

*В.В.Амелин,
доктор исторических наук,
Институт управления ОГАУ (г. Оренбург)*

**Модернизация российского федерализма и
этнополитическая ситуация в приграничном
регионе (пример Оренбуржья)**

В развитии российского федерализма в последние годы есть позитивные моменты: повысился уровень политической и экономической самостоятельности регионов; политическим руководством федерального центра и субъектов федерации отработаны механизмы согласования противоречий; относи-

© В.В.Амелин, 2003

тельно успешно решаются проблемы в области национальных отношений. Однако в регионах нарастает разочарование в федерализме как таковом. Оно обусловлено ошибками и просчетами, которые привели к асимметрии федерации, к существенным диспропорциям в развитии субъектов федерации. Можно согласиться с исследователями, считающими, что ключевая проблема развития федерации сегодня — разделение предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов федерации, органов государственной власти и местного самоуправления. Нерешенность этой задачи делает невозможным определение функциональных обязанностей органов власти всех ветвей и уровней, "размывает" ответственность власти перед населением. Федеральная власть при этом часто перекладывает исполнение своих обязанностей, особенно финансовых, на региональную.

В первом полугодии 2002 г. в области осталось только 44% собранных на территории области налогов, в то время как раньше их оставалось 61—62%. Поэтому растут долги по коммунальному хозяйству, не хватает средств для финансирования мероприятий по подготовке к зиме, образовалась задолженность фонду обязательного медицинского страхования, слабо финансируются капитальные вложения.

Увеличение платежей в федеральный центр привело к сокращению финансирования региональных программ. Например, финансирование "Программы региональной национальной политики в Оренбургской области на 2001-2005 гг." сокращено с 3 млн руб. в 2002 г. до 1,9 млн руб. в 2003 г. Между тем с ликвидацией Миннаца России в декабре 2001 г. и строки "национальная политика" в федеральном бюджете выполнение Федерального закона "О национально-культурной автономии", Указа Президента "О Концепции государственной политики" чрезвычайно затруднено.

Оренбургская область после распада СССР стала приграничьем России. На протяжении почти 2 тыс. км она граничит с Актыюбинской, Кустанайской и Западно-Казахстанской областями Республики Казахстан, а также с Башкортостаном и Татарстаном. В области проживают 2,2 млн человек — представители 80 национальностей. Из них: татары — 7,3%, казахи — 5,1, украинцы — 4,7, мордва — 3,2, башкиры — 2,4% и т.д.

Оренбуржье многоконфессионально. В области действуют 357 религиозных организаций, официально зарегистрированных в органах юстиции и представляющих 22 конфессии. Самая крупная конфессия — епархия Русской православной церкви, в которую входит 152 религиозные организации. Ислам представлен 130-ю мусульманскими организациями, Римско-католическая церковь — 6-ю, протестантская — 45-ю (баптисты, адвентисты, пятидесятники, лютеране, меннониты, мормоны), свидетели иеговы — 7-ю, харизматические — 8-ю.

В последнее десятилетие в области протекают сложные процессы, которые оказывают влияние на этнополитическую ситуацию в регионе. Они определяются рядом факторов. Прежде всего это интенсивная миграция.

Из стран Центральной Азии через Оренбуржье в Россию направляются потоки беженцев и вынужденных переселенцев, часть из которых здесь оседает. Всего их в области более 200 тыс. человек, причем они представляют более 50 национальностей. Основным источником переселенцев — Казахстан, откуда в последние пять лет прибывают до 60% всех приезжающих в регион. Перед властями стоят сложные задачи обеспечения переселенцев жильем, работой, содействие их социальной адаптации.

Этому препятствуют такие факторы, как: отсутствие необходимых федеральных законов и несовершенство миграционного и трудового законодательств; неэффективное (слабое) регулирование рынков труда; снижение толерантности к переселенцам и появление мигрантофобии. Местное сообщество оказалось не готово к приему мигрантов ни экономически, ни политически, ни психологически.

Причинами негативного отношения населения к мигрантам из дальнего и ближнего зарубежья можно назвать проводимую миграционную политику, порождающую незаконную миграцию и усиливающую коррупцию; этнокультурные различия между иммигрантами и местным населением, проявляющиеся в различии норм поведения; опережающий рост самосознания ряда этнических групп по отношению к национальному самосознанию русских, что потенциально является источником ксенофобии, этнофобии; иноэтнические и инокультурные мигранты внешне отличаются от местного населения, работают в основном на рынках, в торговле, т.е. постоянно находятся на виду, тем самым формируя у представителей российского социума негативное отношение к себе; на рынке труда в регионе иммигранты занимают преимущественно низкоквалифицированные места, хотя фактически эти рабочие места местными жителями не востребованы, так как они являются низкооплачиваемыми, но они все равно ощущают конкуренцию и испытывают недовольство.

