтай, Забайкальский край, Амурская область, Еврейская Автономная область) и два – с Монголией (Республика Алтай, Забайкальский край).

Приоритетные задачи национальной политики, проводимой в разных регионах, могут варьироваться в зависимости от их этнического состава и показателей этнической идентичности. Принадлежность к этнической группе является значимым компонентом социальной идентичности россиян. По данным проведенного исследования, 85,6% граждан России считают себя представителями своих этнических групп и 81,2% ощущают себя частью их культуры. Разделяют их идеи и убеждения 78,5%, гордятся принадлежностью к ним 81,7%. При этом большинство – 70,5% не считают, что в России представители всех националь-

ностей мирно уживаются между собой, что подтверждает необходимость работы в сфере межэтнических отношений.

Среди исследуемых субъектов федерации наиболее однородный национальный состав населения в Алтайском крае: доля русских в этом регионе, в соответствии с данными Всероссийской переписи населения 2010 г., составляет 93,9%, доли представителей других национальностей не превышают 2,1%. Сходный национальный состав – более 90% русских и не более 2% представителей других этнических групп – имеют Кемеровская, Амурская и Еврейская автономная области. В Забайкальском крае доля русских также очень велика – 89,9%, при этом присутствует существенная доля бурятов – 6,8%. В Омской области русских 85,8%, наиболее многочисленная группа представителей другой национальности – казахи (4,1%). В Оренбургской области доля русских составляет 79,5%, среди представителей других национальностей преобладают татары (7,6%) и казахи (6,0%). В Республике Алтай наименьшая доля русских среди представленных регионов – 56,6%, существенную часть населения составляют алтайцы (33,9%), также велика доля казахов (6,2%).

Наиболее очевидный показатель эффективности национальной политики – уровень межэтнической напряженности. Согласно результатам исследования, большинство респондентов испытывают нейтральные (50,9%) или положительные (39,6%) чувства по отношению к представителям других национальностей. Наибольшую лояльность к другим этническим группам проявили жители Республики Алтай и Еврейской автономной области – субъектов федерации, в первом из которых этнический состав наиболее разнороден, во втором, напротив, проживают представители наименьшего числа этнических групп среди исследованных регионов. Негативные чувства по отношению к представителям других национальностей чаще всего испытывают жители Омской области (16,0%) и Забайкальского края (10,9%). При оценке характера межэтнических отношений в целом наиболее распространенный ответ – «нормальные, бесконфликтные» (так ответили 69,0% опрошенных), однако в Забайкальском крае часто встречался и ответ «напряженные, конфликтные» (22,2% при 7,7% по всей выборке).

Сходные данные предоставляет исследование Центра изучения национальных конфликтов и федеральной экспертной сети

«Клуб Регионов», проведенное через год после принятия Стратегии национальной политики. Согласно этому исследованию, в четырех исследуемых регионах с наиболее однородным национальным составом наблюдается низкий и очень низкий уровень напряженности. Такая же ситуация отмечается в Забайкальском крае (низкий уровень), Оренбургской области и Республике Алтай (очень низкий уровень). Средний уровень напряженности, фиксировавшийся при неоднократных случаях целенаправленных насильственных этнически мотивированных действий, среди исследуемых субъектов федерации характеризует лишь Омскую область [4]. Таким образом, национальный состав региона и близость к другим государствам имеют лишь опосредованное влияние на уровень межэтнической напряженности.

Более очевидные взаимосвязи с географическим положением регионов наблюдаются в ответах на вопрос о том, следует ли ограничить проживание на территории России представителей различных этнических групп (табл. 1). Так, за ограничение проживания китайцев на территории России чаще всего высказывались жители регионов, граничащих с Китайской Народной Республикой: Забайкальского края (35,5%), Амурской области (27,7%) и Еврейской автономной области (27,2%). Об ограничении проживания выходцев из бывших среднеазиатских республик СССР чаще всего говорили жители регионов, находящихся вблизи от государственной границы с Казахстаном – Омской (20,8%) и Кемеровской областей (18,8%). В целом же чаще всего за ограничения выступали жители Забайкальского края, где очень велик приток населения, преимущественно рабочих мигрантов, из бывших республик СССР, Китая и Монголии [5]. Наиболее лояльными по отношению к представителям других национальностей, живущих в России, оказались респонденты из Алтайского края, в котором миграционное сальдо отрицательное: наблюдается устойчивый отток населения в другие субъекты федерации и страны дальнего зарубежья, не вполне компенсирующийся иммиграцией из стран СНГ [6].

