



ПРАВИТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ. КОМИТЕТ ОБЩЕСТВЕННЫХ СВЯЗЕЙ
И НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»
ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ) ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

**О ПОРЯДКЕ ВЫЯВЛЕНИЯ ФОРМИРУЮЩИХСЯ
КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ, ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ДЕЙСТВИЯХ,
НАПРАВЛЕННЫХ НА ЛИКВИДАЦИЮ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ**

Учебное пособие

*Под общей редакцией директора Поволжского института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидата экономических наук В. В. Гурьева и
декана факультета дополнительного образования Поволжского института
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) А. А. Рождествовиной*

Саратов
Поволжский институт (филиал)
ВГУЮ (РПА Минюста России)
2017

УДК 316.485.6(075.8)
ББК 67.401.14я73
Р62

Авторы:

- А. А. Рождествина*, декан факультета дополнительного образования Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
В. В. Гурьев, кандидат экономических наук, директор Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
Ю. А. Александрова, кандидат политических наук, начальник отделения Центра научных исследований Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
А. А. Зелепукин, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

Рецензент:

В. В. Семенов, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Поволжского института управления имени П. А. Столыпина – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Рождествина, А. А.

Р62

О порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий: учеб. пособие / А. А. Рождествина, В. В. Гурьев, Ю. А. Александрова, А. А. Зелепукин ; под общ. ред. В. В. Гурьева, А. А. Рождествой; Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). – Саратов : Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017. – 106 с. – 1050 экз. – ISBN978-5-00094-405-9.

В пособии анализируется состояние нормативно-правовой базы Российской Федерации, регулирующей вопросы межнациональных отношений, выявляется специфика этноконфессиональных конфликтов, определяется степень влияния миграционной политики на формирование конфликтов в сфере межнациональных отношений. Раскрывается содержание механизмов выявления и предотвращения латентных противоречий, открытых конфликтов, технологий мониторинга состояния межнациональных отношений.

Материалы учебного пособия апробированы на круглом столе «Межнациональные и межконфессиональные отношения на территории Саратовской области: состояние и проблемы из регулирования», прошедшем 20.10.2017 на базе Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России).

Для государственных и муниципальных служащих, а также для широкого круга лиц, интересующихся вопросами урегулирования межнациональных конфликтов.

УДК 316.485.6(075.8)
ББК 67.401.14я73

*Печатается в соответствии с Государственным контрактом
№ 49/КОС от 25.09.2017*

ISBN 978–5–00094–405–9

© ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Общая характеристика конфликта, описание его этнокофессиональной специфики на примере Саратовской области.....	6
1.1. Конфликт: понятие, структура и этнокофессиональная сущность в разрезе региональной ситуации.....	6
1.2. Влияние миграционной ситуации на формирование конфликтов в сфере межнациональных отношений.....	18
Глава 2. Общая характеристика нормативной правовой базы, регулирующей данную сферу общественных отношений.....	37
2.1. Система федеральных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений.....	37
2.2. Система региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений.....	51
Глава 3. Механизмы выявления и предотвращения латентных противоречий и открытых конфликтов на примере Саратовской области, ликвидации последствий конфликтов.....	57
3.1. Описание существующих технологий мониторинга состояния межнациональных отношений в Саратовской области и предложения по их совершенствованию.....	57
3.2. Типовые меры предупреждения формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений.....	68
3.3. Меры, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий межнационального конфликта.....	85
Заключение. Выводы и предложения по совершенствованию регулирования данной сферы общественных отношений.....	91
Приложения.....	96
1. Данные о подразделении (подразделениях) в органах власти (администрации) субъекта Российской Федерации, ответственных за реализацию государственной национальной политики и взаимодействие с национальными общественными объединениями сведения о лицах, ответственных за взаимодействие органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики и работы с национальными общественными объединениями	
2. Данные о лицах, ответственных за взаимодействие органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики и работы с национальными общественными объединениями	
3. Данные о консультативных, общественных и экспертных советах по межнациональным отношениям и взаимодействию с национальными общественными объединениями	
4. Данные о национально-культурных автономиях Саратовской области	
5. Данные о национальных общественных объединениях	

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств, сложившихся на федеративной основе. Конституция Российской Федерации¹ в своей преамбуле закрепляет основные гарантии построения Российского государства, определяя его многонациональность, исторически сложившееся государственное единство, общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов.

Российская Федерация – одно из крупнейших многонациональных (полиэтнических) государств мира. На ее территории проживают представители 193 национальностей. Большинство народов России на протяжении веков формировались на территории современного Российского государства и внесли свой вклад в развитие российской государственности и культуры.

Культурное и языковое многообразие народов России защищено государством. В Российской Федерации используются 277 языков и диалектов, в государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 – в качестве языка обучения, 59 – в качестве предмета изучения.

Как указано в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года², Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию, на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру.

Многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения России, исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, сохранение и развитие традиций проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления Российской

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 25 дек. 1993.

² См.: О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации³.

Саратовская область, являясь частью Российской Федерации, входит в состав Приволжского федерального округа. Национальный состав населения области представлен множеством национальностей и этнических групп со значительным преобладанием русского населения⁴. При этом основной национальный состав населения Саратовской области в настоящее время составляют русские (85,3 %), казахи (3 %), татары (2,1 %) и украинцы (1,66 %)⁵. Такой уникальной и многообразный облик региона был обусловлен его полиэтничностью, которая десятилетиями не только не была причиной напряженности в межнациональных отношениях, а наоборот, способствовала взаимообогащению культур⁶.

В связи с этим основным направлением деятельности государственных и муниципальных органов власти на территории области является обеспечение таких условий жизнедеятельности, которые предусматривают полноправное национально-культурное развитие для каждого жителя области, упрочнение общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основании соблюдения прав и свобод человека и признания его в качестве высшей ценности⁷.

Особое направление национальной политики Саратовской области составляет своевременное выявление и предупреждение формирующихся конфликтов на территории области, что способствует обеспечению мирного сосуществования разных этнических общностей на территории области. Поэтому, на наш взгляд, важным представляется рассмотрение самого понятия межнационального конфликта, определение его причин и механизма образования, исследование системы нормативной правовой базы, регулирующей вопросы выявления, предупреждения и ликвидации последствий межнациональных конфликтов, а также мер, направленных на их выявление, предупреждение и предотвращение.

³ См.: О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

⁴ См.: Стратегия социально-экономического развития Саратовской области до 2025 года (утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 18 июля 2012 года № 420-П) // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 30.10.2017).

⁵ См.: Национальный состав и владение языками, гражданство. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года : Статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2012.

⁶ См.: Вилков А. А. Политические аспекты гармонизации этноконфессиональных отношений на региональном уровне // Известия Саратовского университета. 2016. Т. 16. № 1. С. 56.

⁷ См.: Каряпкина Ю. Д. Политико-правовые ориентиры в области национально-культурного развития народов на примере Саратовской области // Консервативные традиции и либеральные ценности в постсоциалистической России : сборник науч. статей. Саратов, 2016. С. 82.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНФЛИКТА, ОПИСАНИЕ ЕГО ЭТНОКОФЕССИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИФИКИ НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. Конфликт: понятие, структура и этнокофессиональная сущность в разрезе региональной ситуации

Межнациональные конфликты занимают особое место среди социальных конфликтов в силу своего эмоционального накала, жестокости, непредсказуемости и масштабности последствий. И хотя современные процессы демократизации и гуманизации, повсеместного культивирования толерантности должны, казалось бы, снизить степень противостояния наций, актуальность межнациональных конфликтов не снижается⁸.

Межнациональный конфликт можно обнаружить как на уровне межличностных социальных отношений, так и на глобальном, межгосударственном уровне. Следует отметить, что межнациональные конфликты, как правило, выступают второстепенными по отношению к экономическому или политическому внутригосударственному или международному конфликту. Как таковой межнациональный конфликт обнаруживает себя, когда в разжигании основного конфликта начинается раскручивание национального вопроса⁹. Так, в апреле 2016 года по заказу ФАДН России Фондом «Общественное мнение» проведен общероссийский опрос населения в 85 субъектах Российской Федерации (объем выборки – 77 200 респондентов от 18 лет и старше), результат которого показал, что позитивная деятельность государственных исполнительных органов в сфере регулирования национальной политики позволила 93 % жителей Российской Федерации не испытывать по отношению к себе недоверия, неприязни, нарушения прав или ограничения возможностей по признаку национальности. Ощущали негативное отношение лишь 5 % россиян, в том числе 4 % – редко или однажды. Каждый шестой россиянин (17 %) сам испытывает неприязнь или недоверие к представителям других национальностей. С неудобствами, нарушением прав или ограничением возможностей из-за принадлежности к определенному вероисповеданию сталкивались 4 % верующих россиян. Среди неверующих граждан с неудобствами сталкиваются единицы. Каждый восьмой россиянин (12 %) испытывает настороженность по отношению к представителям другой религии или других религий. Среди верующих такие

⁸ См.: Старостина С. А. Межнациональные конфликты как угроза целостности федеративного государства (на примере армяно-азербайджанского конфликта) // Сборник материалов Всерос. науч.-практ. конференции «Актуальные проблемы современного Российского государства и права Санкт-Петербургский университет МВД России». Спб., 2015. С. 15.

⁹ См.: Там же.

чувства испытывает 10 %¹⁰.

В современной юридической и экономической литературе представлено достаточно большое количество определений межнационального конфликта, но его нормативное определение дано лишь в Методических рекомендациях для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий¹¹. Согласно рекомендациям межнациональный конфликт – это столкновение интересов двух и более этнических общностей, принимающее различные формы противостояния, в котором национальная принадлежность и национальные различия становятся доминирующей мотивацией действий. При этом межнациональный конфликт проходит те же стадии становления и развития, что и другие конфликты, но имеет свои специфические особенности. Он способен проникать во все другие типы конфликтов, формулировавшиеся по другим причинам и социальным направлениям¹². Поэтому для уяснения особенностей межнационального конфликта, по нашему мнению, необходимо рассмотрение общих особенностей конфликта.

Под конфликтом в общем виде понимается столкновение противоположных позиций, мнений, оценок, идей, которое люди пытаются разрешить с помощью убеждений или действий на фоне проявления эмоций¹³.

Характерными признаками конфликта, как правило, являются:

- неопределенность исхода, т. е. ни один из участников конфликта заранее не знает решений, которые принимают другие участники, и всех возможных последствий конфликта;
- различие целей, отражающих как не совпадающие интересы различных сторон, так и многосторонние интересы одного и того же лица;
- образ действий каждой из сторон.

Любой конфликт имеет свой объект и предмет. Объектом конфликта можно назвать ту часть реальности, которая вовлечена во взаимодействие с субъектами конфликта. В отличие от этого предметом конфликта являются те противоречия, которые возникают между взаимодействующими сторонами и которые они пытаются разрешить посредством противоборства¹⁴.

Структура конфликта включает две группы элементов – объективные

¹⁰ См.: Доклад об итогах работы федерального агентства по делам национальностей в 2016 году и задачах на 2017 год. [Электронный ресурс]. URL: // [http: fadn.gov.ru](http://fadn.gov.ru) (дата обращения 30.10.2017).

¹¹ См.: Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий : Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 № 444 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант». (дата обращения 30.10.2017).

¹² См.: Мустафаев Ф. М. Современные межнациональные конфликты и компромиссы Северо-Кавказского региона // Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 1. С. 130.

¹³ См.: Король Л. Г., Малимонов И. В., Рахинский Д. В. Конфликтология : учеб. пособие. Ульяновск, 2015. С. 23.

¹⁴ См.: Дмитриев А. В. Конфликтология. М., 2000. С. 76.

(внеличностные) и субъективные (личностные).

К объективным элементам конфликта относятся:

1) объект конфликта – ценность, по поводу которой возникает столкновение интересов участников конфликта. Его признаками являются:

– им могут быть ценности самого различного вида: материальные, духовные, объективные, субъективные, статусные, ресурсные, религиозные, политические и т. д.;

– он не существует безотносительно его субъектов;

– он носит релятивистский характер;

– он всегда имеется в ограниченном (дефицитном) количестве или качестве и не способен одновременно удовлетворить обе стороны, участвующие в конфликте;

– объект конфликта может быть явным и скрытым (латентным);

2) участники конфликта – ими всегда выступают стороны со своими интересами, целями и ценностями. В качестве видов сторон, по нашему мнению, можно определить:

– основные – это всегда прямые, непосредственные стороны, участвующие в противоборстве;

– неосновные – им принадлежит второстепенная роль в возникновении и развитии конфликта;

3) среда конфликта – совокупность объективных условий конфликта. С точки зрения уровней социальной системы различают микро- и макросреду конфликта. Микросреда конфликта – это совокупность условий взаимодействия людей, непосредственно влияющих на межличностный и межгрупповой конфликт. Масштаб микросреды – это малая социальная группа.

Личностные (субъективные) элементы конфликта – это психофизиологические, психологические, этические и поведенческие свойства отдельной личности, которые оказывают влияние на возникновение и развитие конфликтной ситуации. К ним относятся основные психологические доминанты поведения, черты характера и типы личностей, установки личности, образующие идеальный тип индивидуальности, неадекватные оценки и восприятия, манеры поведения, этические ценности.

Источником (причиной) возникновения любого конфликта являются противоречия, а противоречия возникают там, где есть несовпадение целей, интересов, позиций, мнений, взглядов, убеждений, личностных качеств, межличностных отношений, знаний, умений, способностей, функций управления, средств, методов деятельности, мотивов, потребностей, ценностных ориентаций, интерпретация информации, оценок и самооценок.

Для межнационального конфликта характерны все названные выше признаки. При этом особенностями межнациональных конфликтов, которые вытекают из самого определения, являются следующие:

1) межнациональный конфликт – это столкновение двух и более этнических общностей. Под этнической общностью в данном случае понимается общность людей, исторически сложившаяся на основе

происхождения, территории, языка и культуры¹⁵;

2) столкновение принимает различные формы противостояния, но национальная принадлежность и национальные различия становятся доминирующей мотивацией действий. При этом под национальностью понимается принадлежность к какой-либо нации, народности¹⁶.

Возникающие на почве преступной деятельности, нарушения действующего законодательства, асоциального поведения, злоупотребления спиртными напитками или иными психотропными веществами, бытовые конфликты между представителями разных национальностей, на наш взгляд, не являются межнациональными конфликтами, но требуют оперативного вмешательства со стороны органов местного самоуправления в целях недопущения эскалации конфликта и его действительного перерастания в межнациональный.

Межнациональный конфликт может быть:

1) открытым, когда столкновение носит выраженный характер. К проявлениям такого конфликта относятся:

- публичные конфликтные ситуации между отдельными гражданами или их группами и представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- конфликтные ситуации между одной или несколькими этническими общностями либо представляющими их интересы некоммерческими организациями и хозяйствующими субъектами, деятельность которых затрагивает экологические и этнокультурные интересы населения;

- общественные акции протеста на национальной или религиозной почве;

- открытые (публичные) проявления национальной, расовой или религиозной нетерпимости, в том числе в средствах массовой информации;

2) скрытым (латентным), который заключается в наличии:

- скрытых противоречий и социальной напряженности, основанных на ущемлении законных интересов, потребностей и ценностей граждан либо представляющих их интересы некоммерческих организаций;

- искаженной и непроверенной информации; неадекватном восприятии происходящих в обществе или отдельных социальных группах изменений, проецируемых на этническую или религиозную почву.

При этом до момента открытого столкновения конфликт будет относиться к числу формирующихся.

В межнациональном конфликте существует несколько стадий его

¹⁵ См.: Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий : Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 № 444 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 30.10.2017).

¹⁶ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / РАН; Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 398, 657, 913 – 914.

развития. Начальная стадия возникновения конфликта характеризуется, как правило, нарастанием напряженности, постепенным усилением социально-политической активности какой-либо национальной группы, созданием и функционированием контролируемых ее представителями общественных объединений¹⁷. На основе анализа межнациональных конфликтов в регионах России эксперты определяют следующий типовой сценарий их развития¹⁸:

1) «детонатором» конфликта обычно становятся столкновения между молодыми людьми разной этнической принадлежности в местах отдыха (кафе, клубы, дискотеки, стадионы), проходящие с использованием подручных средств и оружия; как правило, имеются пострадавшие (убитые и раненые), о жертвах нападения становится мгновенно известно друзьям и знакомым пострадавших, и происходит быстрая мобилизация по этническому признаку;

2) о происходящих столкновениях быстро становится известно населению, и общественное мнение сразу же обозначает случившийся инцидент как межэтническое противостояние. Основные сведения о распространении конфликтного взаимодействия поступают из Интернета. Интернет в данных конфликтах становится основным источником аккумуляции и распространения невероятных слухов и нагнетания обстановки даже на основе относительно достоверной информации.

Как показывает практика, официальные сайты органов власти всех уровней для оперативного информирования населения о развитии событий и купирования волны слухов и домыслов используются недостаточно – информация на них появляется в лучшем случае после прохождения пика конфликтного взаимодействия, как правило, о ходе расследования «организации массовых беспорядков»;

3) через некоторое время после столкновений, как реакция на недостаточную оперативность информационного сопровождения органами власти конфликтной ситуации, что часто воспринимается гражданами как замалчивание природы и причин конфликта, бездействие и коррумпированность представителей властных структур, происходят стихийные, но в большинстве случаев управляемые, организованные посредством Интернета, рассылки информации на мобильные телефоны и массового распространения листовок, митинги протеста;

4) на митингах выдвигаются разного рода инициативы о характере дальнейших отношений представителей коренного населения с

¹⁷ См.: Кунц Е. В. Место и роль межнационального конфликта в политических процессах в республиках постсоветского пространства // Вестник Челябинского гос. ун-та. Сер.: Право. 2009. № 21. С. 81.

¹⁸ См.: Порядок мониторинга этноконфессиональной ситуации и раннего выявления формирующихся конфликтов в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, их предупреждения, предотвращения эскалации данных конфликтов (методические рекомендации для органов местного самоуправления в Удмуртской Республике) (утвержден приказом министра национальной политики Удмуртской Республики от 29.04.2014. № 01-02/036-1) // [Электронный ресурс]. URL: // http://www.minnac.ru/res_ru (дата обращения: 25.10.2017).

представителями этнической группы, которые участвовали в столкновении;

5) дальнейшее развитие событий во многом зависит от оперативности действий представителей местной власти, их авторитета у жителей;

6) встреча представителей исполнительной власти и правоохранительных органов с митингующими, признание проблемы как реальности и необходимости ее справедливого, законного решения, способны если и не предотвратить, то хотя бы минимизировать протестные акции. Игнорирование же проблемы органами власти ведет к усилению у митингующих чувства обиды и несправедливости, что подталкивает их к мысли о необходимости самим «навести порядок». В отношении этнической группы, с представителями которой произошел конфликт, это может обернуться насильственными действиями: уничтожением имущества, разгромом принадлежащих ее представителям предприятий, физическим насилием;

7) конфликт становится управляемым после возвращения контроля над информационными потоками, введения в населенный пункт дополнительных сил правоохранительных органов, вмешательства в конфликт должностных лиц регионального и федерального уровней, обещающих разобраться в ситуации и принять меры в соответствии с законом;

8) постконфликтный этап проходит под пристальным вниманием органов власти различного уровня. Активизируется деятельность специальных комиссий. Более быстрым становится реагирование власти на последующие локальные вспышки конфликтности.

В современной правовой литературе выделяется ряд причин, которые порождают межнациональные конфликты. К ним могут относиться соперничество народов за владение собственностью, природными ресурсами, не соблюдение равноправия во всех сферах человеческой жизни, внесение изменений в целостность языка, культурных традиций, религиозная разница, исторически сложившиеся отношения, смена численности народов в результате миграций¹⁹, неконтролируемая миграция, социально-экономическая депрессия, приводящая к «поиску виновных» и ксенофобии, отсутствие внятной национальной политики, связанная с предыдущей проблема неосведомленности населения о реальной ситуации и отсутствие культуры межнационального общения, противостояние элит и кланов на фоне высокого уровня коррупции и массовой бедности в ряде национальных республик, низкая ответственность средств массовой информации, зачастую раздувающих конфликты, распространение радикального ислама и активность других государств²⁰.

Межэтнические противоречия имеют место как в сфере интеграции, так и в сфере локализации этносов. В качестве предпосылок данных противоречий следует выделить факторы объективного и субъективного характера. К числу объективных факторов относятся различия в языках, различия в культурах,

¹⁹ См.: Казарян К. А., Иванова С. Ю. Межнациональные конфликты и пути их решения // Научный альманах. 2016. № 1-3. С. 288.

²⁰ См.: Зеленков М. Ю. Межнациональные конфликты: проблемы и пути их решения (правовой аспект). Воронеж, 2006. С. 151.

различия в уровнях социально-экономического и политико-правового развития. К числу субъективных факторов относятся психологическое восприятие непонимаемого в качестве враждебного, приоритет монологовых форм общения над диалоговыми, стремление к самовозвеличиванию места и роли в социальной истории собственного этноса и, соответственно, к принижению социального статуса представителей других этносов, попытки объяснения собственных неудач «враждебными происками инородцев» и т. д.²¹

Причины возможных межнациональных конфликтов указаны и в нормативных актах. В частности, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года²² выделяются следующие негативные факторы, которые оказывают существенное влияние на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений, а именно:

- 1) высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации;
- 2) размывание традиционных нравственных ценностей народов Российской Федерации;
- 3) правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти;
- 4) сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике;
- 5) недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения, изучению истории и традиций народов России, их опыта солидарности в укреплении государства и защиты общего Отечества;
- 6) распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов;
- 7) недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации;
- 8) недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом;
- 9) влияние факторов, имеющих глобальный или трансграничный характер, таких как унифицирующее влияние глобализации на локальные

²¹ См.: Ромашов Р. А. К вопросу о психологических признаках конфликта в сфере межнациональных отношений // Вектор науки Тольяттинского гос. ун-та. 2013. № 1. С. 228.

²² См.: О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

культуры, нерешенность проблем беженцев и вынужденных переселенцев, незаконная миграция, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность.

Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий, содержат следующий перечень процессов, воздействующих на состояние межнациональных отношений:

- экономические (уровень и сферы занятости, уровень благосостояния, распределение собственности);
- политические (представительство в органах местного самоуправления, формы реализации политических прав);
- социальные (уровень воздействия на социальную инфраструктуру);
- культурные (удовлетворение языковых, образовательных, этнокультурных и религиозных потребностей);
- иные процессы, которые могут оказывать воздействие на состояние межнациональных отношений.

Названные выше факторы могут оказать влияние и на формирование межнациональных конфликтов на территории Саратовской области. В связи с этим, важным, с позиции авторов, представляется исследование социально-экономического положения и этнического состава Саратовской области. Саратовская область входит в состав Приволжского федерального округа. Область расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины, граничит на юге с Волгоградской областью, на западе – с Воронежской и Тамбовской областями, на севере – с Пензенской и Ульяновской областями, на северо-востоке – с Самарской областью, на юго-востоке и юге имеет государственную границу с Республикой Казахстан. Территория области составляет 101,2 тыс. кв. км. На территории Саратовской области создано 369 муниципальных образований, в т. ч. 38 муниципальных районов²³, к числу которых относятся Александрово-Гайский, Аркадакский, Аткарский, Базарно-Карабулакский, Балаковский, Балашовский, Балтайский, Вольский, Воскресенский, Дергачевский, Духовницкий, Екатериновский, Ершовский, Ивanteeвский, Калининский, Красноармейский, Краснокутский, Краснопартизанский, Лысогорский, Марковский, Новобурасский, Новоузенский, Озинский, Перелюбский, Петровский, Питерский, Пугачевский, Ровенский, Романовский, Ртищевский, Самойловский, Саратовский, Советский, Татищевский, Турковский, Федоровский, Хвалынский, Энгельсский²⁴.

Основную массу населения составляют русские (85,3 %). На территории

²³ См.: Стратегия социально-экономического развития Саратовской области до 2025 года (утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 18.07.2012 № 420-П) [Электронный ресурс]. URL: // <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 10.10.2017).