Предлагается увеличить бюджетные средства для строительства жилья, центров временного размещения мигрантов. Содействие в обустройстве мигрантов будет способствовать их скорейшей адаптации, но отсутствие взаимопонимания между мигрантами и местным населением всегда будет создавать почву для социального раздражения и национального недовольства.

Необходимо принятие Концепции государственной миграционной политики, а также срочное принятие ряда подзаконных актов для реализации Закона "О гражданстве", который препятствует въезду в Россию соотечественников.

Второй фактор — это проблема открытых границ. Через прозрачную российско-казахстанскую границу на территорию Орен-

буржья проникают сотни нелегальных эмигрантов из дальнего зарубежья, которые направляются далее, в страны Западной Европы. Это граждане Афганистана, Китая, Шри-Ланки и др. В 2002 г. с территории области было депортировано 560 человек. Через открытую границу идут потоки наркотиков, контрабандные товары. В приграничных районах создается криминогенная обстановка. Только в январе 2003 г. изъято 114 кг героина. В основном транспортировкой и продажей наркотиков занимаются граждане Узбекистана, Таджикистана, Казахстана.

Третий фактор — это внутриконфессиональные противоречия. В мусульманской общине Оренбуржья сохраняется напряженность в связи с противостоянием между Бугурусланским и Оренбургским муфтиятами, ориентированными на разные вышестоящие организации. Сторонники Бугурусланского муфтията предприняли попытки насильственного захвата мечетей (в г. Бугуруслане и п. Асекеево). Газеты пишут о щедрой благотворительности саудовских мусульман, выделивших десятки тысяч долларов на строительство мечети в Бугуруслане, стороны обвиняют друг друга в ваххабизме. Четвертый фактор — это катастрофическое снижение толерантности. Как показывают материалы социологических опросов, наиболее негативное отношение вызывают выходцы из Центральной Азии и Кавказа (чеченцы, армяне, азербайджанцы, таджики, цыгане и пр.).

В росте нетерпимости к чеченцам большую роль сыграли первая и вторая чеченские войны. В оренбургский военный госпиталь постоянно поступали раненые из Чечни. Оренбургский ОМОН вахтовым методом несет службу в Чечне, и среди его сотрудников есть убитые и раненые. Об этом пишут областные газеты, идут репортажи на областном ТВ и радио. Огромную роль в росте нетерпимости населения, формировании образа врага, делении на "наших" и "чужих" играют федеральные СМИ, московская пресса. Фильмы о чеченской войне, транслируемые по центральным каналам, отрицательно воздействуют на массовое сознание и постепенно формируют фобию ко всему чеченскому народу, а не к отдельным его представителям.

Сочетание вышеперечисленных факторов может способствовать накоплению разрушительной энергии в сфере этнонациональных отношений. Одним из выходов, на наш взгляд, может стать проведение политики этнического мультикультуризма. Власть пытается создать в полиэтническом поликонфессиональном регионе условия для сохранения культурной специфики этнических групп, и это ей пока удается.

В Оренбуржье на протяжении десяти постсоветских лет разрабатывались программы реализации региональной национальной политики, включающие развитие и сохранение национальных культур, развитие национального образования (в школах функциони-

руют классы с преподаванием на родном языке), расширение информационного пространства на родных языках (издаются около десяти национальных газет, ведутся передачи на родных языках по областному ТВ и радио), научное обеспечение программы (проведение этнологического мониторинга, научных конференций, издательская деятельность и т.п.), предусматривается система мер по предотвращению и нейтрализации этнического экстремизма. Из областного бюджета ежегодно выделяются средства на реализацию программы.

Политика мультикультурализма может снизить напряженность, но она не решает проблемы насилия и обеспечения безопасности общества и государства. Сегодня необходима совместная работа государства, власти, общественности по воспитанию этнотерпимости и веротерпимости у людей различных национальностей и вероисповеданий. Воспитание этнической толерантности необходимо начать со школы, продолжать в вузе. И не только в этнической сфере.

Образование, просвещение, разъяснительная работа могут способствовать повышению терпимости представителей разных этносов друг к другу.