Значимый показатель эффективности национальной политики – оценка гражданами динамики межэтнических отношений. На данный момент межнациональную напряженность в своем регионе ощущает небольшая часть опрошенных – 1,2% уверены и 7,4% отчасти уверены в ее наличии. О том, что напряженность отсутствует или

скорее отсутствует, говорили 83,6% жителей исследованных регионов. Среди восьми субъектов федерации наличие напряженности чаще всего отмечалось в Забайкальском крае и Республике Алтай (о том, что в регионе ощущается напряженность, говорили, соответственно, 16,9 и 13,2% жителей), между остальными регионами существенных различий по этому показателю не наблюдается.

Большинство респондентов (41,3%) не заметило никаких изменений в характере отношений между представителями разных национальностей в России за последние годы, 26,4% заявили, что отношения стали более напряженными, нетерпимыми, 19,8%, напротив, говорили об их изменении в сторону большей терпимости. Чаще всего повышение напряженности отмечалось жителями Амурской (35,3%), Еврейской автономной (27,8%), и Кемеровской (27,3%) областей, реже всего – жителями Омской области (14,8%). Таким образом, в одном из наиболее конфликтных регионов ситуация в межэтнической сфере чаще ощущается неизменной, а в тех, где был зафиксирован низкий уровень напряженности, напротив, отмечается его рост.

О возможности массовых кровопролитных столкновений на национальной почве в России говорили 23,4% опрошенных, возможность подобных столкновений в месте своего проживания – лишь 7,6%. Несколько чаще, чем в других регионах, о такой возможности заявляли в Республике Алтай.

Для определения степени эффективности региональной национальной политики был сформирован 21 параметр межэтнической сферы, выраженность которых оценивалась по 10-балльной шкале. Как наиболее часто проявляющиеся (оценка выше 6 баллов) респондентами были отмечены следующие параметры: «Помощь друг другу в затруднительных ситуациях вне зависимости от национальной принадлежности», «Дружба между представителями разных национальностей», «Уважительное отношение к представителям другой национальности». Как наименее выраженные (ниже 4 баллов) были оценены следующие характеристики: «Недружелюбные или враждебные высказывания о людях другой национальности», «Хулиганские действия на межнациональной основе, физическое насилие», «Психологическое давление», «Осуждение межнациональных браков», «Недружелюбные высказывания о людях иной веры».

Таблица 1

Сравнительное распределение ответов на вопрос «Следует ли ограничить проживание на территории России...», % по столбцам

	Алт. край	Амур. область	Евр. авт. область	Забайк. край	Кемер. область	Омская область	Оренб. область	Респ. Алтай
Выходцев с Кавказа	16,4	23,0	26,0	36,8	32,3	26,3	28,5	22,6
Китайцев	15,1	27,7	27,2	35,5	22,8	17,8	16,9	17,8
Выходцев из бывших среднеазиатских республик СССР	7,5	11,0	8,4	14,2	18,8	20,8	15,1	8,3
Цыган	12,6	19,3	18,5	10,8	17,0	17,8	20,2	16,6
Вьетнамцев	3,0	8,9	5,1	5,3	12,3	16,8	15,9	6,7
Евреев	3,3	4,9	1,4	3,7	2,8	2,8	4,8	4,5
Украинцев	2,1	11,0	5,5	17,4	13,3	4,5	6,3	6,4
Всех наций, кроме русской	7,7	14,8	6,3	6,6	10,8	20,5	6,0	2,6
Не следует вводить ограничения на проживание каких-либо наций	39,6	28,7	32,6	10,0	26,8	32,5	33,8	30,2

В оценках параметров межэтнической сферы наблюдаются заметные различия между регионами. В целом наиболее высоко ее позитивные характеристики были оценены в Омской и Кемеровской областях, наименее высоко – в Забайкальском крае. Самыми заметными частными отклонениями являются оценки в Омской области характеристики «Осуждение проявлений национализма» (среднее значение 6,63 при 5,46 по всей выборке), а также характеристики «Контроль за соблюдением законов в сфере государственной национальной политики» (6,43 при 5,41 по всей выборке).