²⁴ См.: Саратовская область. Административно-территориальное устройство. [Электронный ресурс]. URL: // <http://saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2017).

Саратовской области также проживают казахи (3 %), татары (2,1 %), украинцы (1,66 %), армяне (0,95 %), азербайджанцы (0,59 %), чувашаи (0,49 %), мордва (0,43 %), белорусы (0,34 %), немцы (0,30 %), чеченцы (0,23 %), лезгины (0,21 %), корейцы (0,17 %), башкиры (0,14 %), цыгане (0,13 %), молдаване (0,12 %), марийцы (0,12 %), узбеки (0,12 %), курды (0,11 %), евреи (0,09 %), грузины (0,08 %), таджики (0,07 %), аварцы (0,06 %), езиды (0,05 %), удмурты (0,05 %), табасараны (0,05 %) ²⁵.

На территории муниципальных районов Саратовской области имеются места компактного проживания и численного преобладания представителей Центральной Азии и Кавказского региона, а также дальнего зарубежья (Китай, Вьетнам и др.). К числу таких районов относятся:

1) Александрово-Гайский муниципальный район: чеченцы – 125 человек, из них:

– хутор Крутенький Варфоломеевского муниципального образования: чеченцы – 12 чел.;

– хутор Морозов Искровского муниципального образования: чеченцы – 27 чел.;

– хутор Вобликов Искровского муниципального образования: чеченцы – 17 чел.;

– хутор Федечкин Новостепновского муниципального образования: чеченцы – 39 чел.;

– хутор Федоровка Новостепновского муниципального образования: чеченцы – 6 чел.;

– хутор Яшин Новостепновского муниципального образования: чеченцы – 24 чел.;

2) Питерский муниципальный район:

– село Питерка: чеченцы – 29 чел., татары – 35 чел.;

– село Агафоновка: украинцы – 75 чел.;

– поселок Нариманово: татары – 20 чел.;

3) Озинский муниципальный район:

– Казахи – 4281 чел.;

– Курды – 1250 чел.;

– Дагестанцы – 141 чел.;

– Азербайджанцы – 95 чел.;

– Чеченцы – 14 чел.;

– Таджики – 8 чел.;

– Узбеки – 8 чел.;

– Армяне – 7 чел.;

4) Перелюбский муниципальный район:

– Курды – 460 чел.;

– Азербайджанцы – 252 чел.;

²⁵ См.: Информация о межнациональных и межконфессиональных отношениях в субъекте Российской Федерации, расположенном в Приволжском федеральном округе, предоставлена Комитетом общественных связей и национальной политики Саратовской области по запросу.

- Чеченцы – 136 чел.;
- Дагестанцы – 43 чел.

Места компактного проживания на территории этого района: х. Фадино, х. Бригадировка, х. Саблерский, с. Перелюб, с. Марьевка, п. Пригорки, с. Иваниха, п. Целинный;

5) Дергачевский муниципальный район:

– Чеченцы – п. Рабочий Советского муниципального образования (казахи – 78 %, чеченцы – 12 %, азербайджанцы – 8 %) – 12 чел., п. Гореловский Советского муниципального образования (казахи – 53,5 %, чеченцы – 12 %, русские – 10 %) – 16 чел., п. Васильевка Дергачевского муниципального образования (казахи – 60 %, русские – 26%, чеченцы – 4 %) – 10 чел.;

– Азербайджанцы – п. Советский Советского муниципального образования (русские – 39 %, казахи – 38 %, татары – 9 %, азербайджанцы – 5 %) – 21 человек, п. Рабочий Советского муниципального образования (казахи – 78 %, чеченцы – 12%, азербайджанцы – 8%) – 17 чел.;

– Курды – п. Тимонин Демьянского муниципального образования (курды – 85 % русские – 15 %) – 243 человека, с. Новоросляевка Демьянского муниципального образования (русские – 83 %, курды – 15 %, казахи – 2 %) – 97 чел.;

– Армяне – р.п. Дергачи (русские – 71 %, казахи – 12 %, татары – 10 %, армяне – 1%) – 103 чел.;

Казахи – проживают во всех муниципальных образованиях района, при этом являются коренными жителями. Численность данной национальности составляет свыше 4600 чел. (21,9 % от общей численности населения района);

6) Новоузенский муниципальный район:

- Казахи – 7882 чел.;
- Чеченцы – 373 чел.;
- Армяне – 164 чел.;
- Азербайджанцы – 101 чел.;
- Корейцы – 80 чел.;
- Лезгины – 24 чел.;
- Узбеки – 18 чел.;
- Дагестанцы – 16 чел.;
- Таджики – 5 чел.;
- Аварцы – 3 чел.
- Грузины – 2 чел.

При этом в г. Новоузенск проживают: чеченцы – 162 чел., армяне – 126 чел., азербайджанцы – 50 чел., в Дюрском муниципальном образовании: чеченцы – 26 чел., Алгайском муниципальном образовании: чеченцы – 22 чел., Горькореченском МО: чеченцы – 43 чел., Куриловском муниципальном образовании: чеченцы – 29 чел., Пограниченском муниципальном образовании: чеченцы – 30 чел.

Большая часть народов, проживающих на территории Саратовской области, имеет собственные национальные общественные организации,

главная цель которых заключается в более полной мере выражать потребности и запросы представляемых ими народов в сохранении национальной культуры, родного языка, традиций и самобытности, способствовать активному вовлечению этнических групп в социокультурное пространство региона. Среди таких народов – русские (1 национально-культурное объединение), казахи (6 национально-культурных объединений), татары (1 национально-культурное объединение), украинцы (2 национально-культурных объединения), армяне (2 национально-культурных объединения), азербайджанцы (4 национально-культурных объединения), чувашаи (1 национально-культурное объединение), мордва (2 национально-культурных объединения), белорусы (1 национально-культурное объединение), немцы (5 национально-культурных объединений), чеченцы (1 национально-культурное объединение), лезгины (1 дагестанское объединение), башкиры (1 национально-культурное объединение), узбеки (2 национально-культурных объединения), курды (4 национально-культурных объединения), евреи (3 национально-культурных объединения), грузины (1 национально-культурное объединение), таджики (2 национально-культурных объединения), аварцы (1 дагестанское объединение), езиды (1 национально-культурное объединение), табасараны (1 дагестанское объединение).

Среди религиозных конфессий, действующих на территории Саратовской области, можно выделить следующие: православное христианство, ислам, иудаизм, католицизм, лютеране, христиан-монофизиты, необуддизм, старообрядчество, пятидесятники-христиане веры евангельской, христиане-адвентисты седьмого дня, протестантизм, неопротестантизм, пресвитерианство, мормоны, богородичники, вайшнавы.

При этом, несмотря на достаточное этническое многообразие конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений, в 2016 и 2017 годах в Саратовской области не зафиксировано.

На формирование межнациональных конфликтов существенное влияние могут оказывать различные факторы, среди которых особо, на наш взгляд, следует выделить уровень безработицы. По данным Министерства занятости, труда и миграции Саратовской области на 31 октября 2017 года численность безработных, состоящих на учете в службе занятости, составила 9930 чел., уровень безработицы – 0,8 % (по России – 1,0 %). Каждый четвертый безработный гражданин проживает в г. Саратове. Численность безработных граждан, зарегистрированных в службе занятости г. Саратова – 2664 чел., уровень безработицы – 0,5 %. С начала года численность безработных граждан, зарегистрированных в службе занятости, снизилась на 3022 чел., или на 23,3 % (за неделю численность безработных снизилась на 159 чел. или на 1,6 %), в том числе в г. Саратове численность безработных снизилась на 1014 чел., или на 26,6 % (за неделю численность безработных снизилась на 37 чел. или на 1,4 %). С начала текущего года признано безработными 19272 чел., из них высвобождены в связи с ликвидацией организации, по сокращению численности или штата работников – 2703 чел., или 14 %, уволены по собственному желанию – 9221 чел., или 48 %.

В ноябре 2017 года – январе 2018 года со 162 предприятий планируется

высвобождение 1,7 тыс. чел., из которых 0,9 тыс. чел. обратится в службу занятости²⁶.

В 2017 году по результатам социального картографирования в 22 муниципальных районах выявлено 48 «критических» зон рынка труда, с численностью населения в трудоспособном возрасте свыше 100 человек, где практически отсутствуют работодатели. В «критических» зонах проживает 42,2 тыс. человек, из них 56 % или 23,8 тыс. человек трудоспособного возраста.

Уровень регистрируемой безработицы в «критических» зонах на 1 апреля 2017 года составил 2 % (473 чел.), коэффициент напряженности – 4,9 безработных на вакансию. Доля выезжающих на заработки составляет 40% от численности трудоспособного населения.

Наиболее высокий уровень безработицы отмечен в с. Львовка (Балашовский муниципальный район) – 11,4 %, с. Асметовка (Петровский муниципальный район) – 8,3 %, п. Южный и с. Антоновка (Ершовский муниципальный район) – 7,6 % и 6,5 % и др.²⁷

При этом в рейтинге регионов Российской Федерации по отношению денежных доходов населения к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг за январь – май 2017 года Саратовская область занимает 74-е место из 85, по уровню безработицы – 33-е из 85²⁸.

Следует отметить, что на процесс формирования и развития конфликта могут влиять сразу несколько причин. Таким образом, конфликт, возникший в рамках роста безработицы граждан в том или ином муниципальном образовании или невыплаты заработной платы на отдельном предприятии или в организации может вполне дополниться под воздействием ряда факторов прочими противоречиями, например, неудовлетворенностью регулированием миграционных процессов в данном муниципальном образовании и перерасти в межнациональный конфликт.

При этом межнациональный конфликт маловероятен между традиционно контактирующими группами, наработавшими навыки исторически сложившегося взаимодействия. Наиболее распространенной предпосылкой межэтнических столкновений является различие в подходах и оценке проблемной ситуации местным населением и мигрантами, привыкшими к иным этнокультурным стандартам.

Приезжие, как правило, ориентируются на нормы закона и собственные нормы обычного права, которые, в лучшем случае, могут не учитывать локальные нормы обычного права принимающего сообщества. Со стороны местного населения фиксируется нарушение мигрантами норм обычного местного права, которые они либо не знают, либо заведомо ими пренебрегают.

²⁶ См.: Ситуация на рынке труда на 31 октября 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/employment> (дата обращения: 10.11.2017).

²⁷ См.: Информация о «критических» зонах рынка труда в 2017 году. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/employment/index.php?SECTION_ID=94 (дата обращения: 10.11.2017).

²⁸ См.: Аналитический бюллетень «Социально-экономическое положение регионов РФ». Итоги января - июня 2017 года. М., 2017. С. 55, 57.

В связи с этим логичным представляется тот факт, что в ряде региональных нормативных правовых актов²⁹ появляется такой термин, как «новые этнические группы», под которыми понимаются этнокультурно отличимые от старожильческого населения республики группы, прибывшие в республику в последние два десятилетия (в основном – представители народов Северного Кавказа, государств Закавказья, Средней Азии, дальнего Зарубежья). Следовательно, отдельного внимания, на наш взгляд, заслуживает изучение влияния процессов миграции населения, как на территорию Саратовской области, так и с ее территории.

1.2. Влияние миграционной ситуации на формирование конфликтов в сфере межнациональных отношений

Миграция населения в современных условиях становится одним из основных факторов, сказывающихся на социально-экономическом, общественно-политическом, демографическом развитии общества, состоянии и динамике межнациональных отношений. Эффективное регулирование миграционных процессов в значительной степени способствует становлению и развитию государственности, институтов гражданского общества, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений. В тоже время потеря контроля грозит серьезными последствиями, которые скажутся на всех сторонах жизни населения.

Следует отметить, что за последние два десятилетия миграционный прирост в России в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Таким образом, переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Однако нельзя забывать и о других аспектах миграции, питающей теневую экономику и негативно влияющей на состояние законности и правопорядка. Кроме того, неконтролируемая миграция способна нарушать этнический баланс регионов. В селах и малых городах различные диаспоры откровенно пытаются навязывать свои правила жизни, которые чаще всего не просто конфликтуют с традиционным местным укладом, а возвращают людей к полуфеодальным формам кланового устройства общества, характерным для тех

²⁹ См.: Например: Порядок мониторинга этноконфессиональной ситуации и раннего выявления формирующихся конфликтов в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, их предупреждения, предотвращения эскалации данных конфликтов (методические рекомендации для органов местного самоуправления в Удмуртской Республике) (утв. приказом министра национальной политики Удмуртской Республики от 29.04.2014 № 01-02/036-1). [Электронный ресурс]. URL: // [http:// minnac.mifors.com](http://minnac.mifors.com) (дата обращения: 30.10.2017).

стран, откуда прибыли мигранты, и совершенно чуждым национальной ментальности. При этом клановое родство внутри диаспор является главным законом жизни, который гораздо выше всех других законов, включая Уголовный кодекс³⁰.

Таким образом, перед субъектами Российской Федерации в настоящее время стоят актуальные задачи по реализации концептуальных основ региональной миграционной политики с учетом социальных, экономических, демографических и других особенностей конкретного региона.

В полной мере это относится к Саратовской области – региону, для которого эффективное регулирование миграционных процессов выходит на уровень задач стратегического развития.

Необходимость комплексного подхода к регулированию миграционных процессов в области обусловлена ее приграничным геополитическим положением, многонациональным и поликонфессиональным составом населения, потребностью в решении проблем демографии населения и обеспечения экономики трудовыми ресурсами.

2 августа 2013 года Постановлением Правительства Саратовской области № 375-П была утверждена Концепция миграционной политики в Саратовской области на период до 2025 года³¹.

Основное предназначение данного программного документа состоит в формировании основных ориентиров миграционной политики региона на среднесрочную перспективу, а также определении средств и способов разрешения проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

В соответствии с региональной Концепцией в качестве приоритетных целей миграционной политики в Саратовской области, соотнесенных с целями государственной миграционной политики Российской Федерации, определены:

1) миграционный прирост населения, обеспечивающий стабилизацию численности населения к 2015 году на уровне 2,45 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 году;

2) стимулирование селективной миграции, основанной на половозрастных и квалификационных потребностях экономики области. В качестве исходного ориентира принят тип мигранта, обладающий следующими характеристиками:

- трудоспособный возраст;
- наличие или получение в настоящее время профессионального образования;
- наличие опыта работы по полученной профессии и специальности;

³⁰ См.: Анисимов А. А., Тихонова О. Б. Актуальные проблемы совершенствования государственной миграционной политики в России // Миграционное право. 2011. № 4. С. 2- 12.

³¹ Об утверждении Концепции миграционной политики в Саратовской области на период до 2025 года : Постановление Правительства Саратовской области от 02.08.2013 № 375-П // Собрание законодательства Саратовской области. 2013. № 31.

- соответствие образования и уровня квалификации потребностям рынка труда области;

- уровень знания русского языка не ниже среднего;

- готовность к принятию культурных, исторических ценностей народов Российской Федерации;

- зарегистрированный брак, наличие детей (в случае отсутствия зарегистрированного брака предпочтителен мигрант мужского пола);

3) рациональное распределение населения на территории области с учетом схемы территориального планирования Саратовской области;

4) сохранение национально-культурного баланса населения в муниципальных образованиях области;

5) сохранение национально-культурных, исторических традиций народов Российской Федерации;

6) обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения области.

С учетом отмеченных целеполагающих установок основными направлениями миграционной политики в Саратовской области являются:

1) повышение миграционной привлекательности области, создание условий и стимулов для переселения в область на постоянное место жительства граждан других субъектов Российской Федерации, соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан, развитие просветительской деятельности государственных структур и общественных объединений:

- актуализация схемы территориального планирования Саратовской области;

- развитие рынка труда, обеспечивающего территориальную мобильность рабочей силы и прогрессивные сдвиги в структуре занятости населения (молодежь, женщины, инвалиды), на основе создания новых и повышения эффективности существующих рабочих мест, улучшения условий и оплаты труда, развития малого предпринимательства;

- активизация целевого жилищного строительства на территории области на основе расширения источников финансирования и увеличения доли внебюджетных средств и кредитных ресурсов, в том числе с возможностью участия в действующих федеральных и областных жилищных программах, а также с использованием механизмов ипотечного жилищного кредитования;

- развитие дешевых сегментов рынка арендуемого жилья;

- обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания;

- разработка правовых актов области, обеспечивающих реализацию Концепции;

- разработка программ и планов мероприятий, направленных на реализацию Концепции;

- совершенствование модели системы управления миграционной политикой области с учетом динамики развития миграционного процесса;

- создание инфраструктуры поддержки мигрантов на основе

государственно–частного партнерства;

- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих области и муниципальных служащих по вопросам реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;

- проведение регулярного мониторинга миграционных процессов и оценка их влияния на социально-экономическую обстановку Саратовской области;

- пропаганда в средствах массовой информации объективных процессов, происходящих в сфере миграции, их значимости и необходимости для развития Саратовской области;

2) уменьшение оттока из области квалифицированных специалистов:

- разработка системы комплексных мер, направленных на закрепление квалифицированных специалистов на территории области;

- разработка системы мер, направленных против демпинга уровня заработной платы по вакансиям, на которые работодатель планирует привлечение иностранных работников;

3) разработка дифференцированных механизмов отбора и привлечения мигрантов, отвечающих характеристикам исходного ориентира:

- разработка механизмов привлечения мигрантов, учитывая страны их происхождения, профессиональные, квалификационные и иные характеристики отбора специалистов;

- создание дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, осуществления трудовой деятельности, в том числе программ привлечения в область высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на областном рынке труда;

- стимулирование миграции в Саратовскую область молодежи, имеющей особо востребованные на рынке труда области профессии и специальности;

- создание условий для миграции в Саратовскую область предпринимателей и инвесторов;

- содействие переселению в Саратовскую область иностранных граждан в целях воссоединения семей;

- создание системы государственной поддержки отдельных категорий мигрантов (в том числе молодых семей, молодых ученых и специалистов) в обеспечении жильем и улучшении жилищных условий путем формирования соответствующих правовых, организационных и финансово-кредитных условий;

4) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности:

- совершенствование условий для обучения в образовательных учреждениях, расположенных на территории области, на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания;

- увеличение контингента студентов в областных образовательных

учреждениях среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств-участников СНГ;

– совершенствование условий пребывания в Саратовской области иностранных студентов, их социально-культурной адаптации;

– содействие мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работой в образовательных учреждениях и научных организациях;

– организационное и информационное содействие образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;

– содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории области;

5) увеличение привлечения соотечественников из стран ближнего и дальнего зарубежья на постоянное место жительства:

– разработка и реализация программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

– обеспечение гарантий государственной поддержки соотечественникам, переехавшим в Саратовскую область;

6) дифференциация миграционных потоков на основании схемы территориального планирования Саратовской области:

– разработка системы мер, направленных на равномерное и сбалансированное размещение мигрантов;

– повышение инвестиционной привлекательности муниципальных районов с высоким оттоком населения и критическим состоянием рынка труда, создание необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры;

– повышение инвестиционной привлекательности приграничных с Республикой Казахстан районов области с целью создания необходимой социальной и транспортной инфраструктуры для переселения граждан в указанные районы с целью осуществления трудовой деятельности;

– определение перспективных либо не рекомендуемых для расселения мигрантов муниципальных районов и населенных пунктов, разработка карты приоритетного расселения мигрантов;

– разработка программ и планов мероприятий по интеграции и социально-экономической инклюзии мигрантов на территории области;

– учет демографической и миграционной ситуации, конъюнктуры рынка труда районов с низкой численностью трудоспособного населения при формировании областного бюджета;

7) содействие развитию внутренней миграции, как внутриобластной, так и межрегиональной:

– создание экономических условий (обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда) для повышения территориальной мобильности рабочей силы;

- разработка механизмов стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда;

- развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, в том числе распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости;

- содействие внутренней миграции, прежде всего, между областным центром, малыми городами и сельскими поселениями;

- развитие транспортной инфраструктуры внутренних пассажирских перевозок;

- повышение информированности населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;

- поддержка образовательной (учебной) миграции жителей области в целях получения образования и повышения квалификации по профессиям, востребованным на рынке труда;

- развитие межрегионального взаимодействия в целях повышения трудовой мобильности российских граждан, в том числе заключение соглашений о сотрудничестве в сфере занятости населения;

- совершенствование региональной и межрегиональной систем обмена информацией о возможностях трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства в Саратовской области;

8) повышение укорененности и оседлости населения области, прежде всего, в малых городах и сельских населенных пунктах на всей территории области:

- разработка системы мер, направленных на снижение оттока жителей области для трудоустройства в другую местность, их полную занятость в местах постоянного проживания;

- обеспечение доступности жилья, доступности и качества государственных услуг, в первую очередь, услуг здравоохранения, образования и культуры в местах их проживания;

9) содействие интеграции и социальной инклюзии мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом:

- разработка, внедрение и реализация программ интеграции и социальной инклюзии мигрантов и членов их семей в Саратовской области на основе взаимодействия органов государственной власти области, органов местного управления области, институтов гражданского общества и бизнес-структур;

- создание условий для адаптации и интеграции мигрантов (в том числе беженцев и вынужденных переселенцев), содействие в обучении русскому языку, правовому просвещению, информированию о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры, включая создание центров информации и социальной адаптации мигрантов;

- содействие развитию в обществе культуры межнациональных и

межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

10) совершенствование института социального партнерства, способствующего согласованию интересов мигрантов, работодателей и органов исполнительной власти, в том числе создание профессиональных союзов мигрантов:

- повышение правовой грамотности работодателей и мигрантов в сфере трудовых отношений;

- оказание содействия созданию профессиональных союзов мигрантов;

11) развитие институтов гражданского общества, направленных на социальную интеграцию и социальную инклюзию мигрантов:

- содействие в развитии и поддержка институтов гражданского общества, направленных на социализацию и интеграцию мигрантов;

- совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими интеграции и инклюзии мигрантов;

- содействие созданию в муниципальных районах области общественных национально-культурных объединений;

- организация информационно-просветительской деятельности по вопросам реализации миграционной политики, социализации и интеграции мигрантов, в том числе через средства массовой информации;

12) предупреждение, предотвращение и минимизация негативных последствий миграционных процессов, противодействие незаконной миграции:

- подготовка предложений по совершенствованию правовой базы противодействия незаконной миграции;

- совершенствование межведомственного взаимодействия по вопросам противодействия незаконной миграции;

- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

- противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

- разработка системы мероприятий по предупреждению возможных конфликтов и снятию противоречий, связанных с обустройством мигрантов и их интеграцией в местную среду;

- развитие информационно–пропагандистской работы по предупреждению и устранению возникновения мигрантофобии, проявлений экстремизма в сфере межэтнических отношений, в том числе привлечение средств массовой информации.

Миграционная ситуация в регионе, которая является результатом осуществления региональной миграционной политики, безусловно, определяется демографическими и этносоциальными показателями. Так, с 1996 года демографическая ситуация в Саратовской области характеризуется устойчивой динамикой снижения численности населения. По данным

территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области численность постоянного населения области составляет 2 479,3 тысячи человек (16,1 % моложе трудоспособного возраста, 57,7 % – трудоспособного, 26,2 % – старше трудоспособного), из них 1874,4 чел. – городские жители (75,2 %), 618,6 тысяч человек (24,8 %) – сельские³².

Изменение численности населения Саратовской области происходит под влиянием естественной убыли населения, а также внутренних и внешних миграционных процессов.

На 1 января 2017 года естественная убыль населения области составила 7 705 человек (в аналогичном периоде прошлого года³³ – 6 685 человек). По прогнозу Федеральной службы государственной статистики естественная убыль населения Саратовской области к 2025 году составит 15,9 тыс. человек. Серьезной проблемой является то, что из общего числа умерших почти треть составляют граждане трудоспособного возраста, около 80 % из них – мужчины. В результате в области наблюдаются серьезные гендерные диспропорции населения. Число женщин превышает число мужчин, начиная с возраста 29 лет. После 30 лет численность женщин больше численности мужчин на 30,3 % и составляет 1 667 308 человек. Это является одним из ключевых факторов разрушения семьи и низкой рождаемости. По заключениям ряда специалистов, для придания стабильности семье и положительной динамики рождаемости необходимо превышение числа мужчин над женщинами как минимум на 10 %.

