

*На правах рукописи*

**ШЕХМАМЕТЬЕВА ВЕНЕРА АЛИМОВНА**

**ЭТНОПОЛИТИКА В СУБЪЕКТАХ ПРИВОЛЖСКОГО  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ И СПЕЦИФИКА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В 2000-2009 ГГ.**

Специальность: 23.00.02. – политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание учёной степени**

**кандидата политических наук**

Нижний Новгород

2009

Работа выполнена на кафедре истории и политологии государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятской академии государственной службы

**Научные руководители:**

<b>Макаров Владимир Борисович</b> доктор исторических наук, профессор
--

**Халин Алексей Алексеевич**  
доктор исторических наук, доцент

**Официальные оппоненты:**

**Казаков Михаил Анатольевич**  
доктор политических наук, профессор  
**Мухетдинов Дамир Ваисович**  
кандидат политических наук, доцент

**Ведущая организация:**

**Арзамасский государственный педагогический институт им. А.П. Гайдара**

Защита состоится «25» ноября 2009 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.166.10 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, факультет международных отношений ННГУ, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.23, корп. 1.

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2009 г.

Учёный секретарь,  
доктор исторических наук,  
профессор

А.Г. Браницкий

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Россия исторически формировалась как многонациональное государство. В основе её государственности соединены традиции и культуры народов нашей страны. Характер и уровень этнонациональных отношений, эффективность национальной политики оказывают существенное влияние на социальное, экономическое, политическое, культурное развитие современной России, её международное положение.

В связи с этим необходим научный анализ состояния и перспектив развития межэтнических отношений в стране. Очень важно обеспечить реализацию таких основных принципов национальной политики, как учёт и удовлетворение самобытных интересов развития каждой нации, национальной общности, налаживание их равноправного сотрудничества в едином государстве; безусловное обеспечение гарантий защиты прав и свобод человека во всех сферах общества независимо от его национальной принадлежности и территории проживания в Российской Федерации; координация деятельности всех органов власти и управления с учётом самобытности и самочувствия каждого конкретного этноса; этническая экспертиза хозяйственных проектов и управленческих решений с учётом интересов этносов, традиций и обычаев; обеспечение равноправного участия представителей всех национальностей в политической жизни страны; разработка и реализация законов и специальных программ, направленных на обеспечение гарантированной защиты интересов многочисленных этносов и национальных меньшинств во всех сферах российского общества.

По мнению известного специалиста по проблемам этнонациональных отношений Р.Г. Абдулатипова, «альтернативы в настоящий момент многонациональному правовому федеративному государству в России нет, о чём свидетельствует вся наша многовековая история. Но сегодня необходимо качественно новое осмысление проблем государственного строительства в многонациональной стране с устоявшейся во времени системой национально-территориального деления. Это политическая аксиома... Эта общепринятая во всём мире демократическая форма государственного устройства отвечает главному стремлению россиян – жить в стране, где царят демократия и законность, свобода и гражданская ответственность, межнациональное согласие и уважение достоинства человека».

Сегодня регионы ищут пути воплощения в жизнь гармонической взаимосвязи процессов национального самоопределения, национального саморазвития и национальной самоорганизации проживающих в них народов с общегосударственными интересами. Это предполагает создание системы государственных и общественных органов, способных к постоянной гибкой эволюции и саморазвитию, к решению сложнейших проблем этнонациональных отношений.

Особую роль в современной практике этнического общения и реализации общих жизненных интересов играют вековые традиции, заложенные в предшествующие периоды. Этим объясняется частичный выход за заявленные хронологические рамки.

В начале 2000-х гг. казалось, что самые острые и проблематичные моменты в развитии межэтнических отношений остались в конце 1980-х – 1990-х гг., однако современные дискуссии (о характере федерации, о роли русского народа, об усилении этнонационального фактора) показывают актуальность изучения проблем, заявленных в диссертации.

**Территориальные рамки исследования** ограничиваются территорией Приволжского федерального округа (ПФО) Российской Федерации, в состав которого входят 14 субъектов Российской Федерации. В основе выделения данного федерального округа как области исследования лежит исторически сложившаяся территория Поволжья в качестве перекрёстка культур, цивилизаций, конфессий. ПФО является одним из наиболее полиэтничных регионов РФ, где проживает более 100 этносов. В округе представлены субъекты с различными этнонациональными характеристиками, что требует их классификации. Особый интерес представляют субъекты Приволжского федерального округа с титульной национальностью. Прежде всего, внимание уделяется Республике Татарстан и Чувашской Республике (с преобладанием титульного населения), Республикам Башкортостан и Марий Эл (где нет явно доминирующей нации), Республике Мордовия (где титульный этнос по численности населения находится на втором месте). Кроме того, уделено внимание многонациональным областным субъектам, где наиболее богат опыт регулирования межэтнических отношений (Самарская, Саратовская, Нижегородская, Оренбургская области) и единственному (Пермскому) краю в составе округа.

В Российской Федерации особую роль играет существование этнотерриториальных автономий в форме республик, которые имеют статус равноправных субъектов Российской Федерации. На территории ПФО расположены шесть из двадцати одной национальных республик Российской Федерации. Поэтому Российское Поволжье является признанным регионом многовекового межэтнического взаимодействия, где накоплен уникальный опыт различных этапов этнического совместного бытия, который на современном этапе востребован и необходим как для повседневности, так и для будущего.

ПФО объединяет субъекты со сложным национальным и конфессиональным составом населения. В течение сотен лет на территории Поволжья совместно проживали русские, татары, мордва, чуваша, марийцы, башкиры и другие этносы. Здесь исторически сформировались места компактного проживания различных этносов, что позволяет сохранять и развивать национальную самобытность. Особое значение в этой связи приобретают проблемы управления межнациональными отношениями в субъектах ПФО РФ.

### **Степень научной разработанности проблемы.**

Общая тематика процесса регулирования этнонациональных отношений изучались многими известными учёными и политиками. Концептуальное обоснование ключевых проблем этнокультурного развития предпринимается в исследованиях многих учёных, работы которых посвящены изучению основных теорий этноса и этничности, моделей межэтнических взаимоотношений, теоретико-методологических основ национально-культурного самоопределения.

Зарубежными исследователями этничности, сторонниками примордиалистской теории являются К. Гирц, Р. Гамбино, У. Коннор, П. Ван Ден Берге и др., среди российских исследователей стоит выделить С.А. Арутюнова, Ю.В. Бромлея, Л.Н. Гумилёва, Н.Н. Чебоксарова, С.М. Широкогорова.

Следует подчеркнуть, что примордиалистское представление об этносе практически доминировало в мировой науке до 80-х гг. XX в., в отечественной науке – до начала 90-х гг.

Начиная с середины 70-х гг. в западной этнологии широкое распространение получает другая трактовка этничности, которая именуется инструменталистским направлением. Разработчики – Д. Хоровиц, Дж. Ротшильд, Э. Смит, А. Коэн, К. Янг и др.

Идеи конструктивизма нашли своё отражение в работах таких крупных специалистов, как Р. Бурдые, Э. Хобсбаум, М. Неш и др. В российской науке последователями конструктивистского направления являются М.Н. Губогло, В.С. Малахов, В.А. Тишков, Н.Г. Скворцов, С.В. Соколовский и др.

Среди теоретиков национального вопроса можно выделить Р. Шпрингера, О. Бауэра, А. Каппелера, Л.Г. Ионина и др. К сторонникам исторического подхода к понятиям «нация», «национализм» относятся М. Хрох, Э. Смит. Идея политического происхождения наций представлена в работах Э. Гэллнера, Б. Андерсона, Э. Хобсбаумана.

