МИР В ДВИЖЕНИИ

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-6-68-75

Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону)

НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА КУЗЬМИНА, аспирант кафедры ЮНЕСКО Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: nata.flor@mail.ru

ЯНА ВАЛЕРЬЕВНА ШВЕЦ, аспирант кафедры организационного проектирования систем управления Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: shvecana@gmail.com

Аннотация. Одной из новаций 2010-х годов является идея делегирования органам управления крупнейших городов части полномочий и ответственности за реализацию национальной политики. Находясь в эпицентре межэтнических взаимодействий, возникновения и разрешения межэтнических противоречий и конфликтов, они обладают наилучшими возможностями мониторинга и контроля ситуации. Реализация этой идеи поставила перед администрациями городов задачу разработки собственных стратегий регулирования межнациональных отношений, поддержания мира и согласия в обществе, которые были бы одновременно согласованы с общенациональной Стратегией страны и отвечали специфике местных реалий. В статье обсуждается вопрос эффективности Стратегий городского развития в сфере регулирования межэтнических отношений. Для городов Пермь, Уфа и Ростов-на-Дону проведен сравнительный анализ целевых региональных и городских Программ поддержания межэтнического согласия, рассмотрена их эволюция, начиная с 1990-х годов.

Ключевые слова: национальная политика, этнополитические отношения, городские агломерации, стратегическое планирование, управление

Благодарность. Статья подготовлена в рамках проекта, поддержанного Российским научным фондом (РНФ) №15-18-00064: «Новые подходы и методы регулирования этнополитических отношений на территории крупнейших городских агломераций России».

Кузьмина Н.В., Швец Я.В. Этнокультурный компонент в стратегиях городского развития (на примере Перми, Уфы, Ростова-на-Дону). *Государственная служба*. № 6. 2017. С. 68–75.

ETHNO-CULTURAL COMPONENT IN THE STRATEGIES OF CITY DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF PERM, UFA, ROSTOV-ON-DON)

NATALIA V. KUZMINA, Post-graduate student, UNESCO department,
Institute of Public Administration and Civil Service,
the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation 119571). E-mail: nata.flor@mail.ru

YANA V. SHVETS, Post-graduate student of the Department for Organizational Design of Management Systems, Institute of Public Administration and Civil Service,
the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation 119571). E-mail: shvecana@gmail.com

Abstract: One of the innovations of 2010 is the idea of delegating some part of authority and responsibility for the implementation of the national policy to the administrative bodies of the largest cities. Being in the epicenter of interethnic interactions, emergence and resolution of interethnic contradictions and conflicts, they have the best opportunities for monitoring and monitoring the situation. The implementation of this idea set the task for the city administrations to develop their own strategies for regulating interethnic relations, maintaining peace and harmony in the society, which would be simultaneously coordinated with the National Strategy of the country and would respond to the specifics of local realities. The article discusses the effectiveness of Urban Development Strategies in the area of regulation of interethnic relations. The comparative analysis of target regional and municipal programs for maintaining interethnic harmony in the cities of Perm, Ufa and Rostov-on-Don was conducted; the evolution of those programs has been considered since the 1990s.

Keywords: national policy, ethnopolitical relations, urban agglomerations, strategic planning, management

Acknowledgment. The article was prepared within the framework of a project supported by the Russian Science Foundation (RNF) No. 15-18-00064: "New approaches and methods of regulation of ethnopolitical relations in the territory of the largest urban agglomerations of Russia".

Kuzmina N.V., Shvets Y.V. Ethno-cultural component in the strategies of city development (on the example of Perm, Ufa, Rostov-on-Don) *Gosudarstvennaya sluzhba*. №6. 2017. P. 68–75. In Russian.