Характерной чертой демографических процессов, происходящих в Саратовской области, является старение населения. Доля лиц старше трудоспособного возраста составляет 24,9 %. К 2025 году она вырастет на 4,7 процентных пункта и составит 29,6 %. По прогнозу доля лиц в трудоспособном возрасте к 2025 году составит 54,5 % и сократится на 11,8 % (на 177,2 тыс. человек), что в 2,1 раза быстрее темпов снижения общей численности населения области.

Согласно результатам Всероссийской переписи населения 2010 года на территории Саратовской области проживает более 130 национальностей, среди которых наиболее многочисленными являются русские, казахи, татары, украинцы, армяне, азербайджанцы, чувашаи, белорусы, немцы и чеченцы. При этом 85,3 % (2 151 215 чел.) общей численности населения составляют русские, 3 % (76 007 человек) – казахи, 2,1 % (52 884 человек) – татары.

Следует иметь в виду, что сведения о структуре национального состава населения области достаточно условны, так как несколько десятков национальностей представлены в области численностью от 1 до 10 человек (коморцы – 1, сантомийцы – 3, баски – 6 человек и т. д.).

Учитывая сложившуюся демографическую и этносоциальную ситуацию Саратовском регионе, миграционные процессы приобретают особое значение.

³² См.: Данные Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области на 01.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: // http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/srtv/ru/statistics/population/9a9093004361f9a59b51db74665da2b8 (дата обращения: 30.10.2017).

³³ Далее – АППГ.

Однако следует отметить, что и они имеют различную векторную направленность.

Внутриобластная миграция составляет в общем миграционном объеме около 50 %, но на изменение численности населения области в целом она не влияет.

В последние десятилетия прослеживается устойчивая тенденция миграционной убыли от межрегиональной миграции (на 01.01.2017 – 5 609 человек). В миграционном обмене с другими субъектами Российской Федерации Саратовская область является донором для субъектов Центрального федерального округа (г. Москва – 29 %, Московская область – 47,2 %) – 44 % всех выбывших, Северо-Западного федерального округа (г. Санкт-Петербург – 40,7 %, Ленинградская область – 21,4 %) – 10,7 % всех выбывших и субъектов Уральского федерального округа – 6,6 % всех выбывших.

В область приезжают преимущественного жители Центрального федерального округа – 25 % прибывших, Приволжского федерального округа – 23 % (в основном из Пензенской и Самарской областей), Южного федерального округа – 15,4 %.

Вместе с тем, международная миграция за тот же период имела миграционный прирост на 5 045 человек, в том числе со странами СНГ – 5 016 человек. В этой связи миграция населения частично компенсирует естественную убыль населения (табл. 1).

Таблица 1.

Общие итоги миграции населения по Саратовской области на 01.01.2017³⁴

Миграция	Прибывшие	Выбывшие	Миграционный прирост, убыль (-)
Всего:	70 490	71 054	-564
в пределах России: всего	59 395	65 004	-5 609
в том числе:			
внутриобластная	35 453	35 453	-
межрегиональная	23 942	29 551	-5 609
международная,	11 095	6 050	5 045
в том числе			
со странами СНГ:	10 720	5 614	5 106
Азербайджан	1 016	683	333
Армения	1 245	777	468
Белоруссия	55	40	15
Казахстан	2 239	1 290	949
Киргизия	348	210	138
Молдавия	369	215	154
Таджикистан	893	361	532
Туркмения	101	61	40

³⁴ См.: Данные Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области на 01.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/srtv/ru/statistics/population/bd5c4c00443e8b618a24ef20d5236cbc (дата обращения: 30.10.2017).

Узбекистан	1 976	1 282	694
Украина	2 478	695	1 783
с другими зарубежными странами	375	436	-61

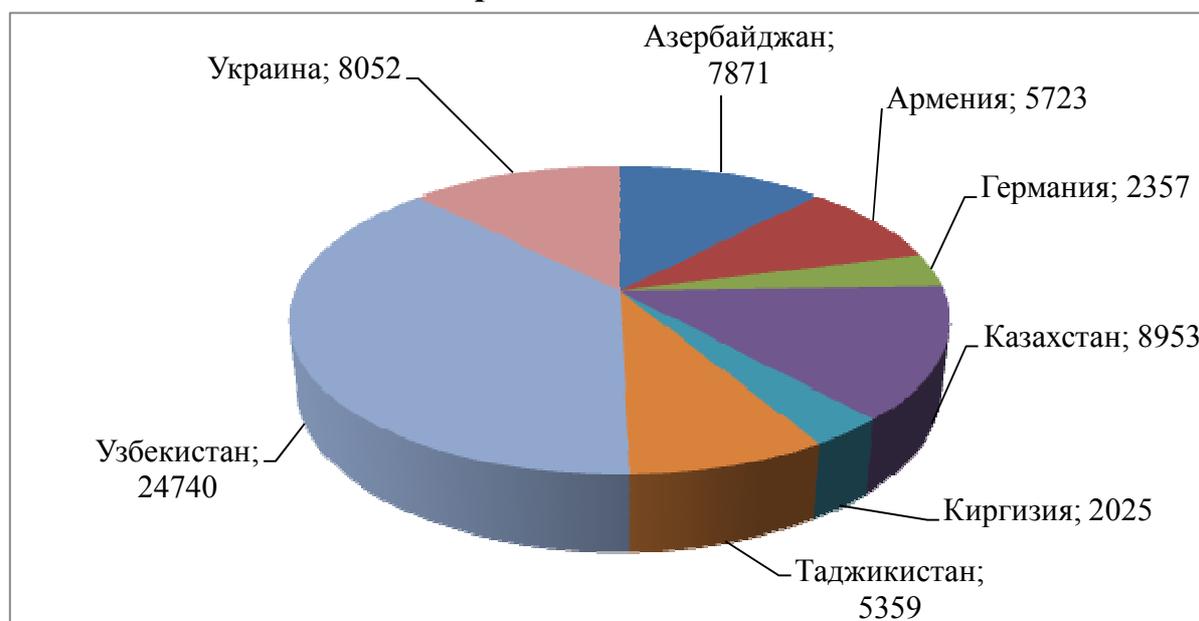
Особенности внешних миграционных процессов в регионе в значительной степени определяются наличием протяженного участка Государственной границы с Республикой Казахстан, а также своеобразным географическим местоположением, что делает Саратовскую область «транзитной» для следования мигрантов из Азиатского и Кавказского регионов в Европу.

По данным Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области в 2016 г. на территории Саратовской области на миграционный учет поставлено 90 120 (АППГ – 95 570) иностранных граждан и лиц без гражданства, из них по месту жительства – 11 350 (АППГ – 12 301), по месту пребывания – 78 770 (АППГ – 83 269), в том числе иностранных граждан, прибывших в визовом порядке – 11 976 (АППГ – 17 938).

Наибольшее количество иностранных граждан прибыло из Узбекистана – 24 740 (АППГ – 21 499), Казахстана – 8 953 (АППГ – 8 800), Украины – 8 052 (АППГ – 16 401), Азербайджана – 7 871 (АППГ – 7 978), Армении – 5 723 (АППГ – 6 111), Таджикистана – 5 359 (АППГ – 4 763), Германии – 2 357 (АППГ – 2 705), Кыргызстана – 2 025 (АППГ – 2 016), Молдовы – 1 520 (АППГ – 1 736), Туркмении – 1 371 (АППГ – 1 000), Турции – 325 (АППГ – 807), Грузии – 306 (АППГ – 276), Анголы – 160 (АППГ – 156) (рис. 1).

Рисунок 1.

Гражданская принадлежность лиц, прибывших на территорию Саратовской области



Большинство иностранных граждан и лиц без гражданства поставлено на миграционный учет по г. Саратову – 36 516 (АППГ – 36 832), г. Балаково – 3 108 (АППГ – 4 207), г. Вольск – 4 198 (АППГ – 4 848), г. Энгельс – 12 411 (АППГ –

13 302).

Среди целей въезда наибольшее распространение имели:

- частный визит – 21 996 (АППГ – 25 714),
- осуществление трудовой деятельности – 12 419 (АППГ – 14 815),
- обучение – 5 182 (АППГ – 4 821),
- туризм – 3 153 (АППГ – 3 051),
- деловые поездки – 1 971 (АППГ – 2 281).

Снято с миграционного учета 78 765 иностранных граждан и лиц без гражданства (АППГ – 78 452), из них по месту пребывания – 71 272 (АППГ – 73 594), по месту жительства – 7 439 (АППГ – 4 858).

По состоянию на 31 декабря 2016 года в Саратовской области на основании разрешения на временное проживание (далее – РВП) проживал 8 881 (АППГ – 9 692) иностранный гражданин (далее – ИГ) и лицо без гражданства (далее – ЛБГ), в том числе граждан: Украины – 1 919 (АППГ – 2 217); Узбекистана – 1 735 (АППГ – 1 857); Азербайджана – 1 315 (АППГ – 1 342); Казахстана – 1 277 (АППГ – 1 572); Армении – 1 004 (АППГ – 1 148); Таджикистана – 786 (АППГ – 687); Молдовы – 298 (АППГ – 290); Грузии – 53 (АППГ – 57); Туркменистана – 33 (АППГ – 37); лиц без гражданства – 137 (АППГ – 144).

Принято 6 456 решений об оформлении разрешений на временное проживание (АППГ – 8 366), из них с учетом установленной квоты – 2 746 (АППГ – 3 126). Иностранцам и ЛБГ, прибывшим в безвизовом порядке – 6 176 (АППГ – 8 177), лицам без гражданства – 112 (АППГ – 93), участникам Государственной программы и членам семей участников Госпрограммы – 2 427 (АППГ – 2 885).

Наибольшее количество решений об оформлении РВП в Российской Федерации вынесено в отношении граждан Казахстана – 1 302 (АППГ – 1 340), Узбекистана – 1 297 (АППГ – 1 566), Украины – 1 292 (АППГ – 2 715), Азербайджана – 667 (АППГ – 824), Таджикистана – 663 (АППГ – 526), Армении – 573 (АППГ – 698), Молдовы – 244 (АППГ – 237), Кыргызстана – 129 (АППГ – 185), Грузии – 53 (АППГ – 42), лицам без гражданства – 112 (АППГ – 9), иных государств – 123 (АППГ – 49).

За 12 месяцев 2016 г. оформлено 2 862 вида на жительство (АППГ – 2 635), в том числе лицам без гражданства – 64 (АППГ – 66). Иностранцам оформлено 2 798 видов на жительство (АППГ – 2 569), из них: гражданам Армении – 555 (АППГ – 553), Азербайджана – 490 (АППГ – 418), Узбекистана – 489 (АППГ – 467), Украины – 359 (АППГ – 228), Казахстана – 285 (АППГ – 296), Таджикистана – 211 (АППГ – 277), Молдовы – 106 (АППГ – 76), Кыргызстана – 103 (АППГ – 73), Беларуси – 43 (АППГ – 40), Туркменистана – 10 (АППГ – 26).

По виду на жительство проживает 5 396 иностранных граждан и лиц без гражданства (АППГ – 5 129), в том числе 206 лиц без гражданства (АППГ – 292) и 5 190 иностранных граждан (АППГ – 4 832), в том числе граждан: Узбекистана – 886 (АППГ – 836), Армении – 830 (АППГ – 971), Азербайджана – 727 (АППГ – 770), Украины – 675 (АППГ – 523), Таджикистана – 546 (АППГ

– 460), Казахстана – 466 (АППГ – 413), Молдовы – 252 (АППГ – 151), Беларуси – 164 (АППГ – 120), Грузии – 135 (АППГ – 100), Туркменистана – 98 (АППГ – 92), Германии – 36 (АППГ – 35), Израиля – 28 (АППГ – 27), Литвы – 26 (АППГ – 25), Болгарии – 7 (АППГ – 7), Польши – 4 (АППГ – 7).

В рамках подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Саратовскую область соотечественников, проживающих за рубежом» государственной программы области «Содействие занятости населения, совершенствование социально-трудовых отношений и регулирование трудовой миграции в Саратовской области до 2020» в 2016 году на территорию Саратовской области прибыло 3 243 участника Государственной программы и члена их семей, в том числе 724 человек – несовершеннолетних; 217 человек пенсионного возраста.

С точки зрения миграционной ситуации можно выделить несколько причин, способных выступить катализаторами межнациональных конфликтов. Это, прежде всего, экономическая составляющая: разница в уровне жизни, влияние на состояние рынка труда и т. п., «вытеснение» постоянного населения из традиционных экономических сфер и др. Немаловажное значение имеют также духовно–нравственные, культурные и криминальные аспекты. Рассмотрим некоторые из них более подробно применительно к Саратовской области.

В результате регулирования миграционных процессов и исполнения правоприменительных функций в сфере трудовой миграции в 2016 г. оформлено 25 (АППГ – 46, –45,7 %) разрешений на привлечение и использование 81 (АППГ – 128, –36,7 %) иностранного работника.

По состоянию на 1 января 2017 года имеется 19 (АППГ – 44, –56,8 %) действительных разрешений на привлечение и использование 49 иностранных специалистов (АППГ – 145, –66,2 %). Иностранцам оформлено 6 339 (АППГ – 6 717, –5,6 %) разрешительных документов для временной трудовой деятельности³⁵ (табл. 2).

Таблица 2.

Количество оформленных иностранным гражданам разрешительных документов

Напечатано разрешительных документов (государство)	Разрешения на работу	Патенты
Австралия	1	0
Австрия	7	0
Азербайджан	0	286
Великобритания	1	0
Венгрия	1	0
Венесуэла	1	0

³⁵ См.: Данные Управления по вопросам миграции ГУМВД России по Саратовской области на 01.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: // <http://64.мвд.рф/ms/mssp/item/9291071> (дата обращения: 10.10.2017).

Германия	4	0
Индия	1	0
Италия	1	0
Камерун	1	0
Китай	4	0
Латвия	1	0
Молдова	1	100
Португалия	1	0
Румыния	57	0
США	9	0
Словакия	2	0
Таджикистан	0	687
Таиланд	5	0
Турция	12	0
Узбекистан	0	4 899
Украина	1	252
Франция	3	0
Хорватия	1	0
Итого	115	6 224

Иностранным гражданам оформлено 115 (АППГ – 156, –26,3 %) разрешений на работу, из них иностранным гражданам, прибывшим в визовом порядке, – 114 (АППГ – 142, –26,8 %); прибывшим в безвизовом порядке – 1 (АППГ – 7, –71,4 %). Из 114 иностранных граждан, прибывших в визовом порядке, 33 являются высококвалифицированными специалистами (АППГ – 22, +27,2 %).

Работодателями и иностранными гражданами за оформление разрешения на привлечение и использование иностранных работников и разрешения на работу, в бюджет перечислено 1 212 500 руб. (АППГ – 1 846 000 руб., –34,3%) в виде государственной пошлины.

За 12 месяцев 2016 г. иностранным гражданам, прибывшим в порядке, не требующем получения визы, оформлено 6 224 патента (АППГ – 6 561, –5,1 %), из них:

– фактически выдано – 6 077 (АППГ – 6 534, –7,0 %), из которых для работы у юридических лиц – 2 687 (АППГ – 3 108, –13,6 %), у физических лиц – 3 390 (АППГ – 3 426, –1,1 %);

– переоформлено – 350 (АППГ – 0, +100 %), из которых для работы у юридических лиц – 264, у физических лиц – 86, выдано – 342 переоформленных патентов.

Наибольшее количество патентов оформлено гражданами Узбекистана (4 899), Таджикистана (687), Азербайджана (286), Украины (252), Молдовы (100).

Иностранцами гражданами, получившими патенты, в бюджеты уплачено 126 016 870 руб. (АППГ – 113 215 576 руб., +11,3 %) налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Необходимо отметить, что за последние 5 лет количество разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности на территории Саратовской области резко сократилось (практически в 2,5 раза). Основные

причины – это ухудшение экономической ситуации, усложнение процедуры оформления патента, а также существенное увеличение его стоимости (13 тыс. руб. вместо 1 тыс. руб. в 2014 году).

Учитывая интенсивность процессов трудовой миграции, важное значение приобретает вопрос о влиянии внешней трудовой миграции на рынок труда в субъекте Российской Федерации.

По данным Министерства занятости, труда и миграции Саратовской области³⁶ в 2016 году численность безработных, состоящих на учете в службе занятости, составила 12 915 (АППГ – 13 350 чел.), уровень безработицы по области – 1,0 % (АППГ – 1,1 %), по России – 1,1 % (АППГ – 1,2 %).

Каждый четвертый безработный гражданин проживает в г. Саратове. Численность безработных граждан, зарегистрированных в службе занятости г. Саратова составляет 3 689 чел., уровень безработицы – 0,7 %.

Из числа безработных, уволенных с предприятий, 18 % составляют ранее работавшие в обрабатывающем производстве, 17 % – в торговле и бытовом обслуживании, 16 % – в сфере предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг, 7 % – на транспорте и в связи, 7 % – в сфере образования.

Количество вакансий, имеющих в службе занятости, составило 25629 (АППГ – 22 179) единиц.

Таким образом, Саратовская область относится к числу территорий с незначительными объемами привлечения иностранной рабочей силы. Совокупная (средняя) доля иностранных работников в численности занятого населения области в течение 2016 года не превышала 1,0 %. Основная часть иностранных работников занята в таких отраслях, как строительство, сельское хозяйство, обрабатывающее производство, оптовая и розничная торговля.

Значительного влияния внешняя трудовая миграция на региональный рынок труда не оказывает. Международные мигранты не составляют конкуренции российским гражданам и не создают напряженности на рынке труда, поскольку занимают, как правило, неквалифицированные, низкооплачиваемые, малопривлекательные рабочие места, на которые не претендует местное население. Таким образом, социальная напряженность в регионе в сфере трудовых отношений отсутствует. В то же время внешняя трудовая миграция позволяет восполнить потребность хозяйствующих субъектов в регионе, в первую очередь, в неквалифицированной рабочей силе.

Ранее отмечалось, что среди возможных причин межнациональных конфликтов можно назвать рост или характер (общественную значимость) правонарушений, совершаемых мигрантами, и, прежде всего, преступлений, имеющих наибольшую степень общественной опасности.

По итогам 12 месяцев 2016 г. количество преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства уменьшилось на

³⁶ См.: Данные Министерства по делам занятости. Труда и миграции Саратовской области на 10.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mintrud.saratov.gov.ru/analytical/employment/index.php?SECTION_ID=95&ELEMENT_ID=14146 (дата обращения: 30.10.2017).

18,6 % (с 377 до 307) за счет сокращения числа совершенных особо тяжких преступлений (-37,0 %; с 27 до 17)³⁷. Удельный вес преступлений, совершенных иностранцами, от общего количества зарегистрированных преступлений составил 2,0 % (АППГ – 2,2 %). Иностранцами гражданами было совершено 17 особо тяжких преступлений (АППГ – 27, -37,0 %), 76 тяжких преступлений (АППГ – 77, -1,3 %), 77 преступлений средней тяжести (АППГ – 104, -26,0 %), 137 преступлений небольшой тяжести (АППГ – 169, -18,9 %) (табл. 3).

Таблица 3.

Структура преступлений, совершенных иностранцами гражданами

Статья УК РФ	Абхазия	Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Казахстан	Киргизия	Кот-д'Ивуар	Молдова	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина	Финляндия	ЛБГ	Итого
Всего	6	22	24	16	2	31	12	1	3	17	3	38	47	1	84	307
ст. 105												2			1	3
ст. 110						1										1
ст. 111		1										1			2	4
ст. 112						1	1					1			1	4
ст. 115															3	3
ст. 116		1							1			1	1		7	11
ст. 119			1			2						1	1		3	8
ст. 131												2			1	3
ст. 132												1				1
ст. 139		1		1									1		4	7
ст. 146													1			1
ст. 156						1	1									2
ст. 157												1	1		1	3
ст. 158	6	4	14	10	1	17	2	1		4	1	7	21		37	125
ст. 159													6		2	8
ст.159.2			1									1				2
ст. 161		2	4							2		2	2		3	15
ст. 162		1				1						1	1	1	1	6
ст. 166															3	3
ст. 167												2			1	3
ст. 171.1			1													1
ст. 171.2													1			1
ст.175													1			1
ст. 222				1						1			1			2
ст.223										1						1
ст. 226				1												1
ст. 228		2				3	1					1	3		6	16

³⁷ См.: Данные Управления по вопросам миграции ГУМВД России по Саратовской области на 01.01.2017. [Электронный ресурс]. URL: // <http://64.мвд.рф/ms/mssp/item/9291071> (дата обращения: 23.10.2017).

Статья УК РФ	Абхазия	Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Казахстан	Киргизия	Кот-д'Ивуар	Молдова	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина	Финляндия	ЛБГ	Итого
ст.228.1		4		1									2			7
ст.228.3				1												1
ст. 238		2														2
ст. 240										1						1
ст. 241										1						1
ст.264			1				1					2				4
ст. 264.1				1								4	2		3	10
ст. 291		2				1			1	2		2				8
ст. 291.2												1	1		1	3
ст.312										1						1
ст. 319											1		1		1	3
ст. 322		1			1	4	6			4		5			2	23
ст. 325															1	1
ст. 327		1	1						1		1		1			5
ст.327.1			1													1

В отношении иностранных граждан совершено 69 преступлений (– 12,7 %; 2015 год – 79), в том числе 7 особо тяжких преступлений (–22,2 %; 2015 год – 9), 11 тяжких преступлений (+38,9 %; 2015 год – 18), 17 преступлений средней тяжести (41,7 %; 2015 год – 12), 34 преступления небольшой тяжести (–15,0 %; 2015 год – 40) (табл. 4).

Таблица 4.

Структура преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан

Статья УК РФ	Азербайджан	Армения	Беларусь	Бразилия	Грузия	Замбия	Казахстан	Камерун	Киргизия	Китай	Марокко	Намбия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина	ЛБГ	Всего
Всего:	8	2	2	1	1	1	12	1	3	1	2	1	2	2	12	16	2	69
ст. 105													2		1			3
ст. 109	1																	1
ст. 111	1		1				1							1		1		5
ст. 112							1		1									2
ст. 115	1															1		2
ст. 116							1	1			1					1		4
ст. 119							2								1			3
ст. 139															1	1		1
ст. 158	3	1				1	2			1	1			1	4	7	1	23
ст. 159							1					1			1	1		4
ст. 161					1		1									2	1	5

Статья УК РФ	Азербайджан	Армения	Беларусь	Бразилия	Грузия	Замбия	Казахстан	Камерун	Киргизия	Китай	Марокко	Намбия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина	ЛБГ	Всего
ст. 162																1		1
ст. 166	1						1											2
ст. 167	1																	1
ст. 264		1	1						2						3			7
ст. 285				1														1
ст. 292															1			1
ст. 325							2											2
ст. 330																1		1

Таким образом, проведенный анализ структуры и основных характеристик внешних миграционных потоков в регионе позволяет сделать вывод, что внешняя (международная) миграция не оказывает большого влияния на национально–этнический состав, образовательный и профессиональный уровень населения области, а также криминогенную обстановку. Это касается в большинстве случаев и внутренней (межрегиональной миграции).

Однако нельзя забывать о том, что миграция, несомненно, выступает в качестве конфликтогенного фактора, так как прибытие людей другой культуры и ментальности достаточно часто вызывает у местного населения некий социально–культурный дискомфорт.

Как свидетельствует мировая практика, есть несколько способов обеспечения взаимодействия между мигрантами и местным населением. Традиционно выделяются адаптация и интеграция, ассимиляция и сегрегация. Последняя крайне нежелательна. События последних лет во Франции свидетельствуют о бесперспективности отделения этнических групп от основной массы населения страны.

Перед мигрантами стоят проблемы адаптации в поликультурной среде и при этом сохранения своей культурной идентичности. Как свидетельствует практика, большую роль в этом играют этнокультурные организации диаспор: таджикские, узбекские, киргизские, армянские, азербайджанские. Они выполняют на первых порах, и довольно успешно, роль интеграционного буфера между иммигрантами и титульным местным населением. Их практическая деятельность способствует разрушению негативных стереотипов у населения, повышает толерантность среди представителей принимающего сообщества.