Социальная концепция этничности в отечественной науке была разработана сотрудниками Института этнографии АН СССР (с 1990 г. – Институт этнологии и антропологии РАН) во главе с Ю.В. Бромлеем. Он возглавлял коллектив исследователей, куда входили такие известные учёные, как Ю.В. Арутюнян, Л.М. Дробижева, В.А. Тишков, М.Н. Губогло и др.

Вопросам этнокультурного самоопределения этнических общностей посвящены работы М.А. Аствацатуровой, С.А. Пистряковой, С.В. Чешко и др. Попытки обоснования решения национальных проблем через институт национально-культурной автономии предпринимаются Л.Ф. Болтенковой, К.В. Калининой и др.

В диссертационном исследовании используются актуальные в научном плане и политической практике идеи о подходах к управлению культурным многообразием, проблемам самоопределения, разработке механизмов толерантного взаимодействия в процессе реализации этнокультурной политики,

которые высказывает ведущий российский этнолог В.А. Тишков. В освещении вопроса определения категории и соотношения понятий «нация», «этнос» диссертант обращается также к монографиям Р.Г. Абдулатипова, В.А. Михайлова, В.А. Тишкова.

Для комплексной разработки темы диссертационного исследования важны выводы В.Ю. Зорина о необходимости актуализации на современном этапе этнокультурной политики. Вопросы становления и развития системы этнокультурного образования в субъектах Российской Федерации ПФО проанализированы в многочисленных публикациях В.В. Амелина, М.Ю. Мартыновой, Г.В. Палаткиной и др.

В период общественных трансформаций особой актуализации подвергается проблема идентичности. Механизмы конструирования этнической идентичности на современном этапе, выступающие одним из факторов этнокультурного развития и представляющие ценность для настоящего исследования, являются одним из научных направлений в исследованиях Л.М. Дробижевой, Е.И. Филипповой и др.

Проблемы формирования толерантности в поликультурном обществе освещаются в трудах М.Н. Губогло, Н.М. Лебедевой, О.В. Лунёвой, Т.Г. Стефаненко, Г.У. Солдатовой, Э.Т. Майбороды.

Среди исследователей, занимающихся проблемой межсубъектных конфликтов, конфликтов между Российской Федерацией и её субъектами, особо следует отметить научные труды А.Г. Здравомыслова, С.Я. Матвеева, В.А. Тишкова, Л.М. Дробижевой, А. Аклаевой, А. Дмитриева, М.О. Мнацаканяна.

Проблемы взаимодействия государства и гражданского общества, ответственности политико-административных институтов в управлении субъектами РФ рассматриваются С.С. Алексеевым, Л.В. Акоповым, Г.В. Атаманчуком, Л.В. Бойцовой и др.

Среди исследователей в области современного федерализма необходимо отметить монографии Р.Г. Абдулатипова, И.А. Умновой, А.Н. Аринина, Л.П. Карапетяна, О.А. Колобова.

Особое внимание диссертант уделяет анализу национально-культурных отношений и проблем управления в межэтнической сфере, которые нашли отражение в работах сотрудников кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Кроме указанных выше монографий Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, К.В. Калининой, В.А. Михайлова, необходимо выделить исследования профессора А.А. Мацнева, посвящённые региональным аспектам национальных отношений. Механизмы политико-правового регулирования этнокультурных отношений изучены С.А. Пистряковой. Проблемы федеративных отношений, реформирования местного самоуправления рассматриваются в работах профессора М.В. Столярова.

Проблемам ответственности региональной политической власти посвящены труды О.В. Гаман-Голутвиной, С.А. Кислицына, Н.П. Кутырева, Я.А. Пляйса, А.М. Старостина, В.Г. Игнатова, А.В. Понеделкова, А.В. Соловьева и др.

Непосредственно различные аспекты межэтнических отношений Приволжского федерального округа, гармонизации межэтнических отношений в региональном социуме анализируются в монографиях и публикациях В.В. Амелина, О.А. Богатовой, Мусиной Р.Н. Среди нижегородских учёных, которые занимаются вопросами обнаружения и предупреждения межэтнических конфликтов в ПФО, экстремистских тенденций в межнациональной среде; толерантности в межэтнических отношениях, в т.ч. и в современной молодёжной среде; этнической и национальной идентичности посвящены работы А.А. Сергунина, О.А. Колобова, А.С. Макарычева, Н.Э. Гронской, А.В. Дахина.

Среди диссертационных исследований следует выделить работы Магомедова А.К. по теме «Региональные элиты и региональные идеологии в современной России: сравнительный анализ (На примере республик и областей Поволжья)» (г. Казань, 1999 г.); Богатовой О.А. по теме «Гармонизация межэтнических отношений в региональном социуме» (г. Саранск, 2004 г.); Мухетдинова Д.В. по теме «Мусульманские общественные структуры Нижегородского Поволжья: закономерности развития в условиях модернизации современной России» (г. Н.Новгород, 2006 г.); Шаламова А.В. по теме «Межэтнические взаимодействия в Приволжском федеральном округе: механизмы и технологии государственного регулирования» (г. Н.Новгород, 2008 г.); Табакова К.Г. «Государственное строительство в Российской Федерации и его инновационное обеспечение на региональном уровне» (г. Н.Новгород, 2008 г.).

Таким образом, исследования этнических процессов отличает многоаспектный, региональный подход. Однако этнонациональные отношения и этническая политика российского государства, базовые принципы и специфика управления межэтническими отношениями до сих пор не были объектом специального изучения.

Принимая во внимание научную и социально-политическую значимость избранной проблемы, недостаточный уровень её разработанности, диссертант определяет цель и задачи исследования.

**Цель работы** – исследовать основные цели и направления этнической политики, механизмы управления межэтническими отношениями в субъектах Приволжского федерального округа Российской Федерации на современном этапе. Достижение поставленной цели требует решения обозначенных диссертантом задач.

**Задачи исследования:**

- показать уровень теоретического осмысления этнополитических проблем;
- исследовать концептуальные и правовые основы этнополитики в Российской Федерации;
- рассмотреть этнонациональный аспект российского федерализма;

- охарактеризовать Приволжский федеральный округ Российской Федерации как объект управления межэтническими отношениями;
- проанализировать систему управления межэтническими отношениями в субъектах Приволжского федерального округа Российской Федерации;
- показать основные механизмы взаимодействия органов власти и национально-культурных объединений по регулированию межэтнических отношений в субъектах Приволжского федерального округа Российской Федерации;
- определить основные стратегии управления межэтническими процессами в субъектах Приволжского федерального округа Российской Федерации.

**Хронологически** работа охватывает современный этап развития России, с момента создания федеральных округов Российской Федерации согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. и до сегодняшнего дня.

**Объект исследования** – этнонациональные отношения и этническая политика российского государства, базовые принципы и специфика управления межэтническими отношениями.

**Предмет исследования** – деятельность органов управления, политических и общественных организаций по осуществлению этнонациональной политики в субъектах Приволжского федерального округа.

**Проблемная ситуация** заключается в том, что попытки построения системы управления национальными отношениями в современной России не привели к оптимальному результату, и, как следствие этого, государство недостаточно эффективно контролирует межэтнические отношения на региональном уровне.

В связи с этим, **проблема**, которая исследуется в диссертации, заключается в следующем: необходимость построения гармоничных межэтнических отношений требует оптимизации деятельности органов государственного управления и совершенствования механизмов регулирования межэтнических отношений в целом по стране и на уровне субъектов ПФО РФ.

**Гипотеза**, заявленная в диссертационном исследовании, может быть сформулирована так: при проведении внутренней и внешней политики, ориентированной на целенаправленную защиту интересов Российской Федерации, межэтнические отношения в стране станут более предсказуемыми, стабильными и спокойными. В то же время, эффективное управление межэтническими отношениями будет способствовать повышению политической и социальной стабильности, активизации институтов гражданского общества, формированию толерантности, развитию многонациональной культуры и т.п.