Введение

Россия исторически является домом для представителей множества национальностей, народностей и вероисповеданий. Эта аксиома, многократно озвученная с разных трибун, в неявном виде содержит два утверждения. Первое – многовековой опыт совместного существования народов в едином государстве привел к выработке общих принципов миролюбия, взаимного уважения и соблюдения «границ допустимого» в отношениях между разными этносами. Второй – отношения между государством и населяющими его народами всегда были в фокусе внимания российской власти, что позволило накопить огромный опыт этнополитических взаимодействий и наработать арсенал управленческих средств – разных для разных регионов страны. Эти тезисы вряд ли кто-то будет оспаривать. Однако времена меняются, и вопрос о соответствии принятых управленческих подходов к новым управленческим задачам периодически актуализируется, требуя пересмотра приоритетов национальной политики. Если еще недавно – в советские годы и первое постсоветское десятилетие – проблемную зону национальной политики составляли отношения федерального центра, национальных республик и автономий, ставших субъектами Российской Федерации, что требовало сосредоточения на разработке стратегий, обеспечивающих единство страны с учетом специфики этнических территорий, то сегодня фокус этнополитических проблем сместился от регионов к городам. По мнению Э.А. Паина, изменились не только их содержательные, но и географические характеристики, «на первый план вышли те противоречия, которые чаще всего обозначают как межэтнические или межконфессиональные столкновения интересов мигрантов и принимающего сообщества на территории крупнейших городов и агломераций страны» [Pain, 2016, P. 66]. Российское общество, а вслед за ним и власти всех уровней – от муниципальных до федеральных, чутко реагируют на эти изменения. Чаще всего эта реакция имеет негативный характер. Социологи фиксируют резко выросший за постсоветские годы уровень ксенофобии российского населения, прежде всего, в крупнейших городах страны, столкнувшихся с интенсивными миграционными процессами и ростом этнокультурной разнородности населения. Люди требуют от властей рестриктивных мер в отношении мигрантов и политики ограничений; власти, реагируя на этот запрос, балансируют между кнутом для так называемых «нелегальных мигрантов», не имеющих российского гражданства, и пряником для «своих» меньшинств, не только из числа российских народов, но и выходцев из соседних постсоветских государств. Одновременно наиболее квалифицированные эксперты страны и представители национальных элит (политических и интеллектуальных) вовлечены в процесс обновления государственной Стратегии национальной политики, расширение ее предметного поля. В данной статье мы попытаемся оценить, в какой мере удалось решить задачу разработки собственных стратегий регулирования межнациональных отношений, поддержания мира и согласия в крупных городах или хотя бы приблизиться к ее решению. В качестве примера нами были выбраны крупнейшие города России, в которых сложились и проявили себя различные формы взаимодействия культур: Пермь (Пермский край), Уфа (Республика Башкортостан) и Ростов-на-Дону (Ростовская область).

Регулирование межэтнических отношений в Перми

Пермь – крупный промышленный центр, расположенный между макрорегионами Поволжья и Урала. Однако слава города связана не только с производственными достижениями, но и с новациями в сфере культурного проектирования, привлечением столичных специалистов для переформатирования местной символической и культурной повестки дня. В Перми впервые в России для решения задач городского развития был применён программно-целевой подход (ПЦП) и разработан мастер-план (2008), который лег в основу Генерального плана города (2010). Его стержневой идеей стал революционный для российского градостроительства принцип: город создаётся и развивается не только благодаря наличию плана, но и потому, что его жители проявляют интерес к его судьбе. Этот опыт привнесенной модернизации закончился «срывом» и уголовными делами из-за необоснованных, с точки зрения прокуратуры, трат на западных специалистов – разработчиков городского мастер-плана. Тем не менее, сам процесс разработки этого документа, сопровождавшие его экспертные дискуссии и публичные дебаты, вовлечение широкого круга специалистов и столкновение разных мнений значительно повлияли на представления местных управленцев, изменив их отношение к стратегическому планированию. Этот запрос на видение будущего, сочетающего в себе планы и представления разных агентов городского развития (федеральные и региональные власти, местные администрации, население, бизнес, институты гражданского общества и национально-культурные объединения, СМИ и пр.), стал восприниматься не как эксперимент по настройке связей между властью и обществом, а как норма практического управления. Неслучайно Пермь – это один из немногих российских городов, где был поднят вопрос о роли местного самоуправления в достижении межэтнического согласия.

В марте 2014 года в Перми при городской думе был создан Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям (в 2017 году он был переподчинен главе города). Появление данной институции было результатом кампании по созданию подобных совещательных органов во всех крупных городах России, которая началась после московских событий на Манежной площади в 2010 году и тезисов В.В. Путина о национальной политике, опубликован-

ных в Независимой газете в 2012 году. Необходимость таких совещательных органов обосновывалась вполне здравыми аргументами, допускающими, что этнополитические конфликты могут зарождаться далеко за пределами города, но происходить очень локально, в конкретных микрорайонах. Поэтому ответственность, которая лежит на местных властях и гражданском обществе за сохранение межэтнического равновесия, очень велика. В ноябре того же 2014 года в Перми прошел саммит городских микрорайонов, где обсуждались возможности института территориального общественного самоуправления (ТОС) как инструмента профилактики потенциальных конфликтов. По словам депутата Пермской городской думы Ирины Горбуновой, если ТОС создан не по формальному принципу, то он может стать реальной связью между населением и всеми ветвями власти, внести «свой вклад в дело укрепления межнациональных отношений. Если изначально воспринимать эти организации как объединение жителей, направленное на решение местных, локальных проблем, то ведь неважно какой национальности жители собрались. Главное, что объединяет людей в ТОС – это реальный интерес в общем деле»[1]. Однако даже на саммите, не говоря уже о реальной практике, тема *общих интересов* в конечном итоге оказалась сведена к привычной культурной повестке, знакомству народов с культурой друг друга, участию в традиционных праздниках и проведению спортивных мини-турниров между национальными командами. «Профилактика конфликтов» участниками форума, а вслед за ними и администрациями, виделась как своевременное информирование органами местного самоуправления вышестоящих властей о рисках, связанных с мигрантами, поскольку ТОСы – «первые, кто это видит».