Немаловажную роль в сохранении этнополитической стабильности может сыграть и развитие механизмов поддержки институтов гражданского общества в сфере межнациональных отношений, каковыми сегодня являются национальные организации (центры, общества, национально–культурные автономии).

В рамках реализации полномочий в сфере миграции, в целях

эффективного содействия интеграции иностранных граждан в российское общество, развития толерантности, недопущения ксенофобии и дискриминации организована работа, направленная на установление контактов и налаживание тесного взаимодействия с лидерами национально–культурных и религиозных объединений, расположенных на территории Саратовской области. В 2009 году УФМС России по Саратовской области было заключено соглашение о сотрудничестве с АНКОВО, в рамках которого осуществляется взаимодействие с Саратовской митрополией Русской православной церкви, направленное на предотвращение межнациональных и межрелигиозных конфликтов, укрепление межкультурных и межнациональных связей посредством ознакомления иностранных граждан с традициями и культурой русского народа.

В 2016 году руководством УВМ ГУ МВД России по Саратовской области проведено 18 индивидуальных и 5 коллективных встреч с лидерами данных организаций, в ходе которых обсуждались вопросы оказания помощи мигрантам в оформлении необходимых документов, организации их трудоустройства, обучения русскому языку и другие.

Также в рамках соглашения о сотрудничестве с 2012 года осуществляется взаимодействие УВМ ГУ МВД России по Саратовской области (ранее УФМС России по Саратовской области) с Саратовской митрополией Русской Православной Церкви, которое направлено на предотвращение межнациональных и межрелигиозных конфликтов, содействие культурной и социальной адаптации трудовых мигрантов в российское общество, укрепление межкультурных и межнациональных связей посредством ознакомления иностранных граждан с традициями и культурой русского народа.

С 2012 года реализуется межведомственный проект «Адаптационные курсы для мигрантов», организованный на бесплатной основе. В 2016 году прошли обучение 2 группы мигрантов общей численностью порядка 40 человек. Всего с 2012 года «Адаптационные курсы для мигрантов» посетили более 730 иностранных граждан, по итогам окончания которых подготовлено и выдано иностранным гражданам 593 свидетельства об окончании курсов.

С 2017 года в соответствии с изменениями, внесенными в федеральный закон от 31.05.2002 № 62–ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства, приобретающие гражданство Российской Федерации в результате приема, восстановления в гражданстве, обязаны принести Присягу гражданина Российской Федерации:

«Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь:

соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;

исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;

защищать свободу и независимость Российской Федерации;

быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о

приобретении этим лицом гражданства Российской Федерации.

ГЛАВА 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ДАННУЮ СФЕРУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Система федеральных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений

Система нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений, строится согласно иерархической соподчиненности актов, определяемой в зависимости от их юридической силы, а также от сферы действия (федеральные, региональные, нормативные акты органов местного самоуправления).

К федеральным нормативным правовым актам, регулиющим вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений, относятся Конституция Российской Федерации, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, акты министерств и ведомств.

При этом следует отметить, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы, как правило, общие гарантии, направленные на обеспечение прав граждан независимо от их национальной, расовой, религиозной и иной принадлежности, а также гарантии реализации прав лиц, принадлежащих к определенной расовой, национальной или религиозной группе, но находящихся при этом в меньшинстве по сравнению с основным этносом, проживающим на конкретной территории.

Среди конституционных норм – гарантий равноправия разных национальностей, религиозных групп или их объединений можно выделить следующие:

1) Преамбула Конституции РФ:

- закрепляющая многонациональность народа Российской Федерации, который соединен общей судьбой на своей земле;
- утверждающая права и свободы человека, гражданский мир и согласие и сохранение исторически сложившееся государственное единство;
- регламентирующая общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов;

2) статья 13 Конституции РФ, закрепляющая следующее:

- в Российской Федерации признается идеологическое многообразие;
- никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;
- общественные объединения равны перед законом;
- запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований,

разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни;

3) статья 14 Конституции РФ, устанавливающая, что Российская Федерация – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом;

4) статья 19 Конституции РФ, устанавливающая равенство прав всех граждан перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

5) статья 26 Конституции РФ, где определяется следующее:

– каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность;

– никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности;

– каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;

6) статья 28 Конституции РФ, согласно которой каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними;

7) статья 29 Конституции РФ – в ней установлено, что:

– каждому гарантируется свобода мысли и слова;

– не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду;

– запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

На основании конституционных норм принимаются федеральные законы, содержащие общие гарантии, направленные на обеспечение и защиту прав граждан независимо от их национальной, расовой, религиозной и иной принадлежности. При этом такие законы, с позиции авторов, можно условно разделить на две группы:

1) федеральные законы, регулирующие вопросы сохранения и развития культур и языков народов Российской Федерации, укрепление их духовной общности;

2) федеральные законы, устанавливающие ответственность за нарушение законов названной выше группы.

В первую группу федеральных законов, по нашему мнению, входят:

1) Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС

РФ 09.10.1992 № 3612-1)³⁸, в частности, раздел III. Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры (ст. 20 – 23). К числу основных прав и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры относятся:

- право народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания. При этом политика в области сохранения, создания и распространения культурных ценностей коренных национальностей, давших наименования национально-государственным образованиям, не должна наносить ущерб культурам других народов и иных этнических общностей, проживающих на данных территориях;

- право на культурно-национальную автономию, которое состоит в возможности этнических общностей, компактно проживающих вне своих национально-государственных образований или не имеющих своей государственности, создавать на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальные культурные центры, национальные общества и землячества. При этом реализация одними этническими общностями права на культурно-национальную автономию не должна наносить ущерб другим национальным общностям;

- гарантии защиты Российской Федерацией в отношении сохранения и восстановления культурно-национальной самобытности малочисленных этнических общностей Российской Федерации посредством исключительных мер защиты и стимулирования, предусмотренных федеральными государственными программами социально-экономического, экологического, национального и культурного развития;

- гарантии осуществления Российской Федерацией моральной, организационной и материальной поддержки культурно-национальных центров, национальных обществ, землячеств, ассоциаций, учебных и других организаций соотечественников за пределами Российской Федерации, принятие мер по заключению межгосударственных соглашений в этой области;

2) Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»³⁹, который содержит следующие гарантии равноправия языков народов Российской Федерации:

- равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения всем народам Российской Федерации независимо от их численности;

- право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества каждому независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания;

- охрана равноправия языков народов Российской Федерации;

³⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46, ст. 2615.

³⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1991, № 50, ст. 1740.

– запрет на установление ограничений или привилегий при использовании того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

3) Федеральный закон от 17 июня 1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»⁴⁰. Согласно данному закону национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов. Основы национальной политики заложены в принципах деятельности национально-культурной автономии, к которым относятся следующие принципы:

- свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности;
- самоорганизации и самоуправления;
- многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии;
- сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой;
- уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей;
- законности;

4) Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»⁴¹ – определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

5) Федеральный закон от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁴² – регулирует правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения. Данный Закон в продолжение Конституции РФ закрепляет то, что в Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой,

⁴⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2965.

⁴¹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12, ст. 425.

⁴² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, осуществлять обучение религии и религиозное воспитание, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, в том числе создавая религиозные объединения (ст. 3 закона).

Ко второй группе федеральных законов, по нашему мнению, относятся:

1) Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁴³ – Законом в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее осуществление. Согласно закону экстремистская деятельность (экстремизм) – это:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего

⁴³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в Законе и являющихся преступлением;

- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

Закон устанавливает ответственность за осуществление экстремистской деятельности для общественных и религиозных объединений, иных организаций, для средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности, для должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности, для граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности;

2) Уголовный кодекс РФ⁴⁴, устанавливающий ответственность за следующие преступления:

- дискриминация, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (ст. 136 УК РФ);

- нарушение права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148 УК РФ);

- массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ);

- неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212.1 УК РФ);

- публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ);

- публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1 УК РФ);

- диверсия (ст. 281 УК РФ);

- возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ);

- организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ);

- организация деятельности экстремистской организации

⁴⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

(ст. 282.2 УК РФ);

– финансирование экстремистской деятельности (ст. 282.3 УК РФ).

Кроме того, мотивы политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо мотивы ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы во многих составах преступлений заложены как квалифицирующие или особо квалифицирующие признаки. Такие мотивы являются обстоятельством, отягчающим наказание (п. «е» ст. ч. 1 ст. 63 УК РФ);

3) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁴⁵, который устанавливает ответственность за следующие правонарушения:

– нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26 КоАП РФ);

– дискриминация (ст. 5.62 КоАП РФ);

– распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности (ст. 13.37 КоАП РФ);

– организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.2.2 КоАП РФ);

– пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (ст. 20.3 КоАП РФ).

На федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации разрабатываются и утверждаются стратегии, концепции и программы, содержащие вопросы предупреждения формирующихся межнациональных конфликтов. К числу таковых относятся:

1) Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666)⁴⁶. Она представляет собой систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации. Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Согласно Стратегии

⁴⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁴⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

приоритетными направлениями государственной национальной политики Российской Федерации являются:

- совершенствование государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;
- обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;
- обеспечение равноправия граждан, реализации конституционных прав граждан в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;
- создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- обеспечение социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики Российской Федерации;
- укрепление единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);
- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- создание условий для обеспечения прав народов России в социально-культурной сфере;
- развитие системы образования, гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения;
- обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного языка Российской Федерации;
- информационное обеспечение реализации государственной национальной политики Российской Федерации;
- совершенствование взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества;
- развитие международного сотрудничества в сфере государственной национальной политики Российской Федерации.

Во исполнение положений Стратегии Распоряжением Правительства РФ от 23.12.2015 № 2648-р⁴⁷ утвержден план мероприятий по реализации в 2016 – 2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. План содержит перечень мероприятий, срок исполнения, ответственных исполнителей, источники финансирования, соответствий мероприятия задачам Стратегии, индикаторы (количественные или качественные) для контроля исполнения мероприятия, а также документы, подтверждающие исполнение мероприятия по каждому из названных выше приоритетных направлений государственной политики;

2) Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утверждена указом Президента РФ от 13.06.2012). Данная концепция

⁴⁷ См.: Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016 - 2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2015 № 2648-р «» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (часть 2), ст. 257.

представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности РФ в сфере миграции. Она определяет цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики России.

В качестве целей политики государства в сфере миграции Концепция выделяет следующие:

- обеспечение национальной безопасности РФ;
- максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе;
- содействие обеспечению потребности экономики в модернизации;
- содействие обеспечению потребности экономики в инновационном развитии;
- содействие обеспечению потребности экономики в повышении конкурентоспособности ее отраслей.

При этом задачами миграционной политики государства являются:

- создание условий, а также стимулов, делающих возможным переселение соотечественников, проживающих за рубежом, в Российскую Федерацию на постоянное место жительства;
- создание условий, а также стимулов, делающих возможным переселение эмигрантов в РФ;
- создание условий, а также стимулов, делающих возможным переселение отдельных категорий иностранных граждан в РФ;
- разработка дифференцированных механизмов привлечения рабочей силы из иностранных государств, а также механизмов ее отбора и использования;
- содействие развитию внутренней миграции;
- поддержка академической мобильности и содействие образовательной миграции;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- содействие адаптации и интеграции мигрантов;
- содействие формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- противодействие незаконной миграции;

3) Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532)⁴⁸. Целями программы являются:

- гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;
- обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других

⁴⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 2 (Часть 1), ст. 361.

обстоятельств;

- успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов;
- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- укрепление общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации).

Задачи Программы:

- повышение эффективности вовлечения институтов гражданского общества в сферу реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- развитие и совершенствование системы государственно–общественного партнерства в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие многонационального народа Российской Федерации;

- обеспечение права на сохранение родного языка из числа языков народов России, его изучение и развитие;

- поддержка коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, включая сохранение и защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;

- обеспечение бесконфликтной и эффективной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество;

- создание устойчивой системы государственно–общественного партнерства в сфере государственной политики в отношении российского казачества;

- снижение конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и этноконфессиональных отношений;

- создание условий и механизмов для эффективной реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

Названная программа включает в себя восемь подпрограмм:

- Подпрограмма 1. Государственно-общественное партнерство в сфере государственной национальной политики Российской Федерации. Целью подпрограммы является вовлечение институтов гражданского общества в сферу реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- Подпрограмма 2. Общероссийская гражданская идентичность и этнокультурное развитие народов России. Цель подпрограммы – укрепление единства российской нации и обеспечение этнокультурного развития народов России;

- Подпрограмма 3. Русский язык и языки народов России. Целями подпрограммы являются поддержка развития русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения и обеспечение права на сохранение родного языка из числа языков народов России, его изучение и развитие;

– Подпрограмма 4. Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Цель подпрограммы – обеспечение поддержки коренных малочисленных народов Российской Федерации, включая сохранение и защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;

– Подпрограмма 5. Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации. Цель подпрограммы – создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество;

– Подпрограмма 6. Российское казачество. Цель подпрограммы – совершенствование механизмов общественно-государственного партнерства в сфере реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества;

– Подпрограмма 7. Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве. Цель подпрограммы – снижение количества конфликтов и конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и этноконфессиональных отношений;

– Подпрограмма 8. Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Цель подпрограммы – создание условий и механизмов для эффективной реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

Кроме того, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации принимаются в пределах их компетенции и иные, помимо стратегий, концепций и программ, нормативные акты, в частности определяющие полномочия органов власти в сфере предупреждения формирующихся конфликтов.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 05.06.2012 № 776⁴⁹ создан Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. Совет является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации, а также в целях решения вопросов, касающихся присуждения гражданам Российской Федерации премии Президента Российской Федерации за вклад в укрепление единства российской нации.

Основными задачами Совета являются:

– рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации, определение способов, форм и

⁴⁹ См.: О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям : Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24, ст. 3135.

этапов ее реализации;

- обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по определению приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации;

- обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам межнациональных отношений;

- организация приема и экспертизы представлений на соискателей премии Президента Российской Федерации за вклад в укрепление единства российской нации и подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

- решение вопросов о выдаче дубликатов почетного знака лауреата, фрачного знака лауреата, диплома лауреата и удостоверения к почетному знаку лауреата премии Президента Российской Федерации за вклад в укрепление единства российской нации, а также справки о присуждении премии Президента Российской Федерации за вклад в укрепление единства российской нации.

Постановлением Правительства РФ от 18.04.2015 № 368⁵⁰ определены полномочия Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН России). Согласно Положению Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке и реализации государственной национальной политики, нормативно–правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики;

- по осуществлению мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (русской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации;

- по взаимодействию с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества;

- по разработке и реализации государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений;

- по контролю за реализацией государственной национальной политики;

- по осуществлению государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;

- по профилактике любых форм дискриминации по признакам расовой,

⁵⁰ См.: О Федеральном агентстве по делам национальностей : Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 17 (часть 4), ст. 2564.

национальной, религиозной или языковой принадлежности;

– по предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

В свою очередь, Приказом ФАДН России от 30.07.2015 № 23⁵¹ определены цели, задачи и полномочия Управления по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве. Согласно положению Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве является структурным подразделением ФАДН России.

Основными задачами Управления в соответствии с названным Приказом являются:

– выработка, реализация государственной национальной политики, нормативно–правовое регулирование в сфере государственной национальной политики;

– совершенствование государственного законодательства о религии и политико-правовой модели государственно-конфессиональных отношений;

– организация предоставления государственных услуг в сфере государственной национальной политики;

– осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурное развитие народов Российской Федерации, защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации;

– взаимодействие с Администрацией Президента Российской Федерации, Советом Безопасности Российской Федерации, Национальным антитеррористическим комитетом, правоохранительными органами, Министерством образования и науки Российской Федерации;

– взаимодействие с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества;

– взаимодействие с религиозными организациями и межрелигиозными структурами в области образовательной и просветительской деятельности, направленное на профилактику распространения экстремизма и религиозной нетерпимости;

– профилактика любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, предупреждение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

– контроль за реализацией государственной национальной политики, государственного законодательства о религии, в том числе координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

⁵¹ Об утверждении Положения об Управлении по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве Федерального агентства по делам национальностей : Приказ ФАДН России от 30.07.2015 № 23 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

в сфере реализации государственной национальной политики, государственной политики в отношении российского казачества, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, взаимодействия с национальными общественными и религиозными объединениями, национально-культурными автономиями;

– методическое обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, направленной на реализацию государственной национальной политики, государственной политики в отношении российского казачества, включая разработку региональных стратегических документов, планов мероприятий и региональных программ в сфере реализации государственной национальной политики.

В качестве отдельного блока федерального законодательства, на наш взгляд, следует выделить нормативные акты, непосредственно регулирующие вопросы мониторинга межнациональных отношений и предупреждения формирующихся конфликтов. В частности, это:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2017 № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» (вместе с «Положением о государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций»)⁵². Положение определяет назначение, цель, задачи и принципы создания и развития государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций (далее – система мониторинга), ее структуру, порядок обеспечения доступа к системе мониторинга, правовой режим информации и программно-технических средств системы мониторинга, требования к ее технологическим, программным и лингвистическим средствам, правила информационного взаимодействия с иными информационными системами, а также порядок защиты информации, содержащейся в системе мониторинга;

2) Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений»⁵³ (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»). Инструкция определяет перечень действий, совершаемых федеральными органами власти, субъектами Российской Федерации и направленных на выявление формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, примерный порядок действий в ходе конфликтных ситуаций и ликвидации их

⁵² См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 31.10.2017).

⁵³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

последствий, реализуемый в целях проведения мониторинга состояния конфликтности в межнациональных отношениях. Положения Инструкции основаны на организации системы наблюдения, анализа, оценки и прогнозирования процессов, происходящих в сфере межнациональных отношений, с целью получения информации, необходимой для принятия обоснованных управленческих решений по раннему предупреждению и порядку действий по предотвращению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений и ликвидации их последствий;

3) Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий». Данные Методические рекомендации направлены на обеспечение единых подходов органов государственной власти Российской Федерации к выявлению формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждению и действиям, направленным на ликвидацию их последствий.

Таким образом, можно констатировать факт наличия достаточной федеральной нормативной правовой базы, в соответствии с которой осуществляется регулирование вопросов противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений, и достаточной для формирования на основании федеральных нормативных актов системы актов региональных.

2.2. Система региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений

Региональные нормативные акты основываются на правовых нормах федеральных актов, но вместе с тем отражают специфику того региона, на территории которого они действуют. Система таких актов на территории Саратовской области представлена документами стратегического планирования, а также принятыми на основании них нормативными актами органов исполнительной власти.

К числу стратегических региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений на территории Саратовской области, относятся:

1) Постановление Правительства Саратовской области от 22.08.2011 № 450-П «О Концепции государственной национальной политики в Саратовской области». Концепция представляет собой систему взглядов, принципов и приоритетов государственной политики в сфере межнациональных отношений и этнокультурного развития народов России и иных этнических общностей, проживающих на территории области, определяет механизмы и основные направления реализации государственной национальной политики в Саратовской области. Объектом государственной

национальной политики в Саратовской области является сфера межнациональных отношений и этнокультурного развития народов России и иных этнических общностей, проживающих на территории области.

Основными принципами государственной национальной политики в Саратовской области являются:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию русского языка и культуры, национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- профилактика межэтнических конфликтов;
- воспитание подрастающего поколения, молодежи в духе межнациональной и межрелигиозной терпимости, неприятия националистической идеологии;
- содействие формированию общегражданской (надэтнической) идентичности, объединяющей представителей разных культур.

Основные цели государственной национальной политики в Саратовской области как субъекте Российской Федерации состоят в обеспечении условий для полноправного национально–культурного развития всех жителей области, упрочнении общероссийской гражданской и духовно–нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и признания его высшей ценностью;

2) Постановление Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 642-П «О государственной программе «Культура Саратовской области до 2020 года»⁵⁴ (Подпрограмма 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области»). Целью подпрограммы 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» является укрепление единства многонационального народа Российской Федерации, проживающего на территории области, а задачами:

- содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений;
- содействие этнокультурному многообразию народов России;
- содействие формированию и развитию общероссийского гражданского патриотизма и солидарности

Ожидаемые результаты реализации подпрограммы:

- повышение эффективности участия институтов гражданского

⁵⁴ См.: О государственной программе «Культура Саратовской области до 2020 года» : Постановление Правительства Саратовской области от 20.11.2013 № 642-П // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 49 (часть 1).

общества в социально-экономическом и общественно-политическом развитии области, а также в выработке решений, принимаемых органами государственной власти области;

- поддержка гражданских инициатив, направленных на предотвращение межэтнических и межконфессиональных конфликтов, снижение опасности этнического и религиозного экстремизма, реализацию просветительских программ по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений;

- формирование гражданской солидарности в обществе на основе роста уровня межэтнической интеграции;

3) Постановление Правительства Саратовской области от 02.08.2013 № 375-П «Об утверждении Концепции миграционной политики в Саратовской области на период до 2025 года» – представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов исполнительной власти области в сфере управления миграционными процессами.

Целями миграционной политики в Саратовской области являются:

- миграционный прирост населения, обеспечивающий стабилизацию численности населения к 2015 году на уровне 2,45 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 году;

- стимулирование селективной миграции, основанной на половозрастных и квалификационных потребностях экономики области;

- рациональное распределение населения на территории области с учетом схемы территориального планирования Саратовской области;

- сохранение национально-культурного баланса населения в муниципальных образованиях области; сохранение национально-культурных, исторических традиций народов Российской Федерации;

- обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения области.

На основании стратегических документов принимаются нормативные акты, предусматривающие их реализацию.

Так, Постановлением губернатора Саратовской области от 11.04.2014 № 112⁵⁵ создан Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе Саратовской области. Совет является консультативным органом при Губернаторе Саратовской области, образованным в целях оказания содействия органам исполнительной власти области в реализации полномочий по осуществлению мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории области, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия, информирования вице-губернатора области о положении дел в указанной

⁵⁵ См.: URL: // <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

сфере, подготовки предложений Губернатору области по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Основными задачами Совета являются:

- рассмотрение по поручению Губернатора области вопросов, относящихся к деятельности Совета;
- вовлечение в обсуждение и выработку управленческих решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы;
- содействие процессам гуманизации и модернизации российского общества, подготовка предложений Губернатору области по развитию указанных процессов на территории Саратовской области;
- подготовка предложений Губернатору области по созданию благоприятных условий для развития институтов гражданского общества в Саратовской области и расширения участия национальных и религиозных объединений в общественных процессах;
- подготовка предложений Губернатору области по вопросам совершенствования технологий учета общественных инициатив при формировании стратегии развития Саратовской области;
- содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека путем подготовки соответствующих предложений Губернатору области;
- содействие правовому просвещению населения путем активного взаимодействия Совета с представителями средств массовой информации и иных структур гражданского общества;
- рассмотрение иных вопросов, относящихся к компетенции Совета.

Распоряжением Правительства Саратовской области от 02.02.2017 № 15-Пр утвержден план по реализации в 2017 – 2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области⁵⁶. Принятие такого плана было рекомендовано распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.12. 2015 № 2648-р⁵⁷.

Согласно плану к мероприятиям, направленным на обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, относятся:

- разработка методических рекомендаций для органов местного самоуправления области о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждении и действиях, направленных на ликвидацию их последствий;

⁵⁶ См.: Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2017-2019 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Саратовской области : Распоряжение Правительства Саратовской области от 02.02.2017 № 15-Пр. [Электронный ресурс]. URL: // <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

⁵⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (часть II), ст. 257.

– создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, базирующихся на диверсификации источников информации, предусматривающей возможность оперативного реагирования на конфликтные и предконфликтные ситуации на территории муниципальных образований области;

– участие делегации Саратовской области в международном политологическом форуме «Российский Кавказ»;

– участие в реализации выставочного проекта «Многонациональная Россия» (конкурс «Мир России и Кавказа», фотовыставки);

– проведение к Дню народного единства студенческого конкурса национальной красоты;

– организация и проведение встреч студентов с представителями органов исполнительной власти области;

– проведение в организациях отдыха детей и их оздоровления воспитательных мероприятий, направленных на формирование у подростков и молодежи уважения к традициям, обычаям и культуре различных национальностей;

– выявление, анализ неформальных групп в студенческой среде, сформированных по национальному и религиозному признаку, вышедших в публичное пространство.