**Эмпирическая база диссертации** составляет комплекс разнообразных источников общероссийского характера. Прежде всего это нормативно-правовые акты, законы и подзаконные акты, концептуальные документы по национальной проблематике. К ним относятся: Федеративный договор, Конституция Российской Федерации, Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Основы законодательства Российской Федерации о правовом статусе коренных малочисленных народов, ФЗ РФ «О национально-культурной автономии», «О



языках народов Российской Федерации», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации», Концепция государственной национальной политики Российской Федерации; также решения международного и внутригосударственного характера, определяющие главные параметры этнокультурной политики государства в XX – начале XXI вв.

Важными источниками являются нормативно-правовые акты субъектов ПФО РФ: Конституции республик и Уставы областей и края в составе округа, в которых отражены основы политики в сфере межэтнических отношений; Концепции национальной политики субъектов РФ, где определена этнополитическая стратегия региона с учётом его специфики, и разработанные в соответствии с Концепцией государственной национальной политики РФ; законы, указы Президентов республик; материалы органов власти и управления, занимающихся национальными отношениями в исследуемых республиках, областях и крае.

Использованы также материалы выступлений государственных и политических деятелей, которые содержат обобщающие оценки, идеи и подходы, определяющие направленность этнополитического развития; многочисленные информационно-аналитические материалы, в том числе содержащиеся в Интернете; периодические печатные и электронные издания субъектов ПФО.

Автор опирался также на материалы Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (Приволжское региональное отделение, осуществляющее мониторинг в области межэтнических отношений и конфессиональной ситуации в ПФО), научных конференций, семинаров, круглых столов, проводимых по инициативе региональных органов власти.

Привлечены в качестве источника также статистические материалы Всесоюзной переписи населения 1989 года, Всероссийской переписи 2002 года как в целом по РФ, так и по отдельным её субъектам.

#### **Методологическая основа исследования.**

Методологическая основа исследования строилась на основе целей и задач, заявленных в исследовании, в связи с этим были использованы как общенаучные методы, так и специфические методы политологии.

Одним из основополагающих методов исследования выступил системный метод, суть которого заключается в рассмотрении проблемы как целостного, сложного организма, находящегося в непрерывном взаимодействии с исторической, современной, общественной и внешней средой. В диссертационном исследовании он выразился в анализе социальных, экономических, финансовых

показателей, национального состава в субъектах округа. Кроме того, были использованы:

- структурно-функциональный метод, предполагающий описание структуры, функций органов власти, занимающихся вопросами национальных отношений;
- сравнительный метод, который позволил сравнить подходы органов управления в области межэтнических отношений в субъектах ПФО;
- исторический метод исследования, который позволил учесть специфику национальных отношений в России в их последовательном временном развитии, в контексте присущей им исторической обстановки, проанализировать особенности межэтнической ситуации в Российской Федерации.

**Научная новизна** определяется, прежде всего, самой постановкой проблемы, весьма актуальной и не имеющей всесторонней комплексной научной разработки, с учётом объекта и территориальных рамок исследования.

Научным результатом исследуемой проблемы является привлечение внимания к процессу управления межэтническими отношениями в ПФО РФ.

В диссертационной работе впервые проводится анализ опыта законодательной и концептуальной практики регулирования этнонациональной сферы в национальных республиках, областных субъектах и крае ПФО; обозначаются всесторонние аспекты реализации Концепции государственной национальной политики с учётом региональной специфики субъектов федерального округа.

Анализируются механизмы взаимодействия органов власти с национально-культурными общественными объединениями, что выявляет необходимый для использования опыт регулирования межэтнических процессов. В работе показана роль органов управления по урегулированию межэтнических отношений на уровне субъектов ПФО и обосновывается необходимость совершенствования механизмов управления в этой сфере.

#### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Фактор этничности и его теоретическое осмысление служат фундаментом концептуального обоснования этнокультурной политики в РФ.
2. В субъектах ПФО РФ сформирована законодательная база, которая лежит в основе практической реализации этнополитики. Политический статус ряда республик ПФО РФ демонстрирует большую самостоятельность в области нормотворчества в сфере управления этнонациональными отношениями по сравнению с рядом областей округа.
3. Программно-целевое управление в субъектах ПФО РФ представляет собой модель практической реализации национальной политики для всей России. Действующие программы национально-культурного развития народов полиэтнических субъектов ПФО различны по характеру, содержанию, в то же время все они разработаны на основе системного, комплексного подхода,

предполагающего обмен опытом конструктивного регулирования межэтнических процессов.

4. Для формирования толерантного сознания необходимо формирование культуры межнациональных отношений. Толерантность в полиэтничном обществе ПФО находится в прямой зависимости от политических решений органов государственной власти и соотношения федерального и регионального законодательства в области межэтнических отношений.
5. Стабилизация межэтнических отношений в субъектах ПФО в значительной степени явилась результатом не только исторических традиций мирного сожительства народов, но и повышения эффективности управления межэтническими отношениями в начале XXI в.
6. Взаимодействие органов власти, политических и общественных организаций, национально-культурных объединений в субъектах ПФО РФ позволяет формировать конструктивную модель регулирования межэтнических отношений.
7. Стратегии дальнейшего управления по регулированию межэтнических отношений в полиэтнических субъектах ПФО определяются необходимостью совершенствования имеющихся механизмов посредством разработки долгосрочных программ национально-культурного развития, контроля за их практической реализацией, мониторинга этнополитической ситуации, опережающего реагирования и конструктивного диалога органов государственного и муниципального управления и институтов гражданского общества.
8. Региональные элиты играют определяющую роль в управленческом воздействии на межэтнические отношения, особенно в национальных республиках, но им необходимо повышение уровня профессиональной подготовки, квалификации, создание постоянного механизма связей с национально-культурными организациями, использование информационных технологий в своей работе.

**Научно-практическая значимость** определяется потребностью анализа различных факторов, способствующих эффективному управлению межэтническими отношениями в субъектах ПФО РФ. Она заключается в том, что проделанный анализ в диссертационном исследовании даёт политико-теоретическую основу для разработки комплекса мер, направленных на эффективное и легитимное функционирование органов управления по регулированию межэтнических отношений в полиэтнических субъектах ПФО.

Выводы диссертационной работы могут стать основой выработки этнополитики ПФО в целом. Основные положения работы могут быть использованы для разработки системного, комплексного подхода к управлению межэтническими отношениями в субъектах ПФО, для обучения и повышения квалификации служащих аппарата ПФО и органов власти субъектов округа.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе в преподавании курсов политологии, этнологии, этнополитологии, этносоциологии, регионоведения, социальной философии, социологии, демографии, культуры межэтнического общения, истории межкультурных взаимодействий и сотрудничества, при проведении спецкурсов по проблемам регионального этнополитического развития, в процессе специализации магистров и аспирантов, особенно в таком полиэтничном регионе, как ПФО. Наиболее актуально это для управленческих вузов региона, которые готовят специалистов для государственной и муниципальной службы, включая переподготовку кадров, занимающихся национальными, этническими, конфессиональными отношениями.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре истории и политологии государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятской академии государственной службы. Основные положения, выводы и предложения, сформулированные в диссертации, представлены в публикациях автора. По теме диссертационного исследования опубликовано 9 работ общим объемом 2,4 п.л., из них 2 работы в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных научных результатов соискателя учёной степени кандидата политических наук.

Материалы работы были использованы при разработке программ, учебных планов и учебных пособий по курсам политологии, этнополитологии, государственного управления этнонациональными процессами в России, по спецкурсам, читаемым в Волго-Вятской академии государственной службы.