В какой-то мере такая трансформация идеи об «общих интересах» в идею «контроля» выглядит закономерной, поскольку находится в полном соответствии с принятой в Российской Федерации управленческой парадигмой национальной политики, которая в неизменном виде спускается с федерального уровня на муниципальный и даже внутригородской. Предполагается, что политика местных властей должна быть калькой государственной, укрепляя межнациональные отношения и межконфессиональное согласие, развивая и поддерживая языки и культуры народов России, но проживающих не в стране, а в отдельном микрорайоне. В том же ключе трактуются и задачи социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактика межнациональных и межэтнических конфликтов.

Пермь имеет большой опыт реализации такого подхода. Решение о целевой бюджетной поддержке сферы межнациональных отношений было принято областным Советом народных депутатов Пермской области еще в 1992 году. С этого времени в регионе было реализовано несколько региональных целевых программ: «Поддержка развития национальных культур народов Прикамья» (1995–1998); «Гармонизация национальных и межнациональных отношений народов Прикамья» (1999–2008); «Программа гармонизации межнациональных отношений» (2009–2013). После принятия в 2012 году Стратегии национальной политики Российской Федерации теперь уже в Пермском крае (объединение Пермской области и автономного Коми-Пермяцкого округа произошло в 2005 году) была принята своя программа реализации федеральной политики укрепления единства российской нации и этнокультурного развития народов России (2014–2020 годы). Это базовые документы, где прописаны принципы политики региона и конкретные механизмы её реализации.

Параллельно с региональными программами с 2014 года началась активная разработка муниципальных программ и стратегий того же рода. В 2016 году вступила в действие программа «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми». Согласно Постановлению администрации Перми, важным условием формирования гражданского общества и укрепления межнационального и межконфессионального согласия в городе является установление толерантного отношения граждан к лицам других национальностей, признание прав каждого гражданина, вне зависимости от его национальной принадлежности. Уровень «толерантности» замеряется социологически, благодаря опросам общественного мнения. Удивительно не это, а то, что такой индикатор рассматривается как показатель эффективности реализации программы, ее KPI, и подобно индексам физической продукции, предполагающей рост производства отдельных товаров или инвестиций в экономику, демонстрирует повышение год от года. Из программы можно узнать, что уровень толерантного отношения жителей Перми к представителям другой национальности, который по оценкам экспертов Пермской администрации составлял в 2016 году 78%, должен вырасти в 2018 до 82%. Благодаря чему – остается неясным.

Фактически идеологию национальной политики в крае и городе формируют чиновники и связанные с администрацией представители экспертного сообщества. Их позиция сводится к тому, что, как выразился бывший губернатор региона О. Чиркунов, «Пермь была, есть и будет стабильной территорией, где все жители едины и стремятся к совместной созидательной работе во благо нашего города».[2] Его слова повторил глава администрации Перми, открывая заседание Совета по межнациональным и межконфессиональным

1 Колышкин А. Межнациональный мир строится на местах. [Электронный ресурс]. http://perm.bezformata.ru/listnews/mezhnatcionalnij-mir-stroitsya-na-mestah/27755522/

2 Новый день. «Пермь – Новый Регион». 09.02.2006. https://newdaynews.ru/perm/55545.html

отношениям в мае 2017 года[3]. Похоже на заклинания. Такая уверенность «отцов города» основывается на данных опросов, проводимых местными социологическими центрами, которые систематически показывают, что более 70% населения города не испытывают неприязни к лицам другой национальности. Правда, из тех же данных следует, что более 70% пермяков считают, что приток инокультурных мигрантов (в городе и регионе отмечено увеличение числа приезжих из Таджикистана, Кыргызстана, Азербайджана, Армении, Узбекистана, республик Северного Кавказа и пр.) в город следует ограничить. Пребывая в уверенности относительно нерушимости традиций терпимости и мирного сосуществования разных народов в Пермском крае, региональное руководство сосредотачивает свои усилия на поддержке этнокультурных проектов, прежде всего художественной и творческой направленности, проведении различных научных этнографических исследований. Проблемы же мигрантов решаются во вторую очередь, проекты по адаптации мигрантов, по сравнению с праздниками, форумами и фестивалями – единичны. Хотя, справедливости ради, нужно отметить, что в городе организован центр по оказанию консультационно-правовых услуг мигрантам и членам их семей, выпускаются разного рода информационные материалы и т.д.