Следует отметить, что на региональном уровне в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления мониторинга и выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений. Их разработку согласно указанному Плану Комитет общественных связей и национальной политики области планирует завершить до конца 2017 года.

Кроме того, на региональном уровне Постановлением Правительства Саратовской области от 22.09.2014 № 542-П⁵⁸ создан орган исполнительной власти области, осуществляющий на территории области функции в сфере общественных, национальных и государственно-конфессиональных отношений. Им является Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области⁵⁹.

Основными задачами комитета являются:

– взаимодействие с общественным сектором области, в том числе в противодействии экстремистской деятельности, и доведение до общественных организаций, национальных и религиозных объединений информации о проводимой в Российской Федерации, Саратовской области деятельности в

⁵⁸ См.: Вопросы комитета общественных связей и национальной политики Саратовской области (Приложение № 1 к постановлению Правительства области от 22.09.2014 № 542-П). [Электронный ресурс]. URL: // <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.10.2017).

⁵⁹ С 4 октября 2017 года Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области переименован в Министерство внутренней политики и общественных отношений области.

сфере общественных отношений;

- обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти области с Общественной палатой Саратовской области, общественными организациями, национальными и религиозными объединениями, общественными организациями ветеранов войн и ветеранов силовых структур, семьями погибших защитников Отечества, казачеством;

- обеспечение деятельности Совета по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе области, Совета высших офицеров при Губернаторе области;

- участие в реализации на территории области государственной политики в области противодействия экстремизму;

- осуществление мониторинга деятельности общественных объединений на территории области;

- создание и координация работы экспертных групп по выработке модернизационных инициатив на территории области;

- анализ и обобщение тенденций развития общественной ситуации на территории области для подготовки докладов Губернатору области;

- организация взаимодействия Правительства области, органов местного самоуправления области с общественными объединениями;

- содействие в разработке мероприятий, направленных на достижение консенсуса и формирование общественного диалога по инициативе Правительства области;

- выполнение мероприятий по организации работ по мобилизационной подготовке и мобилизации, воинскому учету, бронированию военнообязанных и созданию условий по защите сведений, составляющих государственную тайну, в пределах полномочий комитета;

- обеспечение проведения подведомственными учреждениями мероприятий по защите государственной тайны, мобилизационной подготовке, а также осуществление методического обеспечения этих мероприятий;

- организация работ по технической защите информации ограниченного доступа от ее утечки по техническим каналам.

Таким образом, на территории Саратовской области, на наш взгляд, создана достаточная нормативная база стратегических документов, а также нормативных актов, определяющих полномочия органов исполнительной власти по предупреждению формирующихся конфликтов, но при этом отдельные нормативные акты, регулирующие вопросы осуществления мониторинга формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, отсутствуют. Считаем, что принятие таких актов окажет существенную помощь лицам, в обязанности которых входит осуществление такого мониторинга на региональном и муниципальном уровне.

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЛАТЕНТНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ И ОТКРЫТЫХ КОНФЛИКТОВ НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ КОНФЛИКТОВ

3.1. Описание существующих технологий мониторинга состояния межнациональных отношений в Саратовской области и предложения по их совершенствованию

Основу предупреждения формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений составляет создание на областном и муниципальном уровне систем мониторинга состояния межэтнических и этноконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. Система мониторинга состояния межнациональных отношений на федеральном уровне должна интегрировать данные областных и муниципальных систем мониторинга, в том числе осуществляющих мониторинг местных средств массовой информации и социальных сетей. Мониторинг направлен на выявление конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений, а также предупреждение или ликвидацию последствий межнационального конфликта.

Постановлением Правительства РФ от 28.10.2017 № 1312 вводится в действие государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций.

Целью создания и функционирования системы мониторинга является реализация Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части:

- обеспечения условий для решения задач, направленных на своевременное выявление конфликтных и предконфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;
- обеспечения возможности оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;
- принятия эффективных управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики.

Основными задачами системы мониторинга являются:

- проведение мониторинга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (средства массовой информации, блоги и социальные сети, экспертные оценки, данные социологических опросов и прочие открытые (публичные) источники) конфликтных межнациональных и межконфессиональных ситуаций;
- сбор, автоматическая и автоматизированная обработка данных о событиях, связанных с межнациональными и межконфессиональными отношениями (деятельность органов государственной власти, органов местного

самоуправления), включая автоматическое (без участия оператора) выделение информационных поводов, отслеживание роста аудитории выделенных информационных поводов и передача их в отработку на муниципальный уровень на основании превышения критериев роста аудитории;

- оценка, анализ и прогнозирование возникновения угроз межнациональных и межконфессиональных конфликтов;

- выявление конфликтных и предконфликтных ситуаций, в конфликтующих группах которых усматривается разделение по этническому и (или) конфессиональному признаку, а также в случаях, когда стороны конфликта ищут поддержки в этнически (конфессионально) родственной или этнически (конфессионально) дружественной среде;

- оповещение об угрозе возникновения межнационального или межконфессионального конфликта;

- поддержка принятия обоснованных управленческих решений в сфере государственной национальной политики;

- наполнение системы мониторинга сведениями, предоставленными Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации, Федеральной службой охраны Российской Федерации и Федеральной службой по финансовому мониторингу;

- поддержка профилактики любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности за счет эффективного мониторинга и прогнозирования деятельности органов государственной власти по реализации государственной национальной политики;

- осуществление регулярного сбора оперативной информации о состоянии и динамике социально-экономических и общественно-политических процессов в субъектах Российской Федерации, тенденциях развития межнациональных и межконфессиональных отношений в целях разработки соответствующих материалов, прогнозов и предложений. Периодичность осуществления сбора информации указывается в методических рекомендациях;

- оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики;

- оценка субъектов Российской Федерации по интегральному уровню конфликтности и социально-экономическим показателям;

- мониторинг и аналитическая обработка различных источников информации по вопросам реализации государственной национальной политики.

В федеральный сегмент системы мониторинга входит закрытый модуль, содержащий сведения о мероприятиях по профилактике проявлений экстремизма и терроризма, проводимых в рамках реализации государственной национальной политики.

Сегменты системы мониторинга субъектов Российской Федерации формируются самостоятельно субъектом Российской Федерации путем

проведения настроек системы мониторинга под специфику органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подключения автоматизированных рабочих мест к системе мониторинга.

Такая система мониторинга должна обеспечить формирование единого информационного пространства для поддержки принятия управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики. Пользователями системы мониторинга являются Федеральное агентство по делам национальностей, иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления при выполнении задач в сфере государственной национальной политики.

В связи с тем, что система мониторинга состоит из федерального сегмента и сегментов системы мониторинга субъектов Российской Федерации, особую значимость приобретает организация системы мониторинга в сфере межнациональных отношений на территории субъекта Российской Федерации. Порядок осуществления мониторинга устанавливается двумя федеральными нормативными актами – приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий») и приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий». При этом следует отметить, что в названных документах по-разному определяются объекты, предметы и способы проведения мониторинга. Для наглядности приведем сравнение этих нормативных актов в таблице:

Таблица 5.

**Нормативные основы мониторинга конфликтов в сфере
межнациональных отношений**

	Приказ Минрегионразвития «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений»	Приказ Минрегионразвития «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»
Задачи мониторинга	получение, обработка и анализ данных о состоянии межнациональных отношений, а	получение, обработка и анализ данных о состоянии межнациональных отношений, а

	также информации о деятельности общественных объединений, в том числе <i>национальных</i> и казачьих, религиозных организаций, диаспор, национальных меньшинств, <i>старожильческого населения</i> ⁶⁰ и т. д.; своевременное выявление и прогнозирование процессов, происходящих в сфере межнациональных отношений	также информации о деятельности общественных объединений, в том числе <i>этнокультурных</i> и казачьих, религиозных организаций, диаспор, национальных меньшинств и т.д.; своевременное выявление и прогнозирование процессов, происходящих в сфере межнациональных отношений
Объект мониторинга	Органы местного самоуправления; общественные объединения, в том числе национальные и казачьи, религиозные организации, диаспоры, старожильческое население; средства массовой информации; образовательные учреждения, влияющие на состояние межнациональных отношений в субъекте Российской Федерации	Органы местного самоуправления; образовательные учреждения; средства массовой информации; <i>коммерческие организации; некоммерческие организации, представляющие интересы этнических общностей; казачьи общества</i> и общественные объединения казаков; религиозные организации и <i>религиозные объединения; группы лиц, представляющие интересы диаспор; отдельные лица, активно распространяющие информацию по вопросам межнациональных отношений в сети Интернет</i>
Предмет мониторинга	Формирующиеся межнациональные конфликты, а также процессы, воздействующие на состояние межнациональных отношений, например: экономические (уровень и сферы занятости, уровень благосостояния, распределение собственности); политические (представительство в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, ОМСУ, формы реализации политических прав); социальные (<i>уровень воздействия на социальную инфраструктуру</i>); культурные (удовлетворение языковых, образовательных, этнокультурных и религиозных потребностей);	Формирующиеся межнациональные конфликтные ситуации, а также процессы, воздействующие на состояние межнациональных отношений, например: экономические (уровень и сферы занятости населения, уровень благосостояния, распределение собственности); политические (представительство различных этнических общностей в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, формы реализации политических прав); социальные (<i>доступ к услугам, предоставляемым социальной инфраструктурой</i>); культурные (удовлетворение языковых, образовательных,

⁶⁰ Курсивом выделены нормы, отличающиеся в названных нормативных актах.

	иные процессы, которые могут оказывать воздействие на состояние межнациональных отношений	этнокультурных и религиозных потребностей); иные процессы, которые могут оказывать воздействие на состояние межнациональных отношений
Способы проведения мониторинга:	Сбор и обобщение информации от объектов мониторинга; целевое <i>анкетирование органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации объектов мониторинга</i> ; сбор и анализ оценок ситуации независимых экспертов в сфере межнациональных отношений и других методов; иные методы, способствующие выявлению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений	Сбор и обобщение информации от объектов мониторинга; проведение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации целевых <i>опросов общественного мнения, определяющих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений</i> ; сбор и анализ оценок ситуации независимых экспертов в сфере межнациональных отношений; <i>создание и обеспечение деятельности колл-центра (контактного центра) по приему информации о конфликтных ситуациях</i> ; иные методы, способствующие выявлению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений

Таким образом, как видно из представленной таблицы приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 14.10.2013 № 444 содержит более полный перечень объектов мониторинга и способов его проведения. Поэтому, с позиции авторов, руководствоваться при проведении мониторинга следует именно этим приказом.

При этом следует отметить, что, несмотря на отсутствие в Саратовской области регионального нормативного акта, регулирующего вопросы мониторинга формирующегося конфликта, система мониторинга предупреждения социальных и межнациональных конфликтов на ранней стадии в области разработана. Данная система представляет собой сбор и обработку соответствующей информации с целью оценки общественно-политической ситуации в регионе для сохранения и развития этнокультурного многообразия и определения существующей или потенциальной угрозы конфликта.

Мониторинг этноконфессиональной ситуации Саратовской области включает в себя:

- рассмотрение обращений граждан;
- анализ информации, поступающей из муниципальных районов области и из мест компактного проживания лиц различных национальностей, и оперативное реагирование на конфликтные ситуации, потенциально опасные для стабильности этноконфессиональной ситуации;
- анализ информации, поступающей от общественных советов –

Общественной палаты Саратовской области, Общественных советов (палат) муниципальных районов;

- анализ информации, поступающей от национально-культурных и религиозных общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Саратовской области;

- анализ информации о деятельности национальных общественных организаций региона и их лидеров, сбор информации о деятельности религиозных организаций региона и их лидеров;

- наблюдение работниками Комитета общественных связей и национальной политики (далее – комитет) за проведением массовых общественных мероприятий национально-культурными и религиозными общественными организациями;

- мониторинг общественно-политических мероприятий на территории региона, осуществляемый комитетом;

- мониторинг печатных и электронных средств массовой информации, социальных сетей, с целью выявления сообщений, способных повлиять на стабильность этноконфессиональной ситуации в регионе;

- проведение количественных и качественных исследований, ориентированных на диагностику этноконфессиональной ситуации в области (социологические исследования общественного мнения, экспертные интервью).

В целях диагностики и выявления напряженности в национальной и этноконфессиональной сфере регулярно проводятся социологические опросы населения Саратовской области с целью оценки населением благоприятности межнациональной ситуации, а также экспертные интервьюирования с целью оценки региональной этноконфессиональной ситуации. В частности, в 2017 году на территории области запланировано проведение социологического исследования этноконфессиональной ситуации в Саратовской области, ее общей характеристики и проблем реализации государственной национальной политики в регионе. В ходе исследования необходимо будет выявить долю граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений и долю населения области, удовлетворительно отзывающегося о реализации этнокультурных прав, а также исследовать этнические диаспоры и сообщества мигрантов с целью определения общего уровня их адаптации и интеграции, выявления потенциальных и реальных конфликтогенных и дестабилизирующих факторов в их деятельности, выявить уровень толерантного отношения к представителям другой национальности от числа опрошенных. Исследование будет проведено как минимум на территории г. Саратова, муниципальных районов: Балаковский, Балашовский, Красноармейский, Ершовский, Марксовский, Петровский, Пугачевский, Энгельский.

Кроме того, авторы придерживаются точки зрения о том, что основным механизмом мониторинга социальной активности на местах стала система постоянного взаимодействия с лидерами общественного мнения, руководителями местных диаспор, сообществ и лидерами национально-культурных организаций, что позволяет должностным лицам Правительства

Саратовской области получать информацию не только в процессе выездов в районы, но и в ежедневной работе, частью которой становится консультирование ответственных работников муниципалитетов об особенностях проведения мероприятий, встреч с представителями национальных или религиозных организаций;

Так же Правительством Саратовской области на постоянной основе осуществляется мониторинг средств массовой информации, социальных сетей.

Для более тесного взаимодействия и сотрудничества руководителей муниципалитетов с лидерами национальных общин и диаспор, представителями традиционных религиозных конфессий во всех муниципальных районах Саратовской области созданы коллегиально-совещательные консультативные органы при главах районов или комиссии по межнациональным вопросам при общественных советах.

В обобщенном виде функциями таких советов (комиссий) являются:

- рассмотрение вопросов реализации Стратегии государственной национальной политики на территории муниципального образования;

- обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти и правоохранительных органов района по сохранению межнационального согласия и общественно-политической стабильности на территории муниципального образования;

- внесение предложений о приоритетных направлениях работы органов местного самоуправления муниципального образования в целях достижения взаимного согласия и уважения среди национальных и религиозных объединений на территории муниципального образования;

- поддержка деятельности национальных общественных объединений, религиозных организаций в сохранении и развитии национального языка, культуры, самобытности, свободы совести и вероисповедания муниципального образования;

- участие в выработке рекомендаций по проведению национальной политики, реализации прав и свобод совести и вероисповедания муниципального образования;

- оказание консультативной помощи заинтересованным организациям служб администрации района в подготовке и принятии решений по национальным проблемам и т. п.

Кроме того, в каждом муниципальном районе созданы и работают круглосуточные колл-центры, которые позволяют иметь прямую связь с населением, получать оперативную информацию о возникновении возможных конфликтных ситуаций, вывести ее напрямую на руководство Комитета общественных связей и национальной политики Саратовской области и принимать решения об их профилактике на ранней стадии. Номера телефонов колл-центров размещены во всех общественных местах района, местных средств массовой информации. Такие колл-центры обеспечивают оперативный сбор, обработку обращений и информирование представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за

оперативное представление информации о конфликтных ситуациях, возникающих в сфере межнациональных отношений. О полученных от жителей сообщениях сотрудникам колл-центров рекомендовано сразу же информировать руководство Комитета общественных связей и национальной политики Саратовской области для принятия оперативных мер реагирования.

В связи с отсутствием регионального нормативного акта по вопросам выявления формирующихся межнациональных конфликтов отсутствуют и утвержденные показатели, по которым выявляются факторы, влияющие на формирование конфликтов в соответствии с предметом мониторинга. В качестве таких показателей на территории Саратовской области, по нашему мнению, можно определить следующие:

1) динамика изменения численности этнических групп, куда включаются такие показатели, как:

– изменение соотношения численности этнических групп (численность и соотношение этнических групп: традиционно проживающие на территории муниципального образования и новые этнические группы);

– темпы прибытия и убывания, удельный вес молодежи в составе новых этнических групп;

2) способы территориального размещения приезжих – в эту группу включаются такие показатели, как:

– изолированность трудовых мигрантов (наличие строек, подвалов, общежитий и прочих мест изолированного скопления мигрантов);

– риск анклавного типа расселения новых этнических групп;

3) экономические интересы – оценивается:

– уровень безработицы в районе/городе среди местного населения и новых этнических групп;

– основные сферы занятости местного населения и представителей новых этнических групп;

– наличие отраслей, где преимуществом при реализации трудовых функций выступает разделение по этническому принципу;

– этническое представительство в бизнесе;

– различия в уровне жизни (благополучия) различных этнических групп, в том числе между местными жителями и представителями новых этнических групп;

– динамика приобретения (долгосрочной аренды) представителями новых этнических групп объектов собственности;

4) социально-политическая сфера – в эту группу входят такие показатели, как:

– представленность различных этнических групп в органах местного самоуправления, правоохранительных структурах;

– наличие групповых требований и жалоб, связанных с недостаточной представленностью в органах местного самоуправления;

– случаи отказа в обслуживании и предоставлении услуг по национальному, религиозному признаку, внешности, языку;

- случаи отказа в приеме на работу по национальному, религиозному признакам;

- случаи отказа в приеме детей новых этнических групп в детские сады, школы, кружки, спортивные секции;

- случаи индивидуальных или массовых антимигрантских выступлений и протестов;

- драки и столкновения в общественных местах (школы, клубы, кафе) и на досуговых мероприятиях (дискотеки, корпоративы, свадьбы), где возникают провоцирующие ситуации из-за оскорбления национальных чувств;

- наличие фактов возникновения конфликтных ситуаций на бытовой или социальной почве с межнациональной окраской. Наличие фактов возникновения межнациональных конфликтов, публичных негативных выступлений на этническую тематику, акций протеста против ущемления национальных интересов со стороны других этнических групп

- факты создания и функционирования политических организаций, декларирующих необходимость изменений существующего положения в интересах какого-либо этнического сообщества или какой-либо религии;

5) социокультурная сфера – оцениваются такие показатели, как:

- изучение родных языков в муниципальных образовательных учреждениях (количество ДОУ и школ, численность изучающих соответствующие языки в динамике);

- наличие курсов изучения языка своей национальности для всех желающих;

- частота размещения материалов в местных средствах массовой информации, посвященных вопросам этнической культуры и межнациональных отношений;

б) распространение среди широких слоев населения таких идей и взглядов, которые подрывают доверие и уважение к определенной национальности или расе либо религиозному вероисповеданию, а также вызывают неприязнь или чувство ненависти к образу жизни, культуре, традициям, религиозным обрядам граждан данной национальности или расы – в эту группу показателей могут включаться:

- оправдание геноцида, репрессий, депортаций по национальному признаку; требования переселения, вытеснения из различных сфер деятельности лиц определенной национальности;

- угрозы в отношении лиц той или иной национальности, конфессиональной принадлежности;

- приписывание враждебных действий и намерений одной группе людей, нации, расе, религии по отношению к другим;

- формирование и подкрепление негативного этнического стереотипа, отрицательного образа нации, расы, религии;

- перенос различного рода негативных характеристик и пороков отдельных представителей на всю этническую или религиозную группу;

- утверждения об изначальной враждебности определенной нации,

религиозной группы по отношению к другим;

- побуждение к действиям против представителей какой-либо нации, конфессии;

- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности;

- наличие и активность неформальных националистических групп, в том числе представленность в сети Интернет (наличие интернет-сайтов, групп в социальных сетях, публикации, дискуссии на интернет-сайтах, в социальных сетях);

- появление соответствующих надписей и граффити (графических изображений, числовых сочетаний, аббревиатур) в общественных местах (заборы, стены домов, гаражей и т. п.);

- выпуск и реализация товаров широкого потребления, содержащих информацию или символику неонацистского содержания (футболки, значки, кружки, календари и т. п.);

- проявление вандализма (погромы, поджоги) по отношению к объектам материальной культуры национального содержания (исторические памятники, культовые сооружения, кладбища, мемориальные знаки и т. п.);

7) деятельность органов местного самоуправления по реализации национальной политики – оценивается:

- наличие консультативных органов, в деятельности которых принимают участие представители национальных общественных объединений и религиозных организаций;

- наличие устных и письменных обращений и личного приема граждан по вопросам проявления и противодействия экстремистским проявлениям;

- проведение социологических исследований и опросов, выявление общественного мнения по национальной тематике;

- осуществление финансовой поддержки религиозных организаций и национальных общественных объединений;

- количество проведенных публичных мероприятий в сфере этноконфессиональных и межнациональных отношений;

8) деятельность средств массовой информации – оценивается:

- частота размещения материалов, посвященных межэтническим и межконфессиональным конфликтам;

- тональность материалов.

Из содержания нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и осуществления мониторинга межнациональных отношений, следует, что все они содержат порядок мониторинга только в отношении органов власти. При этом отсутствует соответствующий порядок для организаций (коммерческих, образовательных и т. д.). Между тем межнациональные конфликты возможны и на этом уровне, хотя причины их возникновения на первоначальном этапе носят, как правило, бытовой характер и возникают, в первую очередь, на основании социально-трудовых

противоречий, при наличии которых имеются основания полагать, что нарушаются социально-трудовые права в отношении какой-либо этнической группы (беженцев, мигрантов и т. п.). В связи с чем, для таких конфликтов также важно создавать систему мониторинга, которая в настоящее время более известна как социальный аудит⁶¹. Социальный аудит, с позиции авторов, позволяет:

– оценить деятельность предприятия в области человеческих ресурсов, экологии, охраны здоровья и безопасности, отношений с местным сообществом;

– сопоставить систему ценностей организации, ее поведение в вопросах деловой этики и межнациональных отношений, внутреннюю операционную практику, организацию менеджмента с ожиданиями ключевых заинтересованных сторон: сотрудников, собственников, поставщиков, потребителей и местных сообществ, в том числе национальных меньшинств;

– определить потери от социально безответственного поведения предприятия в отношении сотрудников, прежде всего входящие в текущие расходы, потери прибыли при страховых выплатах и штрафах⁶², а также их влияние на межнациональные отношения муниципального образования.

Целью социального аудита в данном случае будет являться исследование и диагностирование объективных и субъективных причин социальной напряженности в организации, а также предупреждение и разрешение конфликтных ситуаций между работниками и (или) работодателем, которые могут повлечь за собой формирование межнационального конфликта. Его использование дает возможность разобраться в причинах и проявлениях скрытых социальных конфликтов в организации.

Диагностика ситуации в организации, проведенная в ходе социального аудита, позволяет выбрать оптимальную стратегию управления конфликтом между работниками и администрацией, вариант которой зависит от сути разногласий и стадии их развития. Помимо этого аудит позволяет оценить баланс интересов работников и работодателей различных этнических групп, т. к. при установлении и регулировании взаимоотношений с работодателем работник, нередко оказывается в зависимом положении.

Следует отметить факт существования большого числа возможных причин возникновения социально-трудовых противоречий, которые могут повлечь за собой формирование межнационального конфликта – это общий рост безработицы, снижение ценности труда, жизненного уровня населения, отсутствие регуляции условий труда.

Для выявления названных факторов в ходе аудита следует выделять, на наш взгляд, следующие направления проверки:

⁶¹ См.: Попов Ю. Н. Социально-трудовая сфера и новые технологии предупреждения противоречий // Труд и социальные отношения. 2014. № 2. С. 82.