Апробация диссертационной работы осуществлялась автором в форме научных сообщений на международной межвузовской конференции аспирантов РАГС «Государственность и государственная служба России: пути развития», 2002 г.; международной научно-практической конференции «Реальность этноса. Этнонациональные аспекты модернизации образования», 2003 и 2004 гг.; на II Всероссийской научно-практической конференции цикла «Проблемы социального управления: методология, теория, практика» 5 декабря 2001 г.; в аспирантских конференциях ВВАГС; на нижегородской сессии молодых учёных 2002 г., в гг. Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород (всего было принято участие в 7 конференциях различного уровня).

Диссертационное исследование соответствует п.11 паспорта специальности 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

**Структура диссертационной работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трёх глав, состоящих из 9 параграфов, заключения, списка источников и литературы. Список источников и литературы включает 305 наименований. Работа изложена на 254 страницах машинописного текста, иллюстрирована 6 диаграммами и 2 таблицами. Содержит 1 приложение.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, обозначены хронологические и территориальные рамки исследования, проанализирована степень её научной разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы его основные цели и задачи, охарактеризована эмпирическая база, научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, отражена научно-практическая значимость и апробация результатов исследования.

**В первой главе «Теоретические, исторические, концептуальные и правовые основы этнополитики в Российской Федерации»** главное внимание уделено исследованию и анализу перечисленных основ этнополитики в России. Она состоит из четырёх параграфов.

*В параграфе 1.1. «Теоретические основы этнополитики в России»* представлено различие проблемного поля этнополитологии с иными науками. В современной этнологической науке не существует единого понимания терминов «этнос», «нация», какова их сущность, природа, строение. Имеется достаточно большое количество определений, в связи с чем предпринята попытка систематизации подходов к определению этих понятий.

В параграфе дан научный анализ современных этнологических теорий исследования этнического феномена: примордиалистский, инструменталистский и конструктивистский.

Сторонники примордиалистского подхода исходят из двух объективных оснований существования этноса (природы и общества) и считают, что осознание групповой принадлежности заключено в генетическом коде и является продуктом ранней человеческой эволюции, когда способность распознать членов родственной группы была необходима для выживания.

Все теории, сформулированные в рамках примордиалистского подхода, можно разделить на два направления: природное (концепция Л.Н. Гумилёва) и эволюционно-историческое (Ю.В. Бромлей, Ю.В. Арутюнян, Л.М. Дробижева, В.А. Тишков и др.).

В соответствии с инструменталистским направлением этнос рассматривается в качестве инструмента, используемого политическими лидерами для достижения своих интересов, в борьбе за статус, власть и привилегии (Д. Хоровиц, Дж. Ротшильд, Э. Смит, А. Коэн, К. Янг и др.). Инструментализм исходит из положения: поскольку этносы и этничность существуют, значит, они служат определённым целям и конкретным интересам определённых социальных групп.

Согласно конструктивистскому подходу всё, связанное с понятиями этнос, этничность, являются собой интеллектуальный конструкт, который специально создаётся политической элитой для достижения каких-либо целей. Идеи конструктивизма нашли своё отражение в работах таких крупных специалистов, как Р. Бурдье, Э. Хобсбаум, М. Неш и др.

Не менее важной категорией, требующей актуализации в контексте исследуемой проблемы, является понятие «нация». Рассмотрение данной дефиниции вызвано тем, что в отечественной, как, впрочем, и в западной науках нет единого подхода к категориям «этнос» и «нация».

В настоящее время в научной и политической литературе определились два основных подхода к пониманию нации: первый из них понимает нацию как социально-этническую, культурно-историческую общность (примордиализм); второй – как территориально-политическую общность, согражданство (конструктивизм).

По мнению директора института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишкова, нации как сообщества граждан того или иного государства, независимо от их этнической принадлежности. Последователем противоположного подхода является известный политик и учёный Р.Г. Абдулатипов, утверждающий, что Россия – это содружество «наций-этносов», с одной стороны, и «нация-государство», единое для всех этносов, с другой. В этом заключаются особенности её развития. Россия пытается организовать нацию-государство, сохранить и обеспечить исторические перспективы для «наций-этносов». Думается, это наиболее приемлемое определение по отношению к России.

*В параграфе 1.2. «Исторические особенности национальных отношений в России»* рассматриваются особенности этнонациональных отношений и национальной политики в различные исторические эпохи России, их влияние на развитие современной российской государственности.

Российское государство сформировалось как многонациональное государство, в его создании участвовали более 100 народов. Изначально особенность российской национальной политики состояла в том, что завоёванные народы сохраняли свою территорию, свой уклад жизни, религии, а верхи общества вовлекались в систему управления.

В период царской России имперские, великодержавные интересы государства обеспечивались не ценой жёсткого угнетения присоединённых народов, а методами более мягкой политики, в основу которой были положены принципы невмешательства в религиозные отношения, сохранение традиционного уклада жизни, вовлечение элиты в систему управления на местном и государственном уровне, формирование элитных воинских подразделений на национальной основе. Но и при такой политике не удавалось избежать межнациональных столкновений, национально-освободительных войн, восстаний и т.д.

Важную роль в национальной политике играла теория официальной народности («Самодержавие, Православие, Народность»), широко внедрявшаяся в XIX в. В основе её лежали идеи «уникальности», «самобытности», «общинности» («соборности») российских народов.

Этнополитика социалистического государства обеспечила претворение в жизнь права многих наций на определение формы государственного строительства - союзную и автономную республики, автономную область и

национальный (автономный) округ. Десятки народов впервые стали обладателями своей государственности, письменности, оформили свою национальную культуру, сформировали свою национальную интеллигенцию.

В основу советской государственности был положен принцип федерализма по национальному признаку. Главной целью советской национальной политики в послевоенный период являлось создание «новой» исторической общности в лице советского народа. Это означало постепенное слияние гражданской, социальной и национально-этнической идентичности населения страны.

Распад СССР, одной из основных причин которого было несовершенство федеративных отношений, привёл к созданию фактически нового российского государства, где политической элитой часто игнорировались исторические и национальные интересы, традиции и самобытность народа.

Президент России В.В. Путин в послании Федеральному Собранию РФ в 2005 г. отметил, что «следует признать, что крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века».

Результатом распада СССР стало ухудшение многих сфер жизни российского общества, прежде всего этнонациональных отношений. Как следствие произошло усиление сепаратистских настроений, некоторые из которых приняли форму вооружённых конфликтов (осетино-ингушский, чеченский конфликты). Сепаратистские тенденции, не принявшие форму вооруженного конфликта, явственно проявились в 1990-е годы в позиции политических лидеров Татарстана, Башкирии, Тувы, Якутии.

За последние годы были приняты меры по преодолению сепаратизма, урегулированию военного конфликта в Чечне, упорядочению миграционной политики, пресечению терроризма и экстремизма. Они дали определённый положительный результат. Но ситуация на Северном Кавказе, проблемы незаконной миграции, деятельность молодёжных экстремистских организаций, нарастание национализма и ксенофобии в российском обществе – все эти явления оказывают большое влияние на политический климат, общественные отношения в России и требуют скорейшего решения.

*В параграфе 1.3. «Этнонациональный аспект российского федерализма»* анализируются процессы становления российского федерализма, проблемы национальной политики и государственного управления в 1990-е годы, меры Президента РФ по укреплению вертикали власти и совершенствованию управления межэтнических отношений.

Так, в результате «парада суверенитетов» в России была создана так называемая ассиметричная федерация, которая характеризуется:

- существованием территориальных и национально-территориальных субъектов;
- их разным юридическим статусом;
- наличием существенного неравенства в отношениях между Центром и субъектами Федерации;

– разграничением прав и полномочий, границ самостоятельности, налоговых и финансовых сфер и т.д.