За последние годы в рамках городской программы «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми» прошло множество ярких мероприятий[4], выпущены серии научно-популярных иллюстрированных изданий об истории населяющих регион народов, фестиваль татарской культуры «Пермь – талант лары» стал ежегодным, также, как и мероприятия, приуроченные ко Дню славянской письменности и культуры в рамках «Кирилло-Мефодиевских чтений». Празднование Сабантуя стало столь же привычным, как Масленицы или Пасхи. Одним из самых ярких тематических мероприятий 2016 года стал Всероссийский форум национального единства. Общественная реакция на это событие была очень разной[5]. Большинство посетителей форума сошлись во мнении, что такие праздники интересны. Однако достаточно странно пытаться восполнять в памяти то, что упустило из вида уже целое поколение, поэтому меры по реализации национальной политики государства кажутся явно запоздалыми.

Подводя промежуточный итог рассмотрению актов стратегического планирования в сфере национальной политики в Перми и практики ее имплементации, можно сказать, что лидерство города в использовании проектно-целевого подхода ПЦП к формированию программ городского развития осталось на бумаге. Практические действия городских властей Перми находились в русле старых, еще советских подходов, предполагавших, что регулирование межэтнических отношений – это управление «коллективами народов», сводящееся к удовлетворению их культурных запросов. В результате это влекло за собой этнизацию проблем, возникающих в связи с миграцией. В то же время, проводимая политика принесла свои позитивные плоды, способствуя укреплению межэтнического согласия в городе. Однако не за счет гармонизации межэтнических отношений, поскольку она была направлена на подчеркивание и публичную репрезентацию различий, а благодаря выработке привычки к культурному разнообразию жизни города и внедрению в общественное сознание мысли, что оно защищено институтами власти.

Укрепление межнационального согласия в Уфимской агломерации

Опыт Уфы – административного центра Республики Башкортостан – представляется очень важным для исследования практики достижения локальных компромиссов. По данным переписи населения 2010 года, в Башкортостане проживают представители 118 национальностей и 12 входящих в них этнических групп. Ведущее место по численности и влиянию на общественные отношения занимают три крупных этноса: башкиры (29,5 %), русские (36,1 %) и татары (25,4 %), имеющие многовековую историю взаимодействия и сотрудничества. Этнонациональный фактор оказывает непосредственное влияние на общественно-политическую и социально-экономическую жизнь республики, поэтому неудивительно, что одним из фокусов внимания ее руководства является разработка прочной законодательной базы для национальной политики.

В постсоветские годы в Башкортостане было принято девять нормативно-правовых актов, затрагивающих вопрос регулирования межнациональных и межэтнических отношений. Центральное место в этих документах, начиная с 1993 года, занимал вопрос сохранения и развития культурно-национальной самобытности, прежде всего, башкир. Несмотря на то, что Башкортостан славился бо́льшей благоприятностью этнополитической ситуации, чем другие регионы страны, в условиях кризиса и коренной трансформации российского общества многие старые межнациональные проблемы республики актуализировались, и появилась почва для возникновения новых. На на-

3 Пермь. МК.Ru. 29 мая 2017. http://perm.mk.ru/articles/2017/05/29/v-permi-proshlo-zasedanie-soveta-po-mezhnacionalnym-i-mezhkonfessionalnym-otnosheniyam.html

4 См. подробнее: Форум лучших муниципальных практик (раздел «Реализация муниципальной программы по развитию межнационального и межконфессионального согласия при активном участии общества»). [Электронный ресурс]. http://forum.urc.ru/practice/realizaciya-municipal-noy-programmy-po-razvitiyu-mezhnacional-nogo-i-mezhkonfessional-nogo-soglasiya-pri-aktivnom-uchastii-obschestva

5 Всероссийский форум национального единства — 2016: впечатления. [Электронный ресурс]. http://gipnoz-life.ru/2016/11/03/poka-my-ediny-permskij-forum-narodnogo-edinstva-2016-negipnoz/

строениях и самочувствии населения Башкортостана негативно сказывалось и ухудшение межнациональных отношений в других регионах России и странах СНГ. По мнению башкирских экспертов, за ширмой внешнего благополучия в республике скрывается латентная напряжённость [Нигматуллина, 2009. С. 91].