⁶² См.: Гимаев И. З., Галиев Г. Т. Социальный аудит – важный фактор в исследованиях социально-трудовых отношений в современной экономике // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 10-7. С. 13.

1) анализ трудового потенциала, в том числе анализ профессионализма сотрудников, их образования;

2) анализ мотивации сотрудников, в том числе содержание их труда, материальное и моральное стимулирование труда, их отношение к собственности;

3) анализ коллективной атмосферы, в том числе корпоративная культура, социальная защищенность работника;

4) анализ психологического фона: от того, является он положительным или отрицательным, зависят энтузиазм, работоспособность, желание трудиться или, наоборот, враждебность, безразличие, замалчивание проблем⁶³, что приводит к формированию конфликта.

Таким образом, считаем целесообразным названные факторы включить в региональный нормативный правовой акт, который будет регулировать вопросы осуществления мониторинга, для единообразия его осуществления на территории Саратовской области, т. к. на основании данных мониторинга состояния межнациональных отношений должны разрабатываться соответствующие меры, направленные на предупреждение формирующихся конфликтов.

3.2. Типовые меры предупреждения формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений

Предупреждение межнациональных конфликтов предполагает деятельность уполномоченных органов власти, организаций, граждан, направленную на недопущение развития выявленного формирующегося конфликта на территории государства, отдельного субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также на уровне организации. Предупреждение конфликтов в сфере межнациональных отношений осуществляется на всех стадиях конфликта, как правило, по следующим уровням:

1) общее предупреждение, которое предполагает системную работу органов государственной власти по стране или региону в целом с выделением территорий и аудиторий, заслуживающих особого внимания; систематическая работа с лидерами общественного мнения и важнейшими источниками массовой информации;

2) заблаговременное предупреждение, которое заключается в выявлении целевых территорий и характерных аудиторий, в систематической работе с групповыми лидерами;

3) предупреждение предконфликтной ситуации, когда противоречия уже есть, но лидеры или поводы еще не определились. Для органов государственной власти – разработка сценариев возможного конфликта и его

⁶³ См.: Лебедева С. Ю. Особенности социального аудита и методика его проведения // Поколение будущего: взгляд молодых ученых : сборник науч. статей IV Междунар. молодежной науч. конференции : в 3 т. 2016. Курск, С. 219.

урегулирования;

4) предупреждение конфликтной ситуации, когда есть противоречия, есть лидеры или поводы, идет массовое антагонистическое обсуждение, высказываются резкие односторонние или взаимные претензии – происходит актуализация противоречий в массовом сознании;

5) предупреждение конфликта (групповая/массовая мобилизация);

6) минимизация последствий постконфликтной ситуации, когда идет спад остроты противоречий, но конфликт, как правило, не завершен из-за большого количества пострадавших и обиженных⁶⁴.

Предупреждение межнациональных конфликтов осуществляется на основе следующих принципов:

– приоритет прав и свобод человека и гражданина перед правами этнических, религиозных, социальных групп и иных общностей;

– недопустимость дискриминации по признаку расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, пола, социальной принадлежности, убеждений;

– соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина от насилия, ксенофобии, дискриминации, преступности на основе законодательства Российской Федерации, а также норм международного права, равенства всех перед законом и судом;

– защита национальных интересов и общественной безопасности Российской Федерации, сохранение социально-политической стабильности в целом по стране и на ее отдельных территориях;

– запрещение деятельности, направленной на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

– нетерпимость к проявлениям интолерантности и ксенофобии в общественной жизни и публичной сфере;

– исключение применения насилия или угрозы насилия как средства разрешения и предотвращения конфликтных ситуаций, если иное не оговорено действующим законодательством;

– упреждающее противодействие перерастанию потенциально конфликтных ситуаций в полномасштабные конфликты;

– взаимоуважение и добрососедство представителей различных этнических, конфессиональных групп, реализация их прав и интересов на территории Российской Федерации;

– недопущение ситуации, при которой социокультурное напряжение или экономические противоречия между представителями различных этнических, религиозных или социальных групп принимали бы этническую окраску;

– учет интересов личности, общества и государства, адресный подход государства к решению проблем межнациональных отношений;

– обеспечение единообразного применения в регионах России федеральных

⁶⁴ См.: Степанов В. В. О необходимых мерах совершенствования работы органов государственной власти Российской Федерации по предупреждению этнических конфликтов // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2013. № 1. С. 15 - 16.

стандартов в области прав и свобод человека и гражданина, как к основному населению, так и к представителям национальных меньшинств, этнических общностей и коренных малочисленных народов;

- четкое разграничение компетенций органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере национальной и миграционной политики, религиозных отношений;

- взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными национальными и иными организациями и объединениями;

- транспарентность национальной, миграционной, религиозной и социальной политики государства;

- повышение правовой культуры государственных и муниципальных служащих и населения.

Общие меры предупреждения межнациональных конфликтов изложены в стратегических документах Российской Федерации, в частности, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Государственной программе Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

Стратегия определяет такие меры исходя из задач и приоритетных направлений в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, которые направлены на устранение негативных факторов, влияющих на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений. В качестве одной из таких задач Стратегия выделяет задачу по обеспечению межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений. Она заключается в реализации следующих направлений:

- определение в качестве приоритетных задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации для государственных и муниципальных органов и их должностных лиц вопросов, связанных с поддержанием межнационального мира и согласия, гармонизацией межнациональных отношений, профилактикой возникновения конфликтных ситуаций, содействием диалогу между представителями различных этнических общностей;

- установление ответственности должностных лиц государственных и муниципальных органов за состояние межнациональных отношений на соответствующих территориях, а также мер стимулирования указанных лиц;

- формирование в обществе обстановки нетерпимости к пропаганде и распространению идей экстремизма, ксенофобии, национальной исключительности, направленных на подрыв общественно-политической стабильности, национального мира и согласия;

- совершенствование правовых основ научного и экспертного обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов, проявлений агрессивного национализма и связанных с ними криминальных

проявлений, массовых беспорядков, проявлений экстремизма и терроризма;

- принятие правовых и организационных мер по предотвращению и пресечению деятельности, направленной на возрождение националистической идеологии, воспроизводящей идеи нацизма, на обеление этих идей;

- вовлечение этнокультурных и общественных объединений, религиозных организаций в деятельность по развитию межнационального и межконфессионального диалога, возрождению семейных ценностей, противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости;

- организация с участием институтов гражданского общества и интернет-провайдеров противодействия пропаганде идей экстремизма в социальных сетях;

- предотвращение и пресечение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

- определение полномочий и ответственности руководителей и иных должностных лиц государственных и муниципальных органов в сфере профилактики и пресечения межнациональной (межэтнической) и межконфессиональной напряженности и конфликтов;

- создание государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; эти системы должны базироваться на диверсификации источников информации и обеспечивать возможность оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;

- реализация мер правового и информационного характера по профилактике недобросовестного использования этнического фактора в избирательном процессе и в партийных программах;

- учет этнических и религиозных аспектов в работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, органов внутренних дел Российской Федерации, мониторинг состояния межнациональных отношений в воинских коллективах и районах дислокации воинских частей.

Указанные направления конкретизируются в названной выше Государственной программе, которая в качестве мероприятий, способствующих предупреждению конфликтов, определяет следующие:

- 1) укрепление общероссийского гражданского единства;
- 2) содействие сохранению этнокультурного многообразия народов России;
- 3) поддержка и популяризация русского языка;
- 4) поддержка языков народов России;
- 5) научно-методическое и информационное сопровождение социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- 6) реализация мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов;

7) создание условий для привлечения членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы;

8) сохранение самобытной казачьей культуры и обеспечение участия российского казачества в воспитании подрастающего поколения в духе патриотизма;

9) мониторинг состояния межнациональных и этноконфессиональных отношений;

10) реализация мер по профилактике и предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Типовые меры по предупреждению конфликтов разработаны и на региональном уровне. В качестве основных механизмов реализации политики предотвращения межнациональных конфликтов в регионах, как правило, предусматривается:

– разработка и реализация федеральных целевых программ этнонациональной политики, а также программ по формированию толерантного сознания и профилактике экстремизма и ксенофобии в российском обществе;

– разработка и реализация региональных программ национальной политики;

– создание системы действенного мониторинга межэтнических и межконфессиональных отношений и их освещения масс-медиа в субъектах Федерации и органах местного самоуправления;

– создание организационных основ проведения этнонациональной политики Российской Федерации, совершенствование взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти в сфере национальной политики и межнациональных отношений, миграционной политики;

– организация взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями для учета позитивного опыта предотвращения этнических конфликтов;

– разработка технологий предотвращения и разрешения конфликтов на этнической почве с учетом отечественного и зарубежного опыта и их включение в федеральные и региональные программы;

– создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, работающих в сфере национальной политики, для мониторинга обстановки, предотвращения и урегулирования конфликтных ситуаций;

– информационное обеспечение основных направлений национальной политики, содействие освещению национальных проблем в средствах массовой информации и распространению знаний об истории и культуре народов России.

Применительно к Саратовской области типовые меры по предупреждению межнациональных конфликтов определены в Подпрограмме 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» Государственной программы Саратовской области «Культура Саратовской области до 2020 года». Ответственным

исполнителем подпрограммы является Комитет общественных связей и национальной политики области.

Целью подпрограммы, как было указано ранее, является укрепление единства многонационального народа Российской Федерации, проживающего на территории области, а задачами:

- содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений;
- содействие этнокультурному многообразию народов России;
- содействие формированию и развитию общероссийского гражданского патриотизма и солидарности.

Согласно тексту подпрограммы достижение указанной цели предусматривает реализацию комплекса мероприятий по развитию межэтнического и межконфессионального согласия и сотрудничества, вовлечению этнокультурных и общественных объединений, религиозных организаций в деятельность, направленную на развитие межнационального и межконфессионального диалога, возрождение семейных ценностей, профилактику этнополитического и религиозно–политического экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости, организацию с участием институтов гражданского общества противодействия пропаганде идей экстремизма.

Для реализации подпрограммы большое значение имеет:

- создание на областном и муниципальном уровне систем мониторинга состояния межэтнических и этноконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. При этом система мониторинга состояния межнациональных отношений на федеральном уровне должна интегрировать данные областных и муниципальных систем мониторинга, в том числе осуществляющих мониторинг местных средств массовой информации и социальных сетей. Эти системы должны базироваться на диверсификации источников информации и обеспечивать возможность оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций. Необходимо также обеспечить проведение мониторинга международных событий и деятельности международных организаций, способных повлиять на состояние межнациональных (межэтнических) отношений в области;
- конструктивная консолидация этнических и религиозных сообществ. Должны быть достигнуты договоренности и согласие различных национальных и религиозных организаций о взаимных усилиях в деле сохранения общественной стабильности. Необходимо укрепление миротворческого, позитивного потенциала различных этнокультурных сообществ и религиозных организаций;
- использование потенциала институтов гражданского общества, в том числе национальных общественных объединений граждан, религиозных общин, вузовского сообщества в целях гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, совместного противодействия росту межнациональной напряженности, экстремизму, разжиганию этнической и

религиозной ненависти либо вражды;

– реализация системы мер, обеспечивающих формирование уважительного отношения мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества, содействие в процессе их социальной и культурной адаптации и интеграции межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости, обеспечивающих противодействие формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку;

– укрепление роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов.

В рамках подпрограммы предусматривается реализация следующих основных мероприятий:

1) информационное сопровождение деятельности в сфере общественных, национальных, государственно-конфессиональных отношений и укрепления единства российской нации. Данное мероприятие направлено на повышение уровня информированности населения по вопросам реализации государственной национальной политики, открытость, публичность рассмотрения ситуаций, связанных с конфликтами в сфере межнациональных отношений.

Оно реализуется путем разработки и размещения в теле- и радиоэфире социальной рекламы и иной видеопродукции, создание тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, интернет-проектов, издание и поставка учебников, учебных пособий, художественной, научно-популярной, справочной литературы и мультимедийных изданий, создание и трансляция специализированных рубрик и тематических передач в программах региональных радиокompаний, посвященных этнокультурным проблемам;

2) организация и проведение культурно-массовых мероприятий, направленных на сохранение традиций и укрепление межнациональных отношений, совместно с национально-культурными автономиями и социально-ориентированными некоммерческими организациями. Данное мероприятие направлено на сохранение и развитие народных традиций, укрепление межнациональных связей народов области. Оно реализуется путем организации и проведения культурно-массовых мероприятий совместно с национально-культурными автономиями, в том числе проведение конференции в рамках Дней славянской письменности и культуры с участием представителей национальных и религиозных организаций области;

3) организация и проведение мероприятий по профилактике этнополитического и религиозно-политического экстремизма, ксенофобии и нетерпимости. Данное мероприятие направлено на повышение уровня информированности населения по вопросам реализации государственной национальной политики, открытость, публичность рассмотрения ситуаций, связанных с конфликтами в сфере межнациональных отношений. Оно реализуется путем проведения образовательных мероприятий, направленных на распространение знаний о народах России, формирование гражданского

патриотизма, укрепление традиционных духовных ценностей, противодействие фальсификации истории;

4) организация семинаров (совещаний), дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, работающих в сфере межнациональных отношений. Данное мероприятие направлено на повышение уровня квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. Оно реализуется путем организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, в компетенции которых находятся вопросы в сфере общегражданского единства и гармонизации межнациональных отношений: организация дополнительного профессионального образования, проведение в районах семинаров-совещаний работников органов и учреждений культуры (клубов, библиотек, музеев, национальных культурных центров) по предупреждению межнациональных конфликтов;

5) организация и проведение культурно-массовых мероприятий на территории этнографического комплекса «Национальная деревня народов Саратовской области». Это направление реализуется путем содействия развитию инфраструктуры этнокультурной сферы, включая строительство, реконструкцию и поддержку деятельности этнографического комплекса «Национальная деревня народов Саратовской области», организацию и проведение тематических вечеров, в том числе разработку и распространение рекламной продукции (буклетов, объявлений и т. п.). Оно предполагает ежегодное проведение более 35 областных массовых национально-культурных мероприятий и фестивалей;

6) организация мероприятий, направленных на популяризацию социального и исторического наследия российского казачества в Саратовской области. В рамках данного мероприятия оказывается содействие в развитии российского казачества в муниципальных образованиях области, организация и проведение информационных мероприятий, посвященных популяризации социального и исторического наследия российского казачества в Саратовской области, организация и проведение съезда, смотра и фестиваля. Представители Саратовского окружного казачьего общества привлекаются для участия в мероприятиях, проводимых органами государственной власти области. Результатом проведения мероприятий должен стать рост интереса к традиции казачества;

7) организация и проведение мониторинга межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов на территории области. Мероприятия направлены на создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов. Результатом проведения таких мероприятий должно стать повышение уровня информированности органов власти и оперативности в принятии решений.

Типовые меры предупреждения межнациональных конфликтов разработаны и на муниципальном уровне. Основными направлениями работы

администраций муниципальных образований являются:

1) создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов (создание колл-центров по приему информации, рабочих групп по оперативному реагированию на конфликтные ситуации, проведение социологических исследований);

2) планирование и осуществление мер по обеспечению прогнозирования и опережения возможных негативных событий на базе получения экспертных оценок этнических и конфессиональных лидеров, руководителей национально-культурных объединений, представителей научно-образовательного сообщества и выработки своевременных предложений для принятия управленческих решений по устранению их неблагоприятного морально-психологического воздействия на отдельные социальные группы, а также общество в целом;

3) осуществление комплексной информационной кампании, направленной на укрепление единства российской нации (создание и трансляция специализированных рубрик и тематических передач в программах региональных радиокomпаний, проведение образовательных мероприятий и т. д.);

4) социальная и культурная адаптация мигрантов;

5) профилактика этнополитического и религиозно-политического экстремизма;

6) оказание грантовой поддержки общественным инициативам в данной сфере;

7) повышение квалификации муниципальных служащих, в компетенции которых находятся вопросы межнациональных отношений.

Названные мероприятия определяются в муниципальных программах (планах мероприятий) по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года на территории муниципального района. Под муниципальной программой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования⁶⁵.

Разработка муниципальных программ, в которых закрепляются вопросы предупреждения межнациональных конфликтов, на территории области, по нашему мнению, имеет следующие особенности.

Такие программы должны содержать следующие общие сведения:

1) ответственный исполнитель – структурное подразделение, определенное в качестве ответственного исполнителя муниципальной программы, являющееся ответственным за разработку, реализацию

⁶⁵ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (часть I), ст. 3378.

муниципальной программы;

2) соисполнитель – структурное подразделение, являющееся ответственным за разработку, реализацию подпрограммы (подпрограмм);

3) участники муниципальной программы – структурные подразделения, организации (по согласованию), участвующие в реализации одного или нескольких основных мероприятий;

4) цель – планируемый конечный результат осуществления полномочий органов местного самоуправления посредством реализации муниципальной программы (подпрограммы), достижимый за период ее реализации;

В качестве целей программ, как правило, указываются поддержание стабильной общественно-политической обстановки, общественных инициатив и целевых проектов общественных объединений, некоммерческих организаций, направленных на гармонизацию межнациональных отношений;

5) задача – планируемый результат выполнения совокупности взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение цели (целей) муниципальной программы. Задачами программы могут являться:

- обеспечение гармонизации межнациональных отношений;
- сохранение атмосферы взаимного уважения к национальным традициям и обычаям народов, проживающих на территории муниципального района;

- обеспечение взаимодействия администрации муниципального района, национально–культурных объединений для стабилизации этнополитической ситуации в районе, профилактики экстремизма и терроризма;

- профилактика межнациональных и межконфессиональных конфликтов;
- поддержка и распространение идей духовного единства и межэтнического согласия

б) основное мероприятие – отдельное мероприятие подпрограммы, представляющее собой совокупность взаимосвязанных действий, направленных на решение соответствующей задачи подпрограммы.

Как правило, муниципальными образованиями проводятся мероприятия, приуроченные к государственным праздникам Российской Федерации, Дням воинской славы России, юбилейным событиям, посвященным победам завершающего этапа Великой Отечественной войны, к вахтам Памяти, праздникам социальной направленности (День матери, День семьи, День защиты детей и т. д.), памятным мероприятиям с участием бывших военнослужащих, казачьих обществ, объединений ветеранов военной службы. Кроме того, проводятся традиционные народные праздники, фестивали-смотры национальных культур, выставки–презентации национальных костюмов, кухни, спортивные состязания народов, проживающих на территории Саратовской области, в том числе по национальным видам спорта и др. При этом внимание уделяется совместному участию лиц различных национальностей, особенно в местах компактного проживания, с использованием образовательных и культурных ресурсов школ, библиотек, домов культуры, а также максимальному освещению мероприятий в средствах массовой информации.

Названные мероприятия могут носить как публичный массовый характер, так и индивидуальный (проведение встреч с лидерами национально-культурных организаций, сообществ в местах компактного проживания) и т. д.;

7) целевой показатель (индикатор) – количественно и (или) качественно выраженная характеристика реализации мероприятий муниципальной программы (подпрограммы);

8) ожидаемый конечный результат – характеризуемое количественными и (или) качественными показателями состояние (изменение состояния) социально-экономического развития, других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере по итогам реализации муниципальной программы (подпрограммы), достижение цели (целей), решение задачи (задач). В муниципальных программах, как правило, указываются следующие показатели:

- доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений;

- доля граждан, положительно оценивающих состояние межконфессиональных отношений;

- численность участников мероприятий, направленных на укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России;

9) мониторинг реализации муниципальной программы – процесс наблюдения за ходом реализации муниципальной программы, ориентированный на выявление проблем и отклонений хода ее реализации от запланированного.

Основная часть программы, как правило, включает в себя:

1) создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, в том числе:

- создание в структуре администрации муниципального образования колл-центра (контактного центра) по приему информации о конфликтных ситуациях и обеспечение его деятельности;

- создание и обеспечение деятельности рабочей группы оперативного реагирования на конфликтные и предконфликтные ситуации в муниципальных образованиях;

- проведение социологических исследований с целью определения состояния и тенденций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;

2) реализацию комплексной информационной кампании, направленной на укрепление единства российской нации. Программа должна предусматривать проведение на территории муниципального образования различных мероприятий, размещение в средствах массовой информации, Интернет-ресурсах публикаций (сообщений), направленных на формирование постоянного благоприятного информационного фона;

3) профилактику этнополитического и религиозно-политического экстремизма, ксенофобии и нетерпимости;

4) совершенствование муниципального управления в сфере реализации

государственной национальной политики Российской Федерации.

Вариативная часть программы может также включать:

1) мероприятия в сфере обеспечения этнокультурного развития народов, проживающих на территории муниципального образования;

2) содействие развитию российского казачества, его участию в укреплении единства российской нации, гражданского патриотизма на территории муниципального образования.

3) содействие адаптации и интеграции мигрантов.

Отдельную роль в профилактике формирующихся межнациональных конфликтов играет деятельность национально-культурных автономий, т. к. она является важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве⁶⁶.

Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее – национально-культурная автономия) – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов⁶⁷. Национально-культурным автономиям со стороны государства обеспечиваются следующие права:

1) право на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, которое заключается:

– в государственной защите национальных (родных) языков;

– в обеспечении права на сохранение и развитие национального (родного) языка;

– в получении основного общего образования на национальном (родном) языке и выборе языка воспитания и обучения;

– в выборе языка воспитания и обучения и в получении основного общего образования на национальном (родном) языке;

2) право на сохранение и развитие национальной культуры. Оно реализуется как непосредственно путем государственных гарантий на сохранение и развитие национальной культуры, так и путем обеспечения права национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации.

⁶⁶ См.: Концепция государственной национальной политики в Саратовской области (утверждена постановлением Правительства Саратовской области от 22.08.2011 № 450-П). [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/933017178> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁷ См.: Ст. 1 Федерального закона от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996, № 25, ст. 2965.

На территории Саратовской области на сегодняшний день действуют 16 национально-культурных автономий регионального и местного значения⁶⁸. Деятельность таких организаций направлена на гармонизацию межнациональных отношений на территории Саратовской области, сохранение этнокультурного многообразия народов Саратовской области, содействие реализации и защите законных интересов, конституционных прав и свобод своих членов, содействие борьбе с расизмом, национализмом во всех его формах и проявлениях.

В целях организации эффективного взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления с национальными, национально-культурными и религиозными организациями ФАДН России разработано Памятку для федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с национальными и религиозными объединениями⁶⁹. Данная памятка содержит две группы направлений взаимодействия:

1) общие, направленные на организацию взаимодействия. К ним относятся:

- выделение в структурных подразделениях исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, а также органов самоуправления муниципальных образований единиц, ответственных за взаимодействие с религиозными и национально-культурными организациями;

- разработка совместно с научно-экспертным и педагогическим сообществом специализированных образовательных программ для представителей некоммерческих организаций, религиозных организаций и других целевых аудиторий;

- на постоянной основе организация проведения обучающих семинаров для руководителей национальных общественных организаций, этнокультурных молодежных объединений, студенческих землячеств с привлечением известных ученых, общественных и религиозных деятелей, используя интерактивные формы обучения;

- привлечение религиозных деятелей и священнослужителей к реализации комплекса мероприятий, направленных на патриотическое воспитание молодежи, укрепление общероссийской гражданской идентичности, противодействие ксенофобии, распространению идей национальной и религиозной исключительности;

- повышение роли и активизация деятельности координационных и консультативных советов на региональном и муниципальном уровнях в решении задач развития межконфессионального диалога, достижения общественного согласия, противодействия экспансии радикальных религиозных учений и практик;

- выделение средств для оказания грантовой поддержки (предоставления

⁶⁸ См.: URL: // <http://to64.minjust.ru> (дата обращения: 03.11.2017).

⁶⁹ См.: URL: // <http://fadn.gov.ru> (дата обращения: 03.11.2017).