Особенность РФ с самого начала её возникновения состояла в том, что она создавалась на базе сочетания административно-территориальных и национально-территориальных (а позже и национально-государственных) принципов и в значительной мере была призвана решить национальный вопрос в рамках единого государства.

Вступление 7 мая 2000 г. В.В. Путина в должность Президента Российской Федерации стало началом нового этапа в развитии российского федерализма.

После своего избрания Президентом страны в 2000 г. В.В. Путин поставил важнейшую задачу формирования единого правового поля в стране. С самого начала президентства В.В. Путина был провозглашён курс на укрепление вертикали исполнительной власти и установление «диктатуры закона»... Была проведена целая серия успешных централизаторских реформ, существенно изменивших систему власти в России, правовую и политическую систему. Первыми действиями в этом направлении в должности главы государства В.В. Путин стали внесённые на рассмотрение Государственной Думы РФ следующие законопроекты: о порядке формирования Совета Федерации Российской Федерации, о внесении изменений и дополнений в закон об общих принципах организации государственной власти в субъектах Федерации, о внесении изменений и дополнений в закон об организации местного самоуправления. В целях укрепления российской государственности, воссоздания вертикали власти был издан Указ Президента РФ об образовании семи федеральных округов №849 от 13.05.2000 г.

Но необходимость дальнейшего совершенствования российского федерализма не исчезла, она признаётся всеми, хотя чёткой стратегии (программы) реформирования пока нет. В современном дискурсе существует несколько точек зрения по вопросу характера российской государственности. При всём их разнообразии не стоит, на наш взгляд, забывать, что сегодня и в ближайшем будущем призывы к отказу от этнического федерализма, закреплённого в Конституции РФ в качестве одного из основных принципов государственного устройства страны, переходу к федерации территорий вряд ли приблизят нас к позитивному решению.

В диссертации выделены несколько направлений реформирования российского федерализма с использованием этнического принципа образования субъектов государства.

*В параграфе 1.4. «Концептуальные и правовые основания выработки национальной политики в сфере управления межэтническими отношениями»* делается вывод о том, что альтернативы в настоящий момент многонациональному правовому федеративному государству в России нет. В противном случае возникает угроза распада страны.



В современных условиях существует ряд проблем в национальных отношениях, требующих незамедлительного и эффективного решения на фоне общих социальных, социально-экономических, экологических проблем и криминогенной обстановки в стране. Среди них отметим следующие:

- активизировавшиеся в 1990-е годы действия экстремистских вооружённых групп на Северном Кавказе, участившиеся вооружённые нападения на административные учреждения, воинские и милицейские подразделения, убийства высокопоставленных чиновников и рядовых служащих, теракты, захват в заложники мирных жителей и т.п.;
- процесс миграции (в том числе незаконной) и увеличение беженцев;
- ксенофобия, мигрантофобия, великорусский шовинизм и национализм других этносов;
- криминализация общества и преступность на почве национализма и шовинизма;
- реализация проекта объединения субъектов Российской Федерации;
- информационное обеспечение государственной национальной политики.

Для решения этих проблем в настоящее время создана концептуально-правовая основа государственной национальной политики, которая находит своё выражение в: Конституции РФ, системе федеральных законов, законов субъектов РФ, Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, Концепции государственной национальной политики РФ, определяющей механизм реализации государственной национальной политики.

Тем не менее, имеют место недостатки национальной политики, для устранения которых, как предлагает диссертант, необходимо:

1. Совершенствование федеративного устройства.
2. Развитие федеративных отношений, которые обеспечивали бы гармоничное сочетание самостоятельности субъектов Федерации и целостности России.
3. Совершенствование правовой и законодательной базы в области национальных отношений:
  - принятие Федерального Закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации»,
  - разработка новой Концепции государственной национальной политики.
4. Обеспечение политической и правовой защищённости малочисленных народов и национальных меньшинств.
5. Развитие национальных культур и языков народов РФ.

Во второй главе **«Управление межэтническими отношениями в Приволжском федеральном округе Российской Федерации»** дана характеристика Приволжского федерального округа (ПФО) в целом как объекта управления межэтническими отношениями. В соответствии с содержанием проведён анализ процесса регулирования межэтническими отношениями в округе, показана деятельность аппарата полномочного представителя Президента

РФ в ПФО по созданию единого правового поля в субъектах округа. Вторая глава делится на три параграфа.

В параграфе 2.1. «Характеристика Приволжского федерального округа как объекта управления межэтническими отношениями» раскрываются причины создания федеральных округов согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г., определены основные цели нового деления РФ на укрупнённые округа, дано обоснование создания институтов полномочных представителей президента РФ в границах федеральных округов.

Здесь представлен анализ ПФО как полиэтничного региона, который представляет собой мини-модель РФ, где в течении многих веков мирно сожительствуют более 100 этносов, принадлежащих 58 конфессиям.

ПФО является сосредоточением научного, промышленного, культурного потенциала и вековых исторических традиций, многонациональное Поволжье концентрирует в себе характерные черты сегодняшней России. В связи с этим дана характеристика социально-экономической ситуации в ПФО в целом и субъектов округа в сравнении друг с другом; финансово-экономических показателей деятельности субъектов ПФО по определённым наборам индикаторов.

В параграфе представлена этническая структура населения округа по результатам Всероссийской переписи населения 2002 г. в сравнении с предыдущей переписью. Для Поволжья, сложного по составу населения региона, эти данные имеют особое значение. Этнический фактор играет важную роль в жизни всей нашей страны, тем более что существуют этнотерриториальные автономии в форме республик (государств), которые имеют статус равноправных субъектов Российской Федерации.

Характеристика субъектов округа по национальному составу приводится по группам. Их классификация базируется на соотношении этнических групп. Так, выделены национальные республики в составе округа, в которых: 1) преобладает титульное население (Республика Татарстан и Чувашская Республика), республики; 2) где нет ни одной явно доминирующей этнической группы (Республики Башкортостан и Марий Эл); 3) республики, где коренное население не находится в числе лидирующей группы (Республика Мордовия). Отдельно дан анализ субъектов округа, многонациональных по этническому составу, где насчитывается более 100 национальностей (Нижегородская и Самарская области).

Далее предложена характеристика религиозной ситуации в ПФО, где официально представлены все конфессии, осуществляющие свою деятельность в РФ. Всего в округе зарегистрировано порядка пяти с половиной тысяч религиозных организаций. В ПФО действуют 58 конфессий, среди них представлены и религии мира (христианство, ислам, иудаизм, буддизм, индуизм, даосизм), так называемые новые религии (бахаизм и Церковь сайентологии) и другие современные культы (Церковь последнего завета или виссарионовцы,

Белое братство или юсмалиане, культы Порфирия Иванова и Марла веры), языческие верования (марийцы, удмурты, чуваша).

*Параграф 2.2. «Процесс регулирования межэтнических отношений в Приволжском федеральном округе»* содержит характеристику места и роли полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, структуры и деятельности аппарата полномочного представителя Президента РФ в ПФО.

Анализ изученных материалов показал, что аппарат полномочного представителя Президента РФ в ПФО уделяет значительное внимание реализации государственной национальной политики в курируемых им регионах. Для реализации государственной национальной политики создана система совещательных органов с участием представителей общественных объединений национальных меньшинств. В Приволжском федеральном округе работает Совет при Полномочном представителе Президента РФ в ПФО, в рамках которого функционируют рабочие группы. Членами Совета являются представители властных структур, что даёт возможность более оперативного реагирования на складывающуюся ситуацию в округе. Дается характеристика основных задач Совета и показана его деятельность.