Особенно велики различия среди характеристик, связанных с деятельностью федеральных и региональных органов власти в межэтнической сфере: разрешение конфликтов в сфере межэтнических отношений, поддержка национально-культурных общественных объединений, поддержка развития культуры и традиций представителей разных национальностей, создание эффективной системы управления реализацией государственной национальной политики в регионе и т.д. (табл. 2). По этим оценкам исследованные регионы можно условно разделить на три группы: наивысшие оценки даны в Омской и Кемеровской областях, менее высокие, но все же превышающие 5 баллов, – в Оренбургской области, Еврейской автономной области и Республике Алтай, самые низкие – в Амурской области, Алтайском и Забайкальском краях.

Основные выводы исследования

На основе полученных данных представляется возможным дать обобщенную оценку состояния межэтнических отношений и эффективности национальной политики в исследованных субъектах федерации. Наиболее проблемным по результатам исследования предстает Забайкальский край, в котором высок уровень межэтнической напряженности, а деятельность властей в области межэтнических отношений оценивается низко. В Омской области, в которой в 2013 г. фиксировалось наибольшее число конфликтов на национальной почве, согласно полученным данным, обстановка в межэтнической сфере нормализуется, что проявляется в констатации жителями невысокого уровня напряженности и меньшем, чем в других регионах, числе заявлений о ее повышении, а также в высоких оценках мер, реализуемых в рамках национальной политики.

В Еврейской автономной области и Оренбургской области не зафиксировано существенных проблем, а оценки национальной политики находятся на среднем уровне. В Кемеровской области констатируется в целом благоприятная обстановка, а деятельность властей оценивается положительно, однако заявления заметной доли ее жителей о повышении межэтнической напряженности говорят о том, что в этом регионе решены не все проблемы.

Таблица 2

Оценки деятельности федеральных и региональных органов власти в межэтнической сфере (по 10-балльной шкале)

	Алт. край	Амур. область	Евр. авт. область	Забайк. край	Кемер. область	Омская область	Оренб. область	Респ. Алтай
Органы власти бескомпромиссно и на деле отстаивают интересы всех жителей независимо от национальности и вероисповедания	5,16	5,13	5,62	4,91	6,15	6,37	6,01	5,96
Поддержка национально-культурных общественных объединений	5,02	4,93	5,69	4,76	6,11	5,97	5,94	6,14
Поддержка развития культуры и традиций представителей разных национальностей	5,02	4,78	5,66	4,81	6,17	6,03	5,93	6,12
Администрация региона успешно разрешает возникающие конфликты в сфере межэтнических отношений	4,93	4,65	5,15	4,57	6,20	6,25	5,76	5,34
Сформирована эффективная система управления реализацией государственной национальной политики в регионе	4,86	4,52	5,08	4,72	6,13	6,16	5,64	5,26
Контроль за соблюдением законов в сфере государственной национальной политики	4,92	4,73	5,01	4,65	5,88	6,43	5,32	5,30
Диалог государства и этнических диаспор, национальных меньшинств при принятии значимых решений ведется эффективно и публично	4,85	4,48	5,09	4,65	5,96	5,94	5,62	5,20

Внимания заслуживает и обстановка в трех оставшихся регионах. В Амурской области отмечается как ухудшение межэтнических отношений, так и низкая оценка жителями эффективности реализации национальной политики. Здесь следует отметить, что многие активные мероприятия – создание совета национально-культурных и религиозных организаций при Общественной палате области, начало переподготовки специалистов в сфере межэтнических отношений – были проведены в 2015 г., и результаты этой работы могут проявиться позднее [7]. В Алтайском крае межэтнические отношения в целом бесконфликтные, но при этом реализация национальной политики в регионе оценивается невысоко. В Республике Алтай обстановка чаще всего оценивается как спокойная [8, 9], при этом в проведенном исследовании были выявлены достаточно высокий уровень напряженности и уверенность жителей в возможности возникновения конфликтов, что, учитывая многонациональный состав региона, не следует игнорировать.