Только спустя десятилетие в Государственной программе «Народы Башкортостана» (2002) был поднят вопрос об оптимизации межнациональных отношений, что впервые в республиканском нормотворчестве было обозначено как главное условие существования цивилизационно-культурного многообразия республики. Пик принятия программных документов в сфере национальной политики пришелся в Башкирии на 2010-е годы, после утверждения Указа Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», где была обозначена основополагающая роль этнического фактора в обеспечении безопасности общества и государства.

В 2010 году, после ухода в отставку М. Рахимова и назначения на пост главы республики Р. Хамитова, Министерство культуры и национальной политики Республики Башкортостан было переименовано в Министерство культуры Республики Башкортостан. Этот формальный для постороннего наблюдателя акт был наполнен глубоким политическим смыслом в республике, позволяя сместить акцент с башкирской культуры на башкортостанскую как симбиоз культур многих живущих в республике народов и, прежде всего, русских, татар и башкир. Со сменой руководства в республике сменились не только вывески, но и принципы политики. Так, принципы кадровой политики, бывшей ранее источником постоянной межэтнической напряжённости, стали меняться в пользу профессионализма, хотя проблема этнического подбора кадров так и не была решена.

В 2013 году вышло сразу два нормативно-правовых акта, регламентирующих сферу межэтнических отношений: распоряжение Президента Республики Башкортостан «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в Республике Башкортостан в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и Постановление Правительства Республики Башкортостан «О государственной программе «Развитие культуры и искусства в Республике Башкортостан». Сама программа имела исключительно инфраструктурную направленность, вопросы об идеологических и ценностно-смысловых основаниях развития культуры были предусмотрительно обойдены. Наиболее новым актом башкортостанского правительства является принятое в 2016 году Постановление «Об утверждении государственной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан». Главной целью, заявленной в этом документе, является укрепление гражданского единства и обеспечение гармонизации межнациональных отношений. «Попытки политизации этнического и религиозного факторов» названы деструктивными и оказывающими негативное влияние на развитие межнациональных (межэтнических) отношений в регионе. Особое внимание в программе уделено этноязыковым аспектам, сохранению и развитию языков проживающих на территории региона народов, что рассматривается как важнейший фактор межкультурного диалога и обеспечения социального порядка. Несмотря на эти подвижки, основным направлением национальной политики в Башкирии является поддержка приоритетной роли и функций башкирского этноса, начиная с удовлетворения его этноязыковых и образовательных потребностей и заканчивая особой формой государственности башкирского этноса.

Состояние и перспективы межэтнических отношений в Башкирии на сегодняшний день находятся под пристальным вниманием учёного и экспертного сообщества. Так, в июне 2017 года в Уфе состоялся круглый стол «Межэтнические отношения в Республике Башкортостан и национальная политика в современной России», организованный одним из главных субъектов национальной политики – министерством культуры республики. В рамках мероприятия подробно рассматривался региональный и муниципальный опыт управления в сфере национальной политики, поднимались вопросы внешней и внутренней миграции и их влияния на современное состояние межнациональных отношений в Башкортостане, рассматривался опыт национально-культурных объединений как фактор сохранения и укрепления межнационального единства [Марданов, 2017]. В целом, участники круглого стола отметили высокий уровень консолидации местного сообщества, несмотря на культурно-национальное и этническое многообразие. Во многом такое социальное единство, по мнению А.Р. Даутовой и Е.А. Беляева, обусловлено тем, что в годы советской власти «осуществлялась глубокая социальная модернизация, в ходе которой значительная часть населения страны оказалась связанной общим языковым и культурным стандартом» [Даутова, Беляев, 2016]. С этой точки зрения именно русская культура выступила общей для представителей других этносов Республики. Однако, как отметил политолог Д.Г. Михайличенко, в проекте государственной программы Республики Башкортостан «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов в Республике Башкортостан», в целях и задачах «слово “российский” не упоминается ни разу, а из всех этнонимов дважды присутствует слово “башкирский”» [6].

Несмотря на доминирование позитивных оценок национальной политики в Башкортостане, называе-

6 Единство российской нации – в башкирах: госпрограмма Башкирии / Информационное агентство «Regnum». [Электронный ресурс]. https://regnum.ru/news/%20polit/1923927.html (дата обращения: 09.10.2017).