Далее идёт характеристика Общественного совета по развитию институтов гражданского общества ПФО, сформулирована его основная цель, проанализирована работа по согласованию общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан ПФО. В рамках Общественного совета осуществляют деятельность рабочие группы по направлениям: по вопросам межнациональных отношений и миграционной политики; по вопросам конфессиональной политики, сохранения исторического и духовного наследия; по вопросам взаимодействия с общественно-политическими организациями; по вопросам культуры и творческой деятельности.

Диссертантом представлены наиболее крупные инициативы, реализованные с момента создания федеральных округов и осуществляемые в настоящее время: конкурс на лучшую публикацию по проблемам гармонизации этнокультурных и конфессиональных отношений; Ярмарка социальных и культурных проектов; открытие Интернет-ресурсов («Мусульмане Поволжья», «Православное Поволжье»); «Социальный форум»; «Культурная столица Поволжья» и т.п.

Особое внимание аппарата Полномочного представителя Президента РФ в ПФО по проведению национальной политики в округе уделяется механизму взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, политических и общественных организаций, национально-культурных объединений в процессе реализации этнокультурной политики в субъектах ПФО.

В заключении параграфа говорится о том, что в ПФО имеется значительный положительный опыт решения межэтнических проблем и создания атмосферы

доверия, уважения, согласия и единства между различными национальными и конфессиональными группами.

Автор делает вывод о необходимости законодательного оформления федеральных округов, как субъектов власти и управления, более точное определение их правового статуса, полномочий, обязанностей, разграничения предметов ведения между федеральными округами и субъектами РФ, что позволило бы структуре федеральных округов в соответствии с законом более органично вписаться в правовое поле федеративных отношений.

*Параграф 2.3. «Деятельность аппарата полномочного представителя Президента РФ в ПФО по созданию единого правового поля в субъектах округа»* содержит характеристику процесса приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным в ПФО.

Несоответствие регионального законодательства федеральному возникло в период «парада суверенитетов». Это произошло потому, что Конституции ряда республик (в т.ч. и Республики Татарстан) и Уставы областей принимались раньше Конституции РФ и многих федеральных законов либо параллельно с принятием Основного Закона (Республика Башкортостан, Удмуртская Республика), в Республиках Марий Эл, Мордовия Конституции были приняты в 1995 г.

Программа приведения регионального законодательства в соответствие с положениями Конституции и федерального законодательства осуществлялась на основе Указов Президента: «О полномочном представителе Президента РФ в Федеральном округе» от 13 мая 2000 г. и «О комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления» от 21 июня 2001 г.

Приведение регионального законодательства в соответствие с Конституцией и федеральными законами стало основным направлением деятельности полномочных представительств Президента в федеральных округах на момент их создания.

Для проведения этой работы были созданы соответствующие организационные структуры - в мае 2001 г. (по решению полномочного представителя Президента РФ в ПФО С. Кириенко) был создан Координационный Совет руководителей законодательных органов субъектов РФ в ПФО. В субъектах округа были созданы соответствующие Комиссии, основной задачей которых стала координация работы по приведению в соответствие с федеральным законодательств субъектов округа.

Обеспечение единства правового пространства - это задача чрезвычайно важная, сложная и актуальная, поэтому этой работой также занимались Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, прокуратура, представительства главного управления Министерства Юстиции РФ в ПФО и субъектах, главный

федеральный инспектор по субъекту, законодательные, исполнительные и судебные органы власти в субъектах.

С момента создания федеральных округов была проделана огромная работа, подвергнуты экспертизе Конституции республик и Уставы областей, краёв, тысячи законодательных актов, принятых представительными органами, Указов Президентов и постановлений правительств субъектов РФ.

Лидеры ряда субъектов отнеслись неодобрительно к созданию федеральных округов и их деятельности по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, усматривая в этом покушение на свои права, самостоятельность, интересы населения. При попытке устранения противоречий с федеральными нормативно-правовыми актами наибольшие сложности возникали с законами, касающимися национальной сферы.

Несмотря на эти трудности, работа шла быстрыми темпами, организованно и целенаправленно. Уже через год после Указа Президента от 13 мая 2000 г. во многих субъектах значительная часть несоответствий была устранена. А. Баженов - руководитель ГУ Минюста РФ по Нижегородской области - в интервью НИА «Нижний Новгород» от 12 мая 2009 г. отметил, что «...сегодня мы можем констатировать, что основополагающие документы, которые влияют на законотворчество, приведены в соответствие».

Процесс создания единого правового поля шёл легче в областях – субъектах ПФО и сложнее в республиках, особенно в Татарстане и Башкортостане.

Спустя 3 года после начатого процесса приведения местного законодательства в соответствие с федеральным, на вопрос «Как республика пережила данный процесс?», заданный Президенту Республики Татарстан М. Шаймиеву, был дан следующий ответ: «В правовой сфере был изрядный хаос. Рано или поздно кто-то этим должен был заняться. Власть есть власть, она должна управлять страной, иначе наступит безответственность. Власть существует в рамках законов, а они должны трактоваться однозначно».

По результатам деятельности соответствующих структур по формированию единого правового пространства обнаружилось определённое отставание федерального законодательства от требований реальной жизни субъектов, игнорирование или недостаточный учёт специфических особенностей регионов в ПФО; необходимость уточнения принятых законов, ряда статей Конституции РФ. Наибольшую дискуссию вызывает вопрос о том, нужны ли Договоры о разграничении прав и полномочий между Центром и субъектами РФ.

Ряд руководителей регионов, политиков считают, что такие договоры не нужны в настоящее время. Другие лидеры регионов, особенно национальных республик (М. Шаймиев, М. Рахимов, Н. Фёдоров и др.), категорически настаивают на необходимости сохранения таких договоров. Например, заключение Договора в 2007 г. между Республикой Татарстан и Российской Федерацией практически подтверждает эту позицию.

Как бы ни был решён вопрос о существовании подобных договоров в дальнейшем, необходимо в федеральной политике учитывать интересы субъектов, их специфику, возможности и т.д., «нельзя причесать всех под одну гребёнку».

В выводах данного параграфа даётся оценка места, роли института полномочных представителей Президента в федеральных округах в настоящее время, их деятельности в сфере регулирования межэтнических отношений.

**В третьей главе «Деятельность органов управления по регулированию межэтнических отношений в субъектах Приволжского федерального округа Российской Федерации»** основное внимание уделяется межэтническим отношениям и деятельности органов управления по их регулированию в субъектах ПФО РФ. Анализируется концептуально-правовая база межэтнических отношений в субъектах округа, обосновывается необходимость управленческого воздействия на межэтнические процессы в полиэтнических субъектах ПФО. Третья глава состоит из двух параграфов.

*В параграфе 3.1. «Концептуально-правовая база межэтнических отношений в субъектах Приволжского федерального округа»* рассматриваются механизмы политико-правового регулирования межэтнических процессов в субъектах РФ.

В правовом государстве, каким является РФ, национальная политика основывается на довольно развитой правовой базе. Правовую базу субъектов ПФО составляют: Конституции и законы республик в составе округа; Уставы и законы областных и др. субъектов округа.

Вся нормативно-правовая база субъектов округа строится в соответствии с федеральным законодательством и не противоречит ей. На конституционной и законодательной основе создаются Концепции, программы и др. документы, регулирующие межэтнические отношения и национальную политику.

В работе характеризуется состояние правовой базы реализации принципов государственной национальной политики в исследуемых субъектах ПФО.

Основные направления правового регулирования межэтнических отношений в субъектах принципиально не отличаются друг от друга. Они определяют: структуру органов, занимающихся национальными отношениями, их права, обязанности; разработку местного законодательства, регулирующего национальные отношения и национальную политику, НКА, язык, развитие национальной культуры этносов, поддержку образования на родном языке и т.д.