Библиографический список

1. Арсентьева И.И. Приграничные регионы в системе национальной безопасности России (на примере Забайкальского края) // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 108. – С. 191-198.
2. Максимова С.Г., Гончарова Н.П., Омельченко Д.А., Суртаева О.В., Атясова Н.Ю., Табакаев Ю.В. К вопросу о формировании национального сознания населения Алтайского края // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 2-2 (82). – С. 253-258.
3. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <http://base.garant.ru/70284810/>.
4. Гроздь гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России // ЦИМК, 2014. – URL: <http://clubrf.ru/thegrapesofwrath/01/index.html>.

5. Щеглова С.А., Цыков Р.А., Шамсутдинова А.Р. Проблемы миграции населения Забайкальского края // Вестник-экономист ЗабГУ. – 2015. – № 10. – URL: <http://vseup.ru/static/articles/Scheglova.pdf>.

6. Максимова С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина О.Е. Трудовая миграция в Алтайском крае: состояние, динамика и социально-экономические последствия // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2013. – № 5 (103). – С. 129-133.

7. Гармонизация межэтнических отношений // Общественная палата Амурской области, 23.10.2015. – URL: <http://www.opamur.ru/?p=7300>.

8. Морковкин Г.Г., Деев Н.Г., Демин В.А. Сельскохозяйственная наука на Алтае: становление и влияние на социальное и экономическое развитие Алтайского края: монография – Барнаул, 2010. – 255 с.

9. Мадюкова С.А., Персидская О.А. Региональная специфика этносоциальных процессов и межэтнических отношений в Республике Алтай // Новые исследования. – Тувы, 2014. – № 2. – URL: http://www.tuva.asia/journal/issue_22/7152-madyukova-persidskaya.html.

References

1. Arsent'eva I.I. Prigranichnye regiony v sisteme natsional'noy bezopasnosti Rossii (na primere Zabaykal'skogo kraya) // Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena. – 2009. – № 108. – С. 191-198.

2. Maksimova S.G., Goncharova N.P., Omel'chenko D.A., Surtaeva O.V., Atyasova N.Yu., Tabakaev Yu.V. K voprosu o formirovanii natsional'nogo soznaniya naseleniya Altayskogo kraya // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2014. – № 2-2 (82). – С. 253-258.

3. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 19 dekabrya 2012 g. N 1666 «O Strategii gosudarstvennoy natsional'noy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda». – URL: <http://base.garant.ru/70284810/>.

4. Grozd'ya gneva. Reyting mezhetnicheskoy napryazhennosti v regionakh Rossii // TsINK, 2014. – URL: <http://club-rf.ru/thegrapesofwrath/01/index.html>.

5. Shcheglova S.A., Tsykov R.A., Shamsutdinova A.R. Problemy migratsii naseleniya Zabaykal'skogo kraya // Vestnik-ekonomist ZabGU. – 2015. – № 10. – URL: <http://vseup.ru/static/articles/Scheglova.pdf>.

6. Maksimova S.G., Goncharova N.P., Noyanzina O.E. Trudovaya migratsiya v Altayskom krae: sostoyanie, dinamika i sotsial'no-ekonomicheskie posledstviya // Vestnik Altayskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – 2013. – № 5 (103). – С. 129-133.

7. Garmonizatsiya mezhetnicheskikh otnosheniy // Obshchestvennaya palata Amurskoy oblasti, 23.10.2015. – URL: <http://www.opamur.ru/?p=7300>.

8. Morkovkin G.G., Deev N.G., Demin V.A. Sel'skokhozyaystvennaya nauka na Altae: stanovlenie i vliyanie na sotsial'noe i ekonomicheskoe razvitie Altayskogo kraya: monografiya – Barnaul, 2010. – 255 с.

9. Madyukova S.A., Persidskaya O.A. Regional'naya spetsifika etnosotsial'nykh protsessov i mezhetnicheskikh otnosheniy v Respublike Altay // Elektronnyy zhurnal Nove issledovaniya Tuvy. – 2014. – № 2. – URL: http://www.tuva.asia/journal/issue_22/7152-madyukova-persidskaya.html.

Публикация осуществлена при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках конкурсной части государственного задания в сфере научной деятельности ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет». Код проекта: № 1475 «Гражданская и этническая идентичности в системе сохранения социальной безопасности населения приграничных территорий Российской Федерации».