мой конструктивной и успешной, в этой сфере накопилось значительное количество серьезных проблем. Среди них, по мнению А. Юнусовой, *во-первых*, непубличность и формальность деятельности консультативного совета по вопросам национальной политики и межнациональных отношений при Президенте Республики. *Во-вторых*, низкая эффективность работы общественной Ассамблеи народов Башкортостана при высокой активности руководителей национально-культурных объединений, использующих этот орган для продвижения своих целей [Юнусова, 2012]. Важнейшей проблемой, по мнению Ф.С. Файзуллина, является также расхождение этнополитического и социально-экономического статуса основных этносов в Башкортостане. Русские составляют большую часть городского населения республики, формируя соответствующую этногородскую среду, а башкиры, чуваши, марийцы, мордва, удмурты меньше адаптированы к городскому образу жизни, тяготея к сельским и традиционным представлениям [Файзуллин, 2012]. В качестве фактора этнической нестабильности учёный также выделяет расслоение населения региона по профессиональным и имущественным признакам. Он указывает, что «русские и частично татары работают, главным образом, в городских индустриальных отраслях. В то же время именно русские и татары более продвинуты в сфере бизнеса, формируют более обеспеченный в имущественном смысле класс предпринимателей. Такое социальное неравенство башкирским национальным движением, а также национальными центрами малых национальных групп, воспринимается негативно» [Файзуллин, 2012, С. 141].

Другим важным сдвигом в сфере национальной политики Башкортостана, произошедшим после смены руководства в 2010 году, стало выделение Уфы (население – более 1 млн чел. и свыше 100 национальностей) в качестве самостоятельного субъекта правовых отношений, ответственного за выработку собственных нормативных актов, их соблюдение и реализацию. Первым документом, регламентирующим этническую и национальную политику города, стала «Комплексная программа социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2011–2015 годы». Затем было утверждено положение «Об основных мероприятиях, посвященных проведению в 2011 году в Уфимском районе «Года укрепления межнационального согласия». Этот документ продолжил и конкретизировал аналогичный региональный нормативный акт, принятый в том же году. Вопросы национальных и этнических отношений затрагивает и Устав городского округа города Уфы Республики Башкортостан. Согласно Уставу, к вопросам местного значения городского округа относятся разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Однако отсутствие реальной практики применения этих мер лишь подтверждает, что культурное усложнение городского социального пространства национальным, этническим и конфессиональным факторами плохо проработано на правоприменительном уровне, оставляя вопрос управления культурным разнообразием открытым. Другими словами, уфимские власти, получив de juro право субъектности в сфере национальной политики, не смогли (или не захотели) воспользоваться им на деле, ограничившись декларациями и предпочитая не вмешиваться в наиболее острые вопросы городского управления.

Межэтнические отношения в Ростове-на-Дону

Другим примером взаимодействия и конфликтов, имеющих разную природу и последствия, является Ростов-на-Дону, называемый «воротами Кавказа». Город стоит на масштабном геополитическом перепутье: русский аграрный Юг, Северный Кавказ, украинское приграничье и причерноморье, где значительную роль играет турецкий фактор. Ростовская область исторически полиэтнична. На ее территории проживают представители более чем 150 народов и этнических групп, как дисперсно, так и образуя компактные поселения, прежде всего в 17 полиэтничных муниципальных районах юго-востока области. Донское казачество также является специфической особенностью региона. Согласно переписи 2010 года, почти 30 тыс. жителей области идентифицировали свою этническую принадлежность как «казак». Вполне возможно, что следующая перепись покажет рост численности этой категории, популярность которой увеличивается по мере институциализации казачества и признания государством казаков как особого сословия, ориентированного на «службу отечеству». Ростовская область также выделяется тем, что здесь организован постоянный мониторинг ситуации в сфере межэтнических отношений, а для оперативного реагирования на потенциально конфликтные ситуации в органах местного самоуправления созданы специальные отделы (или имеются ответственные сотрудники), курирующие сферу межэтнических отношений. В 2016 году регион подключился к государственной системе мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, разработанной Федеральным агентством по делам национальностей.

Консультативный совет по межэтническим отношениям при губернаторе Ростовской области, который работает с 1992 года, был реорганизован в 2011 году. Сейчас в его состав входят 28 человек, из которых 20 являются руководителями этнокультурных некоммерческих организаций области. Во всех полиэтничных территориях области при администрациях

созданы общественные советы (межэтнического согласия, советы старейшин и другие), обеспечивающие сотрудничество местных этнических групп с органами власти и местного самоуправления. Постановлением правительства Ростовской области утверждён план мероприятий на 2017–2018 годы по реализации в Ростовской области «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Документ носит межведомственный характер и включает комплекс мероприятий, направленных на реализацию государственной национальной политики [Шевченко, 2016, С. 3]. Аналогичные комплексные планы также утверждены и реализуются во всех муниципальных образованиях региона.