субсидий) на реализацию общественных проектов некоммерческих неправительственных организаций, направленных на укрепление гражданского единства и гармонизацию межнациональных отношений;

- обеспечение участия региональных целевых программ, утверждаемых в форме государственных программ субъектов Российской Федерации или подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на укрепление единства российской нации, формирование межнационального мира и согласия, профилактику потенциально конфликтных ситуаций в сфере межэтнических отношений, в конкурсных отборах на получение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках реализации федеральных целевых программ;

- принятие мер по переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих, замещающих должности в рассматриваемой сфере, ежегодно предусматривая на указанные цели необходимое финансирование из соответствующих бюджетов;

- организация регулярной методической помощи главам муниципальных образований и работникам органов местного самоуправления по вопросам государственно-конфессиональных отношений и профилактики межэтнической конфликтности, предотвращения попыток перевода бытовых конфликтных ситуаций в межнациональную либо религиозную плоскость, в том числе в форме проведения выездных семинаров в муниципальных образованиях с наиболее сложной общественно-политической и социально-экономической обстановкой;

- принятие дополнительных мер, направленных на расширение практики использования потенциала институтов гражданского общества, региональных научных и образовательных центров в вопросах урегулирования конфликтных ситуаций в сфере межэтнических и межрелигиозных отношений, экспертной оценки информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет, касающихся актуальных проблем в сфере межнациональных, межрелигиозных отношений;

- систематическое привлечение региональных научных и образовательных центров для прогнозирования конфликтных и предконфликтных ситуаций в сфере межэтнических и межрелигиозных отношений, а также проработки управленческих решений и мер упреждающего характера (в том числе на муниципальном уровне);

- усиление работы по информационному сопровождению мероприятий по реализации государственной национальной политики на территории субъектов Российской Федерации, обратив особое внимание на ведение целенаправленной информационной деятельности в социальных сетях и т. п.;

2) направления по вопросам предупреждения формирующихся межнациональных конфликтов. К данной группе относятся:

- принятие муниципальных программ, направленных на гармонизацию межэтнических отношений, этнокультурное развитие, профилактику национального и религиозного экстремизма, предусмотрев в них сотрудничество с религиозными организациями, содействие некоммерческим

организациям, созданным по национально-культурному принципу, меры по адаптации мигрантов, вовлечению молодежи в общественную деятельность и ее защите от деструктивного воздействия информации экстремистской направленности;

- разработка уставов сельских поселений в соответствии с принятыми законами субъектов Российской Федерации, с учетом необходимости создания условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- создание в многонациональных муниципальных образованиях общественных советов, состоящих из представителей этнических общин, казачества, национально-культурных, общественных объединений и религиозных организаций;

- обеспечение контроля над процедурами выдачи разрешений на строительство культовых сооружений в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации с обязательным учетом этнорелигиозной специфики территории, проведением общественных слушаний по вопросам возведения объектов культа, а также реализации различных мемориальных инициатив, касающихся этнических общин, проживающих на данной территории;

- проработка вопроса о возможности создания в многонациональных муниципальных образованиях общественных патрулей с привлечением представителей этнических общин, казачества, национально-культурных и общественных объединений;

- разработка комплекса мер по обеспечению баланса интересов принимающего сообщества и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий;

- использование потенциала централизованных и местных религиозных организаций в сфере социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан и внутренних мигрантов.

Важным является определение в законодательстве типовых мер по предупреждению межнациональных конфликтов, применяемых на уровне организации. В качестве таковых следует рассматривать медиацию и медиативный подход, в связи с тем, что применение медиативных процедур играет позитивную роль в решении споров, которые влекут за собой формирование межнационального конфликта.

Использование данных методов будет зависеть от вида конфликта – процедура медиации представляет собой способ урегулирования споров, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений, при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях

достижения ими взаимоприемлемого решения⁷⁰. Процедура медиации является способом урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

При определении возможности проведения процедуры медиации в межнациональных конфликтах следует учитывать характер самого спора, отношения, сложившиеся между его сторонами до возникновения спора, отношения, которые стороны планируют реализовывать после разрешения спора, а также поведение каждой из сторон в ходе разрешения разногласий. Для оценки возможности проведения процедуры медиации следует исходить из двух обстоятельств:

- 1) характер спора должен допускать несколько вариантов его решения, что позволит участникам менять свое решение без ущемления интересов;
- 2) развитие конфликта не должно перейти грань, за которой оценке подлежит не сам спор, а личность противоположной стороны.

Основная функция медиатора – это посредничество в урегулировании спора. Посредник – нейтральный и беспристрастный помощник в проведении обсуждений, направленных на урегулирование проблемы. В процессе медиации именно стороны несут ответственность за принятие решения, для чего им необходимо четко представлять суть дела, предлагать возможные варианты решения и, в конце концов, принимать это решение. Таким образом, обязанность и ответственность за принятие решения лежит полностью на сторонах.

Для разрешения межнациональных конфликтов использование процедуры медиации имеет ряд положительных моментов:

- 1) медиатор является лицом, независимым от участников спора, а также органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) использование процедуры медиации способствует более оперативному и безболезненному снятию или хотя бы снижению напряженности межнациональных отношений, т. к. ее применение возможно сразу же после возникновения спора, т. е. пока он не приобрел межнациональный окрас;
- 3) ее использование подходит для урегулирования таких ситуаций, которые правовыми средствами либо тяжело разрешить, либо невозможно разрешить вообще;
- 4) медиатор является приглашенным специалистом, который должен соответствовать требованиям законодательства по возрасту, уровню образования и повышению квалификации по программам обучения в области медиации, а также обладать необходимыми знаниями и умениями в соответствии с Профессиональным стандартом «Специалист в области медиации (медиатор)»⁷¹;

⁷⁰ См.: Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля.

⁷¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 30.

5) процедура предполагает взаимность спорящих сторон, т. к. решение по спору вырабатывается сторонами совместно на условиях равноправия и принимается на основе их взаимного согласия и доброй воли;

6) нацеленность на будущее, т. к. спор разрешается с учетом интересов и потребностей вовлеченных сторон;

7) возможность самостоятельно определять судьбу своего спора, т. к. задача медиатора заключается в оказании содействия возможности коммуникации между сторонами;

8) конфиденциальность, т. к. при проведении процедуры медиации сохраняется конфиденциальность всей относящейся к указанной процедуре информации;

9) добровольное исполнение принятого решения, т. к. решение, которое принято сторонами добровольно и на взаимовыгодных условиях, будет исполняться соответственно.

В свою очередь, медиативный подход – это деятельностный подход, основанный на принципах медиации, предполагающий владение навыками позитивного осознанного общения, создающими основу для предотвращения и (или) эффективного разрешения споров и конфликтов в повседневных условиях без проведения медиации как полноценной процедуры⁷². Данный подход был разработан для образовательных организаций в рамках реализации метода школьной медиации, но, по нашему мнению, его применение возможно в разрешении любых противоречий, где речь идет о существовании межличностного конфликта, в том числе межнациональных конфликтов, т. к. подход предполагает наличие навыков по предупреждению споров и выходу из спора, которым можно научить практически любого человека. Речь в данном случае идет не о самой процедуре медиации, имеющей определенную структуру, которая не всегда возможна и применима, а об умении вести диалог, основываясь на принципах медиации, корректно взаимодействовать с оппонентом и достигать взаимоприемлемых результатов⁷³.

Медиативный подход может использовать любой человек, прошедший соответствующее обучение, в том числе для разрешения или предотвращения спора, в котором он сам выступает стороной.

Медиативный подход эффективен и необходим в качестве дополнительной компетенции, применяемой в повседневной профессиональной деятельности, в первую очередь представителям социально ориентированных профессий. Преимущества данного подхода в разрешении социально–трудовых противоречий заключается в следующем:

⁷² Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность : Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4557.

⁷³ См.: Соловьева С. В., Назарова Н. Л. Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе // Вестник Нижегородск. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 158.

1) его применение может быть направлено на изменение отношений участников конфликта, т. к. конфликт представляет собой кризис взаимодействия, соответственно применение медиативного подхода позволяет улучшить взаимодействие и коммуникацию;

2) его применение может быть направлено на изменение ситуации взаимодействия – от противостояния сторон в конфликте до диалога и восстановления нарушенной коммуникации⁷⁴;

3) его применение может быть направлено на организацию конструктивного взаимодействия сторон, что означает организацию диалогического взаимодействия, которое в ситуации конфликта приобретает особенно сложный характер⁷⁵.

Таким образом, по нашему мнению, типовые меры по предупреждению межнационального конфликта на федеральном, региональном и муниципальном уровне сформированы в достаточном объеме. При этом меры предупреждения конфликтов для организации на законодательном уровне не закреплены. Считаем, что в качестве мер для организаций наиболее эффективными будут являться медиация и медиативный подход.

3.3. Меры, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий межнационального конфликта

Если же мер, направленных на предупреждение формирующихся конфликтов окажется недостаточно, следует применять меры, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий межнационального конфликта. Они формируются исходя из данных мониторинга. Для органов государственной власти такие меры указаны в Инструкции о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий и в Методических рекомендациях для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий. Причем оба документа содержат одинаковые меры в этой сфере. Меры, с позиции авторов, следует разделять на три группы:

1) меры, направленные на пресечение скрытых противоречий и социальной напряженности;

2) меры, направленные на пресечение конфликтной ситуации;

3) меры, направленные на ликвидацию последствий конфликтных ситуаций.

К первой группе мер можно отнести:

– установление связи с руководством органа местного самоуправления,

⁷⁴ См.: Гришина Н. В. Ситуационный подход к анализу и разрешению конфликтов // Вестник С.-Петербургск. ун-та. Сер. 16. 2012. Вып. 3. С. 16.

⁷⁵ См.: Ее же. Психологические основания процесса медиации // Конфликтология. 2014. № 5. С. 276.

на территории которого возможна конфликтная ситуация, лидерами общественных объединений, в том числе этнокультурных и казачьих, религиозных организаций и выяснение ситуации;

- информирование курирующего должностного лица или (при необходимости) руководителя субъекта Российской Федерации о наличии скрытых противоречий и социальной напряженности и действиях, предпринимаемых для их предотвращения, а также, по согласованию с ним, аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и соответствующее структурное подразделение ФАДН России о наличии скрытых противоречий и социальной напряженности и действиях, предпринимаемых для их предотвращения;

- принятие плана первоочередных мер по предупреждению возможной конфликтной ситуации;

- направление на место конфликтной ситуации сотрудника уполномоченного органа исполнительной власти по согласованию с руководителем субъекта Российской Федерации или его заместителем, курирующим сферу межнациональных отношений;

- установление, поддержание и развитие связи с редакциями и корреспондентами центральных, региональных и местных печатных и электронных средств массовой информации, в том числе посредством проведения пресс-конференций, распространения пресс-релизов и других методов, включая в том числе работу в сети Интернет;

- организацию проведения мониторинга освещения данной ситуации в печатных и электронных средствах массовой информации, сети Интернет;

- обеспечение разъяснительной работы, направленной на предотвращение публикации материалов, способных привести к развитию конфликтной ситуации;

- установление, в случае необходимости, связи с руководителями правоохранительных органов субъекта Российской Федерации и способствование их привлечению к анализу и урегулированию ситуации;

- взаимодействие, в случае необходимости, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующими в обеспечении правопорядка, национальной безопасности и сохранении стабильности на территории субъекта Российской Федерации;

- организацию совместного направления представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти на место конфликтной ситуации для ее изучения;

- внесение предложений о формировании рабочей группы (комиссии) для комплексного рассмотрения на месте ситуации, способной привести к социальной напряженности и конфликтной ситуации;

- проведение встречи с руководителями этнокультурных объединений, лидерами религиозных организаций, пользующимися авторитетом деятелями науки и культуры, общественными и политическими деятелями,

руководителями организаций и учреждений по вопросам формирующейся конфликтной ситуации;

- проведение внеочередных заседаний координационных (консультативных) органов по вопросам межнациональных отношений, созданных при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации с приглашением, при необходимости, представителей Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при ФАДН.

Во вторую группу мер включаются:

- установление связи с руководством органа местного самоуправления, на территории которого возникла конфликтная ситуация, руководителями правоохранительных органов субъекта Российской Федерации, лидерами заинтересованных общественных объединений, в том числе этнокультурных и казачьих, религиозных организаций, и выяснение деталей развития ситуации;

- информирование заместителя руководителя субъекта Российской Федерации или иного должностного лица, уполномоченного руководителем субъекта Российской Федерации курировать сферу межнациональных отношений, или (при необходимости) руководителя субъекта Российской Федерации о возникновении конфликтной ситуации и действиях, предпринимаемых для ее предотвращения, а также, по согласованию с ним, аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе;

- информирование структурного подразделения ФАДН России о случившемся событии и действиях, предпринимаемых для локализации конфликтной ситуации и ликвидации ее последствий;

- внесение предложений о формировании рабочей группы (комиссии) для комплексного рассмотрения возникшей ситуации на месте;

- выезд на место конфликтной ситуации, по согласованию с главой субъекта Российской Федерации или его заместителем, курирующим сферу межнациональных отношений;

- организация, при необходимости, участия в рассмотрении ситуации на месте представителей федеральных органов исполнительной власти;

- установление взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующими в обеспечении правопорядка, национальной безопасности и сохранении стабильности на территории субъекта РФ, а также, при необходимости, с Консультативным советом по делам национально-культурных автономий при ФАДН.

В третью группу мер включается создание рабочей группы (комиссии), в состав которой по согласованию можно включить представителей федеральных органов исполнительной власти. В состав рабочей группы (комиссии) включаются члены координационных (консультативных) органов по вопросам межнациональных отношений, созданных при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По итогам деятельности рабочей группы (комиссии) вырабатываются

предложения по профилактике и предотвращению возникновения аналогичной конфликтной ситуации.

Информация о принятых решениях и результатах их исполнения направляется в ФАДН России, заинтересованные федеральные органы государственной власти, федеральные территориальные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.

В целях своевременного реагирования органов местного самоуправления на предконфликтные и конфликтные ситуации региональными органами власти должны разрабатываться аналогичные федеральным инструкции, методические рекомендации, порядки, правила и т. п., содержащие меры, направленные на пресечение формирующихся конфликтов. Следует отметить, что на территории Саратовской области в настоящее время отсутствуют подобные нормативные акты, требующие, на наш взгляд, разработки в ближайшее время. В связи с чем, считаем целесообразным, предложить комплекс мер для органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на территории Саратовской области, разделяя их, так же, как и на федеральном уровне, на три группы.

К первой группе относятся меры, направленные на пресечение скрытых противоречий и социальной напряженности, а именно:

1) установление связи с министром области – председателем Комитета общественных связей и национальной политики области, министром по делам территориальных образований области, лидерами общественных объединений, в том числе этнокультурных и казачьих, религиозных организаций и обсудить ситуацию;

2) информирование курирующего муниципальное образование члена Правительства области и вице-губернатора области о наличии скрытых противоречий и социальной напряженности и действиях, предпринимаемых для их предотвращения. Такая информация, по нашему мнению, должна в себя включать:

- обстоятельства ситуации;
- информацию о национальной и (или) религиозной принадлежности лиц, являющихся источниками напряженности, а также их количество;
- сведения о наличии либо отсутствии фактов противоправной деятельности со стороны представителей национальной и (или) религиозной общины;
- сведения о наличии угрозы жизни или здоровью людей;
- информацию о лидерах потенциальных сторон конфликта;
- сведения о наличии экстремистских лозунгов;
- принятые меры и предложения по разрешению предконфликтной ситуации, недопущению перерастания в межнациональный конфликт;
- сведения о предшествующих обращениях граждан, организаций, общественных объединений, связанных с предконфликтной ситуацией, а также результатах их рассмотрения;

3) принятие плана первоочередных мер по предупреждению возможной конфликтной ситуации;

4) направление на место конфликтной ситуации сотрудника администрации на уровне не ниже заместителя главы администрации;

5) установление, поддержание и развитие связи с редакциями и корреспондентами центральных, региональных и местных печатных и электронных средств массовой информации, в том числе посредством проведения пресс-конференций, распространения пресс-релизов и других методов, включая, в том числе работу в сети Интернет, с постоянным согласованием предпринимаемых действий с министром информации и печати области;

6) организация совместно с Министерством по делам территориальных образований области, Министерством информации и печати области, Комитетом общественных связей и национальной политики области проведение мониторинга освещения данной ситуации в печатных и электронных средствах массовой информации, сети Интернет и обеспечивать разъяснительную работу, направленную на предотвращение публикации материалов, способных привести к развитию конфликтной ситуации;

7) установление в случае необходимости связи с руководителями правоохранительных органов и способствование их привлечению к анализу и урегулированию ситуации;

8) организация направления представителей администрации муниципального образования на место конфликтной ситуации для ее изучения;

9) внесение предложений о формировании рабочей группы (комиссии) для комплексного рассмотрения на месте ситуации, способной привести к социальной напряженности и конфликтной ситуации;

10) проведение встречи с руководителями национально-культурных объединений, лидерами религиозных организаций, пользующимися авторитетом деятелями науки и культуры, общественными и политическими деятелями, руководителями организаций и учреждений по вопросам формирующейся конфликтной ситуации;

11) проведение внеочередного заседания общественного совета муниципального образования с приглашением, при необходимости, членов Общественной палаты Саратовской области, Комитета общественных связей и национальной политики области и иных представителей гражданского общества по предложению Комитета общественных связей и национальной политики области и т. д.

Во вторую группу включаются меры, направленные на пресечение конфликтной ситуации. К таким мерам можно отнести:

1) установление связи с Комитетом общественных связей и национальной политики области, руководителями правоохранительных органов, лидерами заинтересованных общественных объединений, в том числе этнокультурных и казачьих, религиозных организаций;

2) обсуждение деталей развития ситуации;

3) информирование вице-губернатора области, Министерство по делам

территориальных образований области о возникновении конфликтной ситуации и действиях, предпринимаемых для ее предотвращения. В перечень информации в данном случае целесообразно включить следующие сведения:

- обстоятельства конфликта;
- наличие и характер опасности (ущерба) жизни и здоровью людей;
- наличие потерпевших, жертв конфликта;
- место возникновения конфликта (населенный пункт, улица, дом или иные ориентиры);
- сведения о сторонах конфликта, их численности и национальной принадлежности;
- содержание этнической мотивации в действиях сторон конфликта (указания на неприязненное отношение к лицам иной национальности как минимум одной из сторон конфликта);
- принятые меры и предложения по пресечению конфликта (минимизации его последствий);
- внесение предложений о формировании рабочей группы (комиссии) для комплексного рассмотрения возникшей ситуации на месте;
- 4) выезд на место конфликтной ситуации;
- 5) организация, при необходимости, участия в рассмотрении ситуации на месте представителей Правительства области;
- 6) оперативное доведение до населения через средства массовой информации сведения о развитии ситуации и деятельности администрации по ликвидации конфликтной ситуации, по согласованию с Министерством информации и печати области, Комитетом общественных связей и национальной политики области;
- 7) усиление охраны общественного порядка на территории поселения, где возникла конфликтная ситуация (в случае необходимости – на территории всего муниципального образования), в том числе в клубах, кафе и пр.;
- 8) усиление профилактической работы в молодежной среде.

Третья группа мер – меры, направленные на ликвидацию последствий конфликтных ситуаций. В данную группу включаются меры, аналогичные федеральным, – это создание рабочей группы (комиссии). По итогам деятельности рабочая группа (комиссия) вырабатывает предложения по профилактике и предотвращению возникновения аналогичной конфликтной ситуации. Информация о принятых решениях и результатах их исполнения направляется вице-губернатору области, в Министерство по делам территориальных образований области, Комитет общественных связей и национальной политики области.

Таким образом, можно отметить, что меры, направленные на пресечение и ликвидацию межнациональных конфликтов, на федеральном уровне сформированы в достаточном объеме, а аналогичные меры для Саратовской области требуют разработки по следующим направлениям: 1) меры, направленные на пресечение скрытых противоречий и социальной напряженности; 2) меры, направленные на пресечение конфликтной ситуации; 3) меры, направленные на ликвидацию последствий конфликтных ситуаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДАННОЙ СФЕРЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Изучение вопросов выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий, позволяет сделать ряд выводов.

Межнациональные конфликты, являясь разновидностью социальных, занимают среди них особое место в силу своего эмоционального накала, жестокости, непредсказуемости и масштабности последствий. Межнациональный конфликт – это столкновение двух и более этнических общностей. При этом столкновение принимает различные формы противостояния, но национальная принадлежность и национальные различия становятся доминирующей мотивацией действий.

Межнациональный конфликт проходит те же стадии становления и развития, что и другие конфликты. Источником (причиной) возникновения любого конфликта являются противоречия. При этом межнациональный конфликт может быть открытым, когда столкновение носит выраженный характер, и скрытым (латентным). Причины межнациональных конфликтов имеют сложный характер. Как правило, такие конфликты начинаются с бытовых, как реакция на противоречия, возникающие в межличностных отношениях, а затем приобретают межнациональный характер.

На территории Саратовской области к причинам возможных межнациональных конфликтов могут быть отнесены уровень занятости, наличие мест компактного проживания населения по отдельным муниципальным образованиям, а также наличие новых этнических групп, появляющихся в результате внутренней и внешней миграции.

Необходимость комплексного подхода к регулированию миграционных процессов в области обусловлена ее приграничным геополитическим положением, многонациональным и поликонфессиональным составом населения, потребностью в решении проблем демографии населения и обеспечении экономики трудовыми ресурсами. Саратовская область относится к числу территорий с незначительными объемами привлечения иностранной рабочей силы. Изменение численности населения Саратовской области происходит под влиянием естественной убыли населения, а также внутренних и внешних миграционных процессов. Проведенный анализ структуры и основных характеристик внешних миграционных потоков в регионе позволяет сделать вывод, что внешняя (международная) миграция не оказывает большого влияния на национально–этнический состав, образовательный и профессиональный уровень населения области, а также криминогенную обстановку.

В Саратовской области сложилась система нормативных правовых актов, регулирующих вопросы выявления, предупреждения и ликвидации последствий формирующихся межнациональных конфликтов. Она состоит из федерального и регионального законодательства.

К федеральным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы противодействия конфликтам в сфере межнациональных отношений, относятся Конституция Российской Федерации, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, акты министерств и ведомств.

Федеральные законы содержат общие гарантии прав лиц различных национальностей и этнических общностей. Условно такие законы делятся на: 1) федеральные законы, регулирующие вопросы сохранения и развития культур и языков народов Российской Федерации, укрепление их духовной общности (к ним относятся Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации», Федеральный закон «О национально-культурной автономии», Федеральный закон «О беженцах», Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»); 2) федеральные законы, устанавливающие ответственность за нарушение законов названной выше группы (Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях).

На федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации разрабатываются и утверждаются стратегии, концепции и программы, содержащие вопросы предупреждения формирующихся межнациональных конфликтов. К числу основных относятся Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

Отдельной группой нормативных правовых актов следует выделить акты, регулирующие порядок осуществления мониторинга формирующихся межнациональных конфликтов – это приказ Министерства регионального развития Российской Федерации «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений», Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий», Постановление Правительства Российской Федерации «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».

Региональные нормативные акты основываются на правовых нормах федеральных актов, но вместе с тем отражают специфику того региона, на территории которого они действуют. К числу основных актов относятся: Концепция государственной национальной политики в Саратовской области, Концепция миграционной политики в Саратовской области на период до 2025 года, Государственная программа «Культура Саратовской области до 2020

года» (Подпрограмма 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области»).

На территории Саратовской области отсутствует региональный нормативный акт, регулирующий вопросы мониторинга формирующегося конфликта. Его разработка и принятие должны завершиться в ближайшее время. По нашему мнению, в данный нормативный акт следует включить показатели, по которым выявляются факторы, влияющие на формирование конфликтов в соответствии с предметом мониторинга. К числу таковых целесообразно отнести показатели по следующим сферам: 1) динамика изменения численности этнических групп; 2) способы территориального размещения приезжих; 3) экономические интересы; 4) социально-политическая сфера; 5) социокультурная сфера; 6) распространение среди широких слоев населения таких идей и взглядов, которые подрывают доверие и уважение к определенной национальности или расе либо религиозному вероисповеданию, а также вызывают неприязнь или чувство ненависти к образу жизни, культуре, традициям, религиозным обрядам граждан данной национальности или расы; 7) деятельность органов местного самоуправления по реализации национальной политики; 8) деятельность средств массовой информации.