Важным механизмом политико-правового регулирования национальной жизни в субъектах ПФО представляют программы национально-культурного развития народов. Постепенно расширяется правовая база программ, повышается их нормативно-правовой статус.

Так, например, в Республике Башкортостан создана правовая база государственной национальной политики, которая предоставляет гражданам всех национальностей возможность более полной реализации конституционных прав на сохранение и развитие родных языков, культур и традиций. Разработаны и

реализуются республиканские программы: «Народы Башкортостана на 2003–2012 гг.»; «Возрождение и развитие башкирского народа», являющаяся составной частью государственной программы «Народы Башкортостана»; «Сохранение, изучение и развитие языков народов Республики Башкортостан на 2006-2010 годы», «Башкиры Российской Федерации» на 2008-2017 годы.

В 1997 г. в Чувашской Республике была разработана Программа «Реализации Концепции государственной национальной политики Чувашской Республики» (на 1998-2005 годы). В конце 2005 г. была утверждена республиканская целевая программа «Культура Чувашии: 2006-2010 годы», состоящая из ряда подпрограмм: «Развитие культуры и искусства в Чувашской Республике»; «Реализация Концепции государственной национальной политики Чувашской Республики» (на 2005-2010 годы); «Развитие архивного дела в Чувашской Республике»; «Средства массовой информации, полиграфии и книгоиздания в Чувашской республике». В настоящее время логическим продолжением действующей на сегодняшний день программы является республиканская целевая программа «Культура Чувашии: 2010–2020 годы», которая также состоит из ряда подпрограмм.

В Самарской области в период с 2000 г. по настоящее время был реализован ряд областных целевых программ в рамках Концепции государственной национальной политики Самарской области: «Формирование культурного потенциала устойчивого развития Самарской области» на 2002-2005 годы, «Развитие культуры села» на 2003-2005 годы, программа развития федеральных отношений, национальной и миграционной политики Самарской области на 2002-2005 годы, областная целевая программа «Разные, но не чужие – мир через культуру». Практика реализации региональных программ была заложена ещё в 1994 г. (региональная программа национально-культурного возрождения народов России «Возрождение» (1994-1998 гг.).

В Саратовской области за последнее десятилетие были реализованы следующие областные целевые программы: «Социальное и национально-культурное развитие народов Саратовской области на 1998-2001 годы»; «Национально-культурное развитие народов Саратовской области» (2003-2006 годы); «Развитие культуры» на 2006-2008 годы, которые явились механизмом реализации конституционных прав на сохранение и развитие родных языков, культур представителей народов и этнических групп, проживающих в области, и одновременно - гармонизации отношений между этими народами. В настоящее время в Саратовской области реализуется областная целевая программа «Национально-культурное развитие народов Саратовской области» на 2008-2010 годы.

В Оренбуржье с 1994 по 2006 гг. было реализовано четыре программы региональной национальной политики. Сегодня это областная программа реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области на 2006–2010 гг.

Анализ целевых программ исследуемых субъектов ПФО позволил констатировать, что они сохраняют преемственность, логику развития и совершенствования механизмов регулирования межэтнических отношений. Каждая последующая программа включает новые разделы, посвящённые проблемам, возникшим на новом этапе развития общества.

Диссертантом делается вывод о том, что программно-целевой подход к осуществлению этнонациональной политики в проанализированных в диссертации субъектах ПФО РФ позволяет наметить приоритеты развития этнонациональной политики и на основе заимствования опыта соседних регионов совершенствовать имеющиеся механизмы.

Успешность реализации этнонациональной политики определяется не только наличием правовой базы. Не менее важной составляющей процесса государственного управления является практический опыт, чьему посвящён *второй параграф третьей главы «Деятельность органов государственного и муниципального управления в области межэтнических отношений в субъектах Приволжского федерального округа»*. В нём представлена характеристика этнополитической ситуации в округе применительно к отдельным субъектам РФ.

Необходимо отметить, что сфера межэтнических отношений в субъектах ПФО занимает важное место в системе управления, вопросами межнациональных и межконфессиональных отношений занимаются различные структуры субъектов округа. Многонациональные субъекты традиционно уделяют этому большее внимание, это в первую очередь национальные республики, которые можно разделить на 2 группы: субъекты с преобладающим титульным населением и республики, где отсутствует преобладающий по численности этнос.

В настоящее время в субъектах ПФО Российской Федерации существует механизм взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти.

В Республике Татарстан в качестве основных механизмов сотрудничества государственных органов власти и национально-культурных объединений выступают следующие: Комитет по культуре, науке, образованию и национальным вопросам Государственного Совета РТ, отдел этнической политики Управления по вопросам внутренней политики Президента РТ, отдел по работе с общественными организациями и средствами массовой информации Кабинета Министров РТ, Совет по делам религий при Кабинете Министров РТ, отдел межрегионального и межнационального сотрудничества и выставочной деятельности Министерства культуры РТ, отдел учебно-методической литературы и межрегионального сотрудничества Министерства образования и науки РТ, сектор межрегионального и международного сотрудничества Министерства по делам молодёжи, спорту и туризму РТ и ряд др. В Чувашской Республике - Министерство культуры, по делам национальностей, информационной политики и архивного дела ЧР, Совет по делам национальностей при Министерстве культуры и другие структуры.



Основная функция по проведению государственной политики и межотраслевой координации в сфере национального развития и межнациональных отношений на территории Республики Мордовия ложится на Государственный комитет РМ по национальной политике, Комитет Государственного Собрания РМ по социальной политике, определённый ряд вопросов решается Министерством культуры РМ, отделами и комиссиями при Главе РМ.

Вопросы в сфере межэтнических отношений в Республике Башкортостан решает Совет по делам религий при кабинете министров Республики и Министерство культуры и национальной политики, в рамках которых существуют различные отделы и комиссии. В Республике Марий Эл государственную политику в сферах культуры, межнациональных и межкультурных отношений осуществляет главным образом министерство культуры, печати и по делам национальностей Республики Марий Эл, в рамках которого создан отдел межнациональных и межконфессиональных отношений, а также различные Советы при Президенте республики и Комиссии при правительстве.

В Оренбургской области реализация государственной национальной политики РФ находится в компетенции министерства информационной политики, общественных и внешних связей области, в рамках которого существует управления по связям с общественными, национальными и религиозными организациями.

Сегодня в Пермском крае сфера межэтнических отношений находится в ведении администрации Губернатора края, Министерства культуры и массовых коммуникаций, Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа в рамках своих полномочий и ряда Комитетов и Советов.

Анализ системы деятельности в сфере управления межэтническими отношениями национальных республик на уровне Приволжского федерального округа и его субъектов подтвердил конструктивный диалог между органами государственной власти, религиозных организаций, национально-культурных автономий, осуществление мониторинга межнациональных отношений, организационную и финансовую поддержку национальных СМИ, различных мероприятий.

В работе анализируется роль лидеров (элиты) как ключевых политических фигур, обеспечивающих стабильность, устойчивость, сбалансированность и социальную ориентацию управления и власти в условиях российской провинции, проблема ответственности региональных политических элит в регулировании межэтнических отношений. Необходимо осознание того факта, что удовлетворение этнокультурных потребностей народов на уровне федерации, стабильности отношений в сфере межэтнических отношений невозможно без чёткого представления об этнополитической ситуации в регионах. С учётом вышесказанного обозначается важность в координации деятельности федеральных и региональных органов власти, что позволит контролировать

этнополитические процессы и межэтнические отношения в субъектах Российской Федерации.