Данные социологических исследований, проведенных ФСО России, свидетельствуют о стабильной и контролируемой обстановке в сфере межэтнических отношений. Показатель «доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений» вырос в 2016 году до 73,5% (в 2015 году – 72,3%, рост составил 1,2%). Аналогичный показатель ВЦИОМ – 79%. Согласно Федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014—2020 годы)», эти показатели должны неуклонно расти. Если доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, составляла в 2012 году 50,8% (базовый показатель), то к 2020 году она должна увеличиться до 65%, прибавляя 2–3% ежегодно. Предусматривается и рост уровня толерантности – от 75% в 2012 году до 85% в 2020-м. Конечно, такой подход выглядит наивно-административным, призванным обеспечить доклад об успехах «наверх» или «спускание собак» за неисполнение постановлений «вниз». К реальной толерантности общества такие замеры имеют косвенное отношение, фиксируя скорее ситуативные настроения общества, меняющиеся под влиянием внешних и внутренних обстоятельств. Согласно исследованию, проведённому мэрией Ростова в 2013 году[7], большинство жителей города оценивает уровень напряженности межнациональных отношений как средний, только треть респондентов назвали отношения между людьми различных национальностей «хорошими», в то же время только 8% – «плохими», еще столько же затруднились ответить. Выводы исследования межэтнической напряженности в Ростове-на-Дону, проведенного в 2015 году Институтом социологии РАН, свидетельствуют скорее о постоянной аккумуляции межэтнической неприязни, готовности общества сорваться в конфликт в любой момент: «Если нет никаких инцидентов, то какое-никакое понимание – есть, претензий нет, напряжённости нет. Напряжённость исчезает. А вот когда что-то произойдёт, всё начинается» [Межэтнические отношения…, 2015. С. 48].

Существуют и диаметрально противоположные оценки. По мнению председателя городского комитета по межнациональным отношениям, религии и казачеству Ю. Сергиенко, к межконфессиональным взаимоотношениям жители Ростова относятся скорее индифферентно, не придавая этому вопросу особого значения. О том же говорят и исследователи из Южного федерального университета, оценившие уровень конфликтности межнациональных и межконфессиональных отношений в Ростове-на-Дону как низкий, а саму тему как не актуальную для подавляющего большинства населения: только 5% респондентов рассматривают эту сферу отношений как очень напряженную, критическую [Войтенко, Сериков, Губарев, 2016. С. 67–72].

Описанная противоречивая картина свидетельствует о том, что своими успехами политика регулирования межэтнических отношений в городе и регионе обязана не столько действиям администрации, сколько конформизму населения и его привычке к жизни в полиэтничной среде. Этот вывод косвенно подтверждается и тем, что в программе Ростовской области «Региональная политика», в ее разделе 3.7 «Укрепление единства российской нации и гармонизация межэтнических отношений в Ростовской области», прописано множество значимых целей и мероприятий, направленных на обеспечение межэтнического согласия на муниципальном уровне, однако найти информацию об их реализации и проведении самих мероприятий, а главное, измерить их пользу, практически невозможно. Это порождает сомнения в наличии такой политики на уровне практики, а не демагогии, позволяющей озвучивать сложность стоящих перед городом межэтнических вопросов, но не являющейся инструментом разрешения проблем. По сути, ни в одном из стратегических документов, содержащих разделы, относящиеся к регулированию межнациональных отношений, Ростов-на-Дону не фигурирует в качестве самостоятельного актора, и разделы, посвященные конкретно городу, отсутствуют. Он как бы «растворяется» в области, несмотря на то, что в ростовской агломерации проживает половина ее населения. Нечувствительность региональных властей к этому факту зеркально отражается в недоверии горожан к проводимой ими политике как игнорирующей их интересы. Анализ городских интернет-форумов позволяет утверждать, что граждане достаточно скептически относятся ко всем предлагаемым властями мероприятиям по улучшению обстановки в межнациональной среде.

Заключение

Проведенный анализ убедил нас в том, что механизмы регулирования межнациональных отношений в выбранных для анализа крупнейших российских

7 Межнациональные отношения в Ростове! / Интернет-форум Ростова-на-Дону. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://forumrostov.ru/topic/37487-mezhnacionalnie-otnoshenija-v-rostove/