Несмотря на это система мониторинга на территории области действует. Она представляет собой сбор и обработку соответствующей информации с целью оценки общественно-политической ситуации в регионе для сохранения и развития этнокультурного многообразия и определения существующей или потенциальной угрозы конфликта. Основным механизмом мониторинга социальной активности на местах стала система постоянного взаимодействия с лидерами общественного мнения, руководителями местных диаспор, сообществ и лидерами национально-культурных организаций. Также Правительством Саратовской области на постоянной основе осуществляется мониторинг средств массовой информации, социальных сетей.

Для более тесного взаимодействия и сотрудничества руководителей муниципалитетов с лидерами национальных общин и диаспор, представителями традиционных религиозных конфессий во всех муниципальных районах Саратовской области созданы коллегиально-совещательные консультативные органы при главах районов или комиссии по межнациональным вопросам при общественных советах. В каждом муниципальном районе созданы круглосуточные колл-центры.

Кроме того, в области отсутствует соответствующий порядок мониторинга формирующихся конфликтов для организаций (коммерческих, образовательных и т. д.). Предлагаем в качестве основ для осуществления мониторинга применять систему социального аудита, целью которого в данном случае будет являться исследование и диагностирование объективных и субъективных причин социальной напряженности в организации, а также предупреждение и разрешение конфликтных ситуаций между работниками и (или) работодателем, которые могут повлечь за собой формирование межнационального конфликта.

Предупреждение конфликтов в сфере межнациональных отношений

осуществляется на всех стадиях конфликта, как правило, по следующим уровням – общее предупреждение, заблаговременное предупреждение, предупреждение предконфликтной ситуации, предупреждение конфликтной ситуации, предупреждение конфликта, минимизация последствий постконфликтной ситуации.

Общие меры предупреждения межнациональных конфликтов изложены в стратегических документах Российской Федерации, в частности, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Государственной программе Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

Применительно к Саратовской области типовые меры по предупреждению межнациональных конфликтов определены в Подпрограмме 13 «Гармонизация межнациональных отношений и этнокультурное развитие народов Саратовской области» государственной программы Саратовской области «Культура Саратовской области до 2020 года».

К таким мерам относятся создание на областном и муниципальном уровне систем мониторинга состояния межэтнических и этноконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, конструктивная консолидация этнических и религиозных сообществ, использование потенциала институтов гражданского общества, реализация системы мер, обеспечивающих формирование уважительного отношения мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества, крепление роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов.

Типовые меры предупреждения межнациональных конфликтов разработаны и на муниципальном уровне. Основными направлениями работы администраций муниципальных образований являются создание и сопровождение системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, планирование и осуществление мер по обеспечению прогнозирования и опережения возможных негативных событий на базе получения экспертных оценок этнических и конфессиональных лидеров, руководителей национально-культурных объединений, осуществление комплексной информационной компании, направленной на укрепление единства российской нации, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика этнополитического и религиозно–политического экстремизма, оказание грантовой поддержки общественным инициативам в данной сфере, повышение квалификации муниципальных служащих, в компетенции которых находятся вопросы межнациональных отношений. Названные мероприятия определяются в муниципальных программах (планах мероприятий) по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года на территории муниципального района. Их деятельность направлена на гармонизацию межнациональных отношений на территории Саратовской области, сохранение этнокультурного многообразия народов Саратовской области, содействие реализации и защите законных интересов,

конституционных прав и свобод своих членов, содействие борьбы с расизмом, национализмом во всех его формах и проявлениях.

В целях организации эффективного взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления с национальными с национально-культурными и религиозными организациями ФАДН России разработало Памятку для федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с национальными и религиозными объединениями. Данная памятка содержит две группы направлений взаимодействия: общие, направленные на организацию взаимодействия и направления по вопросам предупреждения формирующихся межнациональных конфликтов.

Меры, направленные на предотвращение и ликвидацию последствий межнационального конфликта, формируются исходя из данных мониторинга. В целях своевременного реагирования органов местного самоуправления на предконфликтные и конфликтные ситуации региональными органами власти, с позиции авторов, следует разрабатывать аналогичные федеральным инструкции, методические рекомендации, порядки, правила и т. п., содержащие меры, направленные на пресечение формирующихся конфликтов. Важно отметить, что на территории Саратовской области в настоящее время отсутствует подобный нормативный акт. В связи с этим, считаем целесообразным предложить комплекс мер для органов местного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на территории Саратовской области, исходя из разделения таких мер на три группы – меры, направленные на пресечение скрытых противоречий и социальной напряженности, меры, направленные на пресечение конфликтной ситуации, меры, направленные на ликвидацию последствий конфликтных ситуаций.

**ДАННЫЕ О ПОДРАЗДЕЛЕНИИ (ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ) В ОРГАНАХ ВЛАСТИ
(АДМИНИСТРАЦИИ) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

Куратор направления (должность)	Почтовый адрес, телефон, факс, e-mail
Вице-губернатор Саратовской области	410042, г. Саратов, ул. Московская, 72, 8 (8452) 21-00-18, 8 (8452) 21-08-50, vice@saratov.gov.ru
Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области ⁷⁶	410028, г. Саратов, ул. Рабочая, 29/35, 8 (8452) 26-11-28, 8 (8452) 26-11-28, civity@saratov.gov.ru
Комитет по культуре, общественным отношениям, спорту, делам молодежи и информационной политике Саратовской областной Думы	410031, г. Саратов ул. Радищева, 24а, 8 (8452) 28-34-99, 8 (8452) 26-45-18 post@srd.ru

⁷⁶ С 4 октября 2017 года Комитет общественных связей и национальной политики Саратовской области переименован в Министерство внутренней политики и общественных отношений области

**ДАННЫЕ О ЛИЦАХ, ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РАБОТЫ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

Название муниципального района	Структуры и сотрудники, ответственные за взаимодействие с национальными общественными объединениями на территории муниципального образования
Александрово-Гайский муниципальный район	Зайцева Вера Яковлевна, консультант по информации, общественным отношениям и национальной политике администрации, Александрово - Гайского муниципального района
Аркадакский муниципальный район	Курилова Елена Юрьевна, начальник отдела информации, общественных отношений, физкультуры и спорта администрации Аркадакского муниципального района
Аткарский муниципальный район	Шустикова Наталья Вячеславовна, начальник отдела по вопросам информации, общественных отношений, спорту и делам молодежи
Базарно-Карабулакский муниципальный район	Трошина Наталья Викторовна, заместитель главы администрации Базарно-Карабулакского муниципального района по социальной сфере; Карандина Елена Владимировна, начальник управления культуры администрации Базарно-Карабулакского муниципального района; Голыдьбина Ирина Андреевна, заведующий сектором по социальным вопросам администрации Базарно-Карабулакского муниципального района
Балаковский муниципальный район	Грешнова Надежда Николаевна, начальник отдела по работе со СМИ, общественными организациями, этническими и конфессиональными сообществами администрации Балаковского муниципального района
Балашовский муниципальный район	Васильева Людмила Александровна, начальник отдела информации, общественных отношений и работе с молодежью администрации Балашовского муниципального района
Балтайский муниципальный район	Чурляева Людмила Владимировна, начальник отдела по связям с общественностью, молодежной политики, спорта и туризма
Вольский муниципальный район	Аллазов Ильгар Валиевич, начальник отдела по информационно-аналитической работе и взаимодействию с общественными объединениями администрации Вольского муниципального района
Воскресенский муниципальный район	Соловьев Александр Александрович, заведующий сектором общественных отношений, молодежной политики, физической культуры и спорта
Город Саратов	Нефедова Наталья Сергеевна, председатель Комитета по общественным отношениям, анализу и информации администрации муниципального образования «Город Саратов»
Дергачевский муниципальный район	Гречушкин Игорь Владимирович - руководитель аппарата администрации Дергачевского муниципального района
Духовницкий	Савина Нина Александровна, главный специалист отдела

муниципальный район	анализа информации, общественных отношений, молодежной политики и спорта администрации Духовницкого муниципального района
Екатериновский муниципальный район	Былинкина Кристина Нориковна, консультант отдела общественных отношений, молодежной политики, спорта и туризма администрации Екатериновского муниципального района
Ершовский муниципальный район	Калинина Светлана Валентиновна, руководитель аппарата администрации Ершовского муниципального района
ЗАТО Михайловское	Бороденко Сергей Викторович, заместитель главы - руководитель аппарата администрации
ЗАТО Светлый	Воронова Галина Анатольевна, управляющий делами - начальник отдела организационно-контрольной работы администрации городского округа ЗАТО Светлый
ЗАТО Шиханы	Сидорова Алена Александровна, руководитель аппарата администрации ЗАТО Шиханы
Ивантеевский муниципальный район	Болмосов Виктор Александрович- первый заместитель главы администрации Ивантеевского муниципального района
Калининский муниципальный район	Яицкая Зоя Ивановна, начальник отдела по анализу, информации и общественным отношениям администрации Калининского муниципального района
Красноармейский муниципальный район	Всемирнов Сергей Владимирович, руководитель аппарата администрации Красноармейского муниципального района
Краснокутский муниципальный район	Краснова Лидия Сергеевна, консультант по общественным отношениям администрации Краснокутского муниципального района
Краснопартизанский муниципальный район	Безгубова Наталья Владимировна, председатель комитета по вопросам социальной сферы и общественным отношениям администрации Краснопартизанского муниципального района
Лысогорский муниципальный район	Поляков Александр Викторович, руководитель аппарата администрации Лысогорского муниципального района
Марксовский муниципальный район	Еремина Елена Владимировна, начальник отдела информации и общественных отношений администрации Марксовского муниципального района
Новобурасский муниципальный район	Фролова Алена Евгеньевна, начальник отдела - помощник главы по организационной работе, работе с территориями и связям с общественностью администрации Новобурасского муниципального района
Новоузенский муниципальный район	Овчинникова Наталья Михайловна, руководитель сектора информации и общественных отношений администрации Новоузенского муниципального района
Озинский муниципальный район	Растворова Татьяна Александровна, консультант отдела по социальной политике
Перелюбский муниципальный район	Букина Наталья Викторовна, начальник отдела по делопроизводству, межнациональной политике и межведомственному взаимодействию администрации Перелюбского муниципального района
Петровский муниципальный район	Ларин Николай Владимирович, заместитель главы администрации Петровского муниципального района по социальным вопросам и профилактике правонарушений
Питерский муниципальный район	Серяпина Ирина Анатольевна, руководитель аппарата администрации Питерского муниципального района

Пугачевский муниципальный район	Грибанова Татьяна Юрьевна, начальник отдела информации, анализа и общественных отношений администрации Пугачевского муниципального района
Ровенский муниципальный район	Панфилов Геннадий Николаевич, глава Ровенского муниципального района
Романовский муниципальный район	Масюкова Наталия Александровна, руководитель аппарата администрации Романовского муниципального района
Ртищевский муниципальный район	Маслова Елена Александровна, начальник отдела по организационной работе, информации и общественным отношениям администрации Ртищевского муниципального района
Самойловский муниципальный район	Попоудина Ирина Викторовна, заместитель главы администрации Самойловского муниципального района, руководитель аппарата
Саратовский муниципальный район	Назарова Елена Евгеньевна – заместитель главы администрации Саратовского муниципального района по социальной политике
Советский муниципальный район	Иванова Елена Владимировна, начальник отдела по молодежной политике, физкультуре и спорту и социальным вопросам администрации СМР
Татищевский муниципальный район	Андрианова Светлана Юрьевна, начальник управления культуры и общественных отношений
Турковский муниципальный район	Читаидзе Елена Анатольевна, консультант по общественным отношениям общественных отношений администрации муниципального района
Федоровский муниципальный район	Юфин Владимир Петрович, заместитель главы администрации Федоровского муниципального района по социальным вопросам
Хвалынский муниципальный район	Вдовин Максим Юрьевич, консультант по размещению информации на сайте и взаимодействию с общественностью
Энгельский муниципальный район	Мартынова Лилия Борисовна, отдел общественных отношений администрации Энгельского муниципального района

**ДАННЫЕ О КОНСУЛЬТАТИВНЫХ, ОБЩЕСТВЕННЫХ И ЭКСПЕРТНЫХ
СОВЕТАХ ПО МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С
НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

Название структуры	Ф.И.О. руководителя, должность, контактные данные
Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при Губернаторе области	Радаев Валерий Васильевич, Губернатор Саратовской области, 410042, г. Саратов, ул. Московская, 72, 8 (8452) 21-00-07, 8 (8452) 23-68-51, governor@saratov.gov.ru
Консультативный совет по делам национальных автономий и других общественных организаций, представляющих интересы этнических общностей, действующих на территории Аткарского муниципального района	Емелин Александр Федорович, заместитель главы администрации Аткарского муниципального района по социальной сфере и вопросам общественных отношений 8 (84552) 3-29-14
Общественный совет Базарно-Карабулакского муниципального района по взаимодействию с национальными объединениями	Чумбаев Олег Александрович, глава Базарно-Карабулакского муниципального района Саратовской области 8 (84591) 7-15-81
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при администрации Балаковского муниципального района	Поперечнев Дмитрий Николаевич, первый заместитель главы администрации Балаковского муниципального района 8 (8453) 62-17-22
Консультативный совет по делам национальностей при главе администрации Балашовского муниципального района	Петраков Павел Михайлович Глава Балашовского муниципального района тел. 8 (84545) 4-24-12
Общественный Совет при главе Балтайского муниципального района по межнациональным и межконфессиональным отношениям	Скворцов Сергей Александрович, глава Балтайского муниципального района, 8-927-226-73-01
Совет по межнациональному и межконфессиональному взаимодействию при главе Вольского муниципального района	Матвеев Виталий Геннадьевич, глава Вольского муниципального района, 8-927-227-01-13
Общественный Совет при главе Духовницкого муниципального района по межнациональным и конфессиональным отношениям	Курякин Василий Иванович, глава Духовницкого муниципального района, 8 (84573) 2-14-89
Совет по межнациональным отношениям при администрации Екатериновского муниципального района	Зязин Сергей Борисович, глава Екатериновского муниципального района, 8 (84554) 2-13-90, 8 (84554) 2-30-15
Координационный совет по национальным вопросам при администрации Ершовского муниципального района	Зубрицкая Светлана Анатольевна, глава администрации Ершовского муниципального района,

	8 (84564) 5-26-26
Комиссия по национальной политике и работе и работе с конфессиональными объединениями Общественного совета Ивантеевского муниципального района Саратовской области	Гусева Нина Алексеевна, председатель Общественного совета Ивантеевского муниципального района Саратовской области 8 (84579) 5-16-39
Межведомственная комиссия по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений при администрации Красноармейского муниципального района	Шишлов Виктор Павлович, глава Красноармейского муниципального района Саратовской области, 8 (84550) 2-19-06
Межведомственная комиссия Краснопартизанского муниципального района по противодействию экстремистской деятельности	Безгубова Наталья Владимировна, председатель комитета по вопросам социальной сферы и общественным отношениям администрации Краснопартизанского муниципального района, 8 (84577) 2-14-44
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при главе администрации Лысогорского муниципального района	Девличаров Сайт Ахметсафинович, глава Лысогорского муниципального района 8 (84551) 2-10-34
Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями Марксовского муниципального района	Гейдт Елена Кондратьевна, председатель Совета, 8-937-220-78-99
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при администрации Новоузенского муниципального района	Андреев Михаил Михайлович, глава Новоузенского муниципального района 8 (84562) 2-15-82
Общественный совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям	Галяшкина Антонина Алексеевна, глава Озинского муниципального района, 8 (84576) 4-11-32
Межведомственный Совет по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений Петровского муниципального района Саратовской области	Ларин Николай Владимирович, заместитель главы администрации Петровского муниципального района по социальным вопросам и профилактике правонарушений 8 (84555) 2-71-33 (доб.: 109)
Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при главе Пугачевского муниципального района Саратовской области	Садчиков Михаил Владимирович, глава Пугачевского муниципального района, 8-927-627-15-74
Совет по взаимодействию с национальными объединениями при главе Романовского муниципального района	Щербakov Алексей Иванович, глава Романовского муниципального района, 8 (84544) 4-02-54
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при главе администрации Ртищевского муниципального района	Макогон Светлана Васильевна, глава Ртищевского муниципального района, 8 (84540) 42010
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Главе Саратовского муниципального района	Бабошкин Иван Анатольевич, глава Саратовского муниципального района, 550-399
Межведомственная комиссия по вопросам	Пименов Сергей Владимирович, глава

межнациональных и межконфессиональных отношений при администрации Советского муниципального района	Советского муниципального района, 8 (84566) 5-00-49
Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям при главе администрации Федоровского муниципального района	Гречиго Александр Анатольевич, глава Федоровского муниципального района, 8 (84565) 5-00-38
Совет по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями при главе Энгельсского муниципального района	Стрелюхин Александр Михайлович, глава Энгельсского муниципального района, 8 (8453) 55-76-23
Постоянно действующая комиссия при администрации Энгельсского муниципального района по межнациональным отношениям	Стрелюхин Александр Михайлович, глава Энгельсского муниципального района, 8 (8453) 55-76-23
Комиссия по вопросам развития гражданского общества, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, вопросам социально-культурной адаптации мигрантов Общественной палаты муниципального образования «Город Саратов»	Чеботарев Александр Евгеньевич, 8-917-219-01-99

**ДАННЫЕ О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ АВТОНОМИЯХ
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Наименование организации	Ф.И.О. руководителя
Общественная организация «Местная национально-культурная автономия курдов г. Ртищево Саратовской области»	Даврешян Тимур Мамоевич, руководитель
Общественная организация – региональная национально-культурная автономия немцев Саратовской области	Ардт Александр Эдуардович, председатель
Общественная организация – Местная национально-культурная автономия немцев Марковского района Саратовской области	Гейдт Елена Кондратьевна, председатель
Общественная организация – Региональная татарская национально-культурная автономия Саратовской области	Аблязов Камиль Алимович, председатель
Саратовская областная общественная организация Чувашская национально-культурная автономия «Ентеш» («Земляк»)	Васильев Сергей Иванович, председатель
Саратовская региональная общественная организация национально-культурная автономия «Белорусское землячество Поволжья»	Кужелко Александр Александрович, председатель
Общественная организация Саратовская местная казахская национально-культурная автономия	Бисенгалиев Марат Сапаргалиевич, председатель
Общественная организация – Местная казахская национально-культурная автономия Краснокутского района Саратовской области	Исингалиев Сапар Тюлюгалиевич, председатель
Общественная организация – региональная национально-культурная автономия казахов Саратовской области	Бисенгалиев Марат Сапаргалиевич, председатель
Общественная организация «Местная азербайджанская национально-культурная автономия города Саратова»	Мурадов Владимир Нариман оглы, председатель
Региональная национально-культурная автономия азербайджанцев Саратовской области	Мурадов Владимир Нариман оглы, председатель
Общественная организация «Местная Еврейская национально-культурная автономия города Саратова»	Стрельцин Яков Саввич, председатель
Общественная организация «Местная национально-культурная автономия немцев Энгельсского района Саратовской области»	Беккер Александр Александрович, председатель
Общественная организация «Местная национально-культурная автономия курдов города Саратова»	Хамидов Якуб Темурович, председатель
Общественная организация «Местная национально-культурная автономия курдов Краснокутского района Саратовской области»	Будаков Рамазан Вадоевич, председатель
Общественная организация «Местная еврейская национально-культурная автономия города Энгельса Саратовской области»	Беленький Владлен Владимирович, председатель

ДАННЫЕ О НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Наименование организации	Ф.И.О. руководителя
Саратовская региональная общественная организация «Саратовское Землячество Украинцев Поволжья»	Шелест Аркадий Юрьевич, председатель
Саратовская областная общественная организация «Грузинская Община «Иверия»	Квачахия Гигла Амиранович, президент
Саратовская региональная общественная организация «Национальный культурный центр закавказских народов «Кавказ»	Шария Эмилия Гургеновна, президент
Саратовская региональная общественная организация «Центр русской культуры»	Кайль Тамара Георгиевна, председатель Правления
Саратовская региональная общественная организация «Журултай (конгресс) башкир Саратовской области»	Аблязов Камиль Алимович, председатель
Саратовская областная общественная организация «Культурный центр «Казахстан»	Джунельбаева Умуткан Макзумовна, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Культурно–просветительский центр народов Центральной Азии «Евразия»	Якубов Михаил Бабашевич, президент, председатель
Саратовская Региональная Общественная Организация «Азербайджанский национальный культурный центр «Гейдар»,	Алиев Виляят Фахрадович, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Украинский национально–культурный центр «Свитанок»	Шинкаренко Александр Владимирович, председатель
Саратовская областная общественная организация Туркменский национальный культурный центр «Дияр» (Родина)	Довранов Рахметдурды Жумагулыевич, президент
Саратовская региональная общественная организация «Узбекский национальный культурный центр «Узбекистан»	Мажидов Саадулла Эшкулович, председатель
Саратовская региональная мордовская общественная организация Национально-культурный центр «Ялгат» (Друзья)	Контеев Василий Константинович, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Национально-культурный центр народов Дагестана» «Дагестан» Общественная организация	Гереев Седретдин Бедретдинович, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Немецкий культурно-просветительный центр «Фройндшафт» («Дружба»)	Шорохова Любовь Николаевна, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Курдский культурный центр Загрос»	Даврешян Темур Мамоевич, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Армянская община Саратовской области «Крунк» (Журавль)	Косян Араик Карибович, вице–президент, Шароян Гамлет Оганесович, президент
Саратовская региональная общественная организация «Азербайджанский национально- культурный центр «Ватан» (Родина)»	Мурадов Владимир Нариман оглы, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Узбекский культурный центр «Согдиана»	Мансуров Рустам Мамматкулович, президент – председатель

	правления
Саратовская областная общественная организация «Саратовское объединение финно-угорского населения»,	Чатуров Федор Павлович, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Ассоциация Поволжских казахов»	Ташпеков Владимир Александрович, председатель
Общественная организация «Саратовский областной еврейский благотворительный Центр «Хасдей Ерушалаим» (Милосердие)	Мошель Ирина Ароновна, исполнительный директор
Общественная организация Энгельсского района Саратовской области «Энгельское общество советских немцев «Возрождение»	Беккер Александр Александрович, председатель
Местная общественная организация Краснокутского муниципального района Саратовской области «Казахский национально-культурный центр «Арман» (Мечта)	Канапин Куаншкали Исатович, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Чечено-Ингушский культурный центр «Вайнах» (Наши люди)	Дадаев Абдулмалик Ахметович, председатель
Саратовская региональная общественная организация Таджикский национально-культурный центр «Дусти» (Дружба)	Шорохова Любовь Николаевна, руководитель
Региональная общественная организация Саратовской области «Езидский национально-культурный центр «Шангал»	Даврешян Мураз Кярамович, председатель
Местная общественная организация города Балашова Саратовской области «Армянский национальный культурный центр «Урарту»	Акопян Акоп Нагапетович, председатель
Саратовская региональная общественная организация Таджикский национальный культурный центр «Иттифак» (Союз)	Кандаков Дустмурод Махмадрузиевич, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Мордовский национально-культурный центр «Шумбрат»	Кривошеева Валентина Ивановна, председатель
Саратовская региональная общественная организация «Азербайджанский национальный культурный центр «Бирлик» (Единство)	Мамедов Вагиф Аббасович, председатель

**Рождествина Анна Анатольевна, Гурьев Вячеслав Владимирович,
Александрова Юлия Александровна, Зелепукин Алексей Анатольевич**

**О ПОРЯДКЕ ВЫЯВЛЕНИЯ ФОРМИРУЮЩИХСЯ
КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ, ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ДЕЙСТВИЯХ,
НАПРАВЛЕННЫХ НА ЛИКВИДАЦИЮ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ**

Редактор С. Н. Сисикина

Подписано в печать 04.12.2017.
Формат 60×90/16. Гарнитура Times New Roman. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 6,6. Уч.–изд. л. 6,9.
Тираж 1050. Заказ 10/06127.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)»
Поволжский институт (филиал)
410003, г. Саратов, ул. Радищева А. Н., 55

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами
в ООО «Амирит», 410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88.