Сегодня не существует этнических общностей, не испытывающих на себе воздействие как со стороны культур других народов, так и со стороны более широкой социокультурной среды, существующей в отдельных регионах и в мире в целом. Расширение взаимодействия культур и народов делает особенно актуальным вопрос о культуре межэтнического общения. Это воздействие многократно усиливается вследствие роста культурных обменов и прямых контактов между государственными институтами, социальными группами, общественными движениями и отдельными индивидами.

В деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления обосновывается уважительное, толерантное отношение к людям различных национальностей, проживающих в регионе, к их языкам, социальным ценностям, традициям. Результатом недопонимания, недосказанности, излишней категоричности в решении периодически возникающих межэтнических, межконфессиональных ситуаций является недостаточная компетентность структур и отдельных специалистов в органах государственной и муниципальной службы, занимающихся национальными, этническими, конфессиональными отношениями и освещающих возникающие проблемы в области этнополитических отношений в средствах массовой информации. В связи с этим диссертантом предлагаются меры по повышению ответственности перед обществом и профессиональной квалификации: введение курсов в рамках профессиональной переподготовки кадров в вузах управленческого профиля, отслеживание в информационном пространстве и недопущение публикаций, возбуждающих чувства вражды и негативного отношения к соседствующим народам.

По итогам анализа деятельности управленческих структур, отвечающих за межэтнические отношения в субъектах ПФО, диссертантом предпринимается попытка разработки стратегии управления межэтническими процессами, сделаны рекомендации по созданию более эффективных механизмов взаимодействия органов власти и национально-культурных объединений.

**В заключении** диссертации содержатся следующие выводы:

1. Российская Федерация должна оставаться правовым многонациональным федеративным государством. Можно постепенно уменьшить ассиметричность в правах республик и областей. В государственной политике межнациональные отношения должны занять более важное место. Правовая и концептуальная база национальной политики интенсивно разрабатывалась в последние годы на всех уровнях. Можно положительно оценить деятельность федеральных округов, в том числе Приволжского федерального округа, проделавших большую работу по приведению Конституций, Уставов и законов субъектов ПФО в соответствие с Конституцией и федеральными законами РФ.

В субъектах ПФО приняты и действуют законы, концепции по всем важнейшим проблемам межнациональных отношений.

2. В субъектах ПФО определена и действует структура органов управления, в компетенцию которых входит регулирование межнациональных отношений, действуют общественные советы при президентах и губернаторах, функционируют НКА, общественные организации, объединяющие и защищающие интересы национальных общин.
3. Сегодня вновь активизируется вопрос по воссозданию Министерства национальных отношений в свете экономической и миграционной ситуации. Этот орган необходим как координатор национальной политики всего государства, координирующий усилия по сплочению общества, деятельность всех структур субъектов РФ, ответственных на местах за регулирование межэтнических отношений. В компетенции Министерства должно быть сосредоточено решение круга проблем: по регулированию и реализации этнонациональной политики, по разработке и реализации государственных программ, по финансированию деятельности национально-культурных общественных объединений, по взаимодействию органов власти с институтами гражданского общества. И для эффективной работы этого органа нужны профессионалы в данной сфере, способные грамотно, конструктивно решать сложные, спорные складывающиеся ситуации.
4. Реализация законов, концепций, программ по развитию и совершенствованию национальных отношений является важной составляющей государственного и муниципального управления всех субъектах ПФО, особенно в республиках Татарстан, Башкортостан, Чувашия, Мордовия и в Самарской, Саратовской и Оренбургской областях. Основные направления этого регулирования:
  - защита русского и родных языков других национальностей;
  - поддержка школ, преподающих на родном языке;
  - защита национальной культуры, традиций, ремёсел;
  - создание книг, газет, журналов, ведение радио и телевизионных программ на языках народов, проживающих в ПФО;
  - воспитание толерантности, уважения к иной культуре, обычаям, традициям и т.п.;
  - борьба с национализмом и проявлением экстремизма, особенно в молодёжной среде.
5. Национальная политика в ПФО значительно улучшила межнациональные отношения в последние годы, ослабила сепаратизм, национализм, угрозы этнических конфликтов, терроризма. Достигнута относительная политическая и социальная стабильность в ПФО.
6. Процесс становления российского федерализма и повышения эффективности управления межэтническими отношениями далеко не завершены. Необходимо совершенствовать правовую базу, нужны обновлённые концепции государственной национальной политики, новые программы и т.д.

И самое главное – эффективная реализация этих документов, дальнейшее улучшение системы управления межэтническими отношениями, преодоление коррупции, бюрократизма, повышение профессионализма работников этой сферы, более широкое использование информационных технологий для создания постоянно действующего диалога власти и граждан.

**Основные положения работы отражены автором в следующих научных публикациях:**

**Статьи в периодических изданиях, включенных в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации**

1. Шехмаметьева В.А. Культура межэтнического общения (региональный аспект) [Текст] // Власть. 2009. № 6. С. 86-89 (0,5 п.л.)
2. Шехмаметьева В.А. Государственное регулирование межэтнических отношений в республиках Приволжского федерального округа [Текст] // Регионология. 2009. №3. С. 317-321. (0, 3 п.л.)

**Статьи в других изданиях:**

3. Шехмаметьева (Мещерова) В.А. Национальный состав кадров муниципального управления (на примере Республики Мордовия) [Текст] // Управление и самоуправление в обществе: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции цикла «Проблемы социального управления: методология, теория, практика». – Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2002. С. 191. (0,1 п.л.)
4. Шехмаметьева (Мещерова) В.А. Профессиональная культура государственного служащего [Текст] // Государственность и государственная служба России: пути развития. Материалы I международной межвузовской конференции аспирантов. М.: Изд-во РАГС, 2002. С.150-151. (0,1 п.л.)
5. Шехмаметьева (Мещерова) В.А. Система этнокультурного образования (на примере некоторых субъектов Приволжского федерального округа) [Текст] // Реальность этноса Этнонациональные аспекты модернизации образования. Материалы V Международной научно-практической конференции «Реальность этноса. Этнонациональные аспекты модернизации образования» (Санкт-Петербург, 18-21 марта 2003 .) / Под науч. ред. И.Л. Набока. – СПб.: Астерион, 2003. С. 261-264. (0,3 п.л.)
6. Шехмаметьева (Мещерова) В.А. Проблемы этнокультурного образования в контексте реформирования государственной власти в России [Текст] // VIII нижегородская сессия молодых ученых (Гуманитарные науки): Тезисы докладов Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2003. С. 100-101. (0,1 п.л.)
7. Шехмаметьева (Мещерова) В.А. Национальный фактор в государственном устройстве [Текст] // Реальность этноса. Этнонациональные аспекты

модернизации образования. Материалы VI Международной научно-практической конференции «Реальность этноса. Этнонациональные аспекты модернизации образования» (Санкт-Петербург, 2-5 марта 2004 г.) / Под науч. ред. И.Л. Набока. – СПб.: Астерион, 2004. С. 44-46. (0,2 п.л.).

8. Шехмаметьева В.А. Выработка управленческих решений в полиэтнических сообществах) [Текст] // Труды молодых ученых и аспирантов. Вып. 8. Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2009. 272-275. (0,4 п.л.).
9. Шехмаметьева В.А. Отношения органов власти и национальных организаций в субъектах Приволжского федерального округа (на примере Республики Татарстан) [Текст] // Труды молодых ученых и аспирантов. Вып. 8. Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2009. 276-279. (0,4 п.л.).

Подписано в печать 21.10.09. Формат 60x84/16.

Бумага офсетная. Уч.- изд. л. 1,2.

Тираж 100 экз. Заказ \_\_\_\_.

Издательство государственного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования  
Волго-Вятской академии государственной службы.  
603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46.