городах слабо эволюционировали со времен распада СССР. Они не отвечают новым вызовам городского развития, связанным с интенсивной миграцией населения, ростом разнородности его этнического состава и разнообразия культурных запросов. Из сферы городского политического стратегирования практически исключены лица, не имеющие российского гражданства, которые, тем не менее, составляют весомую группу городского населения, а к представителям российских этнических меньшинств, включая и коренные народы страны, применяются диаспоральные принципы выстраивания взаимодействий. Несмотря на декларируемые цели достижения «единства в многообразии» и выстраивания межэтнического согласия, проводимая, в соответствии с разработанными программами, политика работает на размежевание, а не интеграцию городского населения. Ее основной позитивный эффект связан, во-первых, с поддержанием у людей привычки к разнообразию городской жизни и богатству ее культурной орнаментации. Во-вторых, с утверждением в общественном сознании понимания легитимности требований инокультурных меньшинств в вопросах поддержания и воспроизводства своей идентичности. В-третьих, с осознанием защищенности культурных различий, как основополагающего принципа строительства российского государства, что превращает радикальные проявления этноцентризма, в том числе и со стороны этнического большинства, в деятельность по «подрыву» государственного устройства. Все это, несомненно, очень важно, но недостаточно. Поскольку города являются не этно-территориальными, а социально-территориальными сообществами, то политика, используемая в отношении национальных республик Федерации, не может переноситься на них в неизменном виде. Да и сами города не могут рассматриваться только как объекты такой политики, они являются ее полноценными акторами. Другой вопрос, что у городских администраций недостаточно для этого ни полномочий (в отличие от регионов они не являются субъектами этнополитических отношений), ни ресурсов, включая финансовые, ни желания брать на себя дополнительную ответственность в столь чувствительных вопросах. Однако именно крупнейшие города являются основными двигателями развития российского государства и общества, поэтому вопрос о расширении субъектности российских городов – это вопрос времени и прозорливости российской политики. Сама идея развития российской гражданственности предполагает необходимость конкретизации целевых установок национальной политики, без этого потенциал городов как источника развития гражданской культуры и институтов гражданского общества не может быть использован в полной мере.

Литература

Войтенко В.П., Сериков А.В., Губарев И.В. Уровень конфликтогенности межнациональных и межконфессиональных отношений в городе Ростове-на-Дону. *Вестник АГУ*. 2016. № 4 (189). С. 67–72.

Даутова А.Р, Беляев Е.А. Концептуальные проблемы реализации национальной политики в Республике Башкортостан. *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2016. № 2 (130). С. 16–20.

Марданов М.Х. Круглый стол «Межэтнические отношения в Республике Башкортостан и национальная политика в современной России». *Вестник ВЭГУ*. 2017. № 4 (90). С. 186–192.

Межэтнические отношения и религиозная ситуация в Приволжском федеральном округе. Экспертный доклад за 2015 год / Ред. В.А.Тишков, В.В. Амелин, В.В. Степанов. М.: Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015.

Нигматуллина Т.А. Национальная политика как компонент развития гражданского общества: опыт Республики Башкортостан. *Вестник БИСТ*. 2009. № 4. С. 91.

Файзуллин Ф.С. Статус этноса и этнические интересы как факторы национальной политики. *Социологические исследования*. 2012. № 12. С. 139–144.

Юнусова А. Национальная политика и этноконфессиональные процессы в Башкортостане в контексте «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.». *Россия и мусульманский мир*. 2012. № 8. С. 56–63.

Pain E. Cultural Diversity Management in the Cities: New Paradigm for Ethnopolitical Regulation in Russia. *Государственная служба.* 2016. № 6 (104). С. 66–73.

References

Dautova A.R., Beljaev E. A. Conceptual problems of national policy implementation in the Republic of Bashkortostan. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskij zhurnal*. 2016. № 2 (130). P. 16-20. In Russian.

Fajzullin F.S. Ethnic status and ethnic interests as factors of national policy. *Sociologicheskie issledovanija*. 2012. № 12. P. 139-144. In Russian.

Interethnic relations and religious situation in the Volga Federal District. Expert report for 2015 / Red. by Tishkov V. A., Amelin V.V., Stepanov V.V.. – M.- Orenburg: OOO IPK 'Universitet', 2015. In Russian.

Junusova A. National policy and ethno-confessional processes in Bashkortostan in the context of the 'Strategy of the National Security of the Russian Federation until 2020'. *Rossija i musulmanskij mir*. 2012. № 8. P. 56-63. In Russian.

Mardanov M. H. Round table 'Interethnic relations of the Republic of Bashkortostan and national policy in modern Russia'. *Vestnik VEGU Academy*. 2017. № 4 (90). P. 186-192. In Russian.

Nigmatullina T. A. National policy as a component of the development of civil society: the experience of the Republic of Bashkortostan. *Vestnik BIST*. 2009. № 4. P. 91. In Russian.

Vojtenko V. P., Serikov A. V., Gubarev I. V. The level of conflict of interethnic and inter-confessional relations in the city of Rostov-on-Don. *Vestnik AGU (The Bulletin of Adyghe State University)*. 2016. № 4 (189). P. 67-72. In Russian.