РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 378

Агеева Е.А.,[1]
Тимченко В.А.[2]

ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ПО ВОПРОСАМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ФАКТОР ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений в РФ, рассматриваемые через призму организации и налаживания эффективного функционирования системы подготовки специалистов, курирующих вопросы реализации государственной национальной политики в РФ.

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, ксенофобия, государственная национальная политика, курсы повышения квалификации, концепция подготовки специалистов в области гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений

Ageeva E.A,
Timchenko V.A.

ADVANCED TRAINING OF CIVIL AND MUNICIPAL OFFICIALS ON THE IMPLEMENTATION OF THE STATE NATIONAL POLICY AS A FACTOR OF HARMONIZATION OF INTERETHNIC RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The paper addresses the major challenges of harmonization of international (inter-ethnic) relations in Russia, viewed through the prism of the organization and effective functioning of the system of training of specialists in charge of implementation of the state national policy of the Russian Federation.

Keywords: terrorism, extremism, xenophobia, the state national policy, training courses, the concept of training in the field of harmonization of international (inter-ethnic) relations

На фоне трансформации современной геополитической картины мира, сопровождающейся потоком неконтролируемой миграции с территорий Северной Африки и Ближнего Востока в страны Западной Европы, вызванной в значительной степени террором в отношении населения данных регионов со стороны экстремистски настроенных бандформирований, особое значение приобретает эффективная реализация как политики обеспечения национальной безопасности в целом, так и государственной национальной политики в частности. Отображением данного умозаключения выступает посыл Президента РФ В.В. Путина о том, что: «…Единственно верный путь борьбы с международным терроризмом, а в Сирии и на территории соседних стран с ней бесчинствуют именно банды международных террористов – это действовать на упреждение, бороться и уничто-

[1] *Агеева Екатерина Александровна*, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ, kay79@yandex.ru

Ageeva Ekaterina, the candidate of political sciences, the associate professor of the public, municipal administration and the right of the North Caucasus institute – branch of a RANEPA, kay79@yandex.ru

[2] *Тимченко Владимир Александрович*, кандидат исторических наук, зав. кафедрой государственного, муниципального управления и права Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ, temudjin@mail.ru

Timchenko Vladimir, the candidate of historical sciences, the department chair of the public, municipal administration and the right of the North Caucasus institute – branch of a RANEPA, temudjin@mail.ru

жать боевиков и террористов уже на захваченных ими территориях, не ждать, когда они придут в наш дом… Общеизвестно, что в рядах такой террористической организации, какой является так называемое Исламское государство – и хочу еще раз подчеркнуть, что это не имеет ничего общего с настоящим исламом, – находятся сегодня тысячи выходцев из европейских государств, России и постсоветских стран. Не надо быть специалистом по этим вопросам, чтобы понять, если они достигнут успеха в Сирии, они неминуемо вернутся в свои страны, придут и в Россию…» [1].

Подтверждением необходимости уделять одно из ключевых вниманий вопросам обеспечения национальной безопасности и гармонизации межнациональных отношений в РФ выступает неутешительная статистика Министерства внутренних дел России, согласно которой в январе – июле 2014 года в РФ зарегистрировано 633 преступлений террористического характера (+87,3%) и 896 преступлений экстремистской направленности (+28,7% к показателю аналогичного периода 2013 года). Почти 71% экстремистских проявлений составляют преступления, квалифицируемые по ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти или вражды по экстремистским мотивам) и ст. 280 УК РФ (призывы к осуществлению экстремистской деятельности). Зарегистрировано 58 фактов организации деятельности экстремистской организации, 20 случаев организации экстремистского сообщества. Во взаимодействии с органами безопасности, прокуратуры и следствия в судебном порядке запрещена деятельность 19 террористических и 33 экстремистских организаций. Пресечена деятельность более 20 особо опасных националистических группировок, совершавших тяжкие преступления [2].

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных (полиэтничных) государств мира. На ее территории проживают представители 193 национальностей (по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, сформированным на основе самоопределения граждан). 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. 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, должны служить фактором укрепления российской государственности, определять состояние формирования и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в РФ.

Обращает на себя внимание, что в результате мер по укреплению российской государственности, принятых в 2000-е годы, удалось преодолеть дезинтеграционные процессы и создать предпосылки для формирования общероссийского гражданского самосознания на основе общей судьбы народов России, восстановления исторической связи времен, укрепления национального согласия и духовной общности населяющих ее народов. Достигнуты существенные результаты в обеспечении политической стабильности на Северном Кавказе, созданы правовые гарантии прав коренных малочисленных народов, сделаны существенные шаги по развитию национально-культурной автономии, по обеспечению прав граждан и национальных (этнических) общностей в сферах образования и развития национальных языков.

Вместе с тем, в сфере межнациональных отношений имеются нерешенные проблемы, вызванные как глубокими общественными преобразованиями при формировании в современной России свободного открытого общества и рыночной экономики, так и некоторыми просчетами в государственной национальной политике РФ. Сохраняют актуальность проблемы, связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма. На развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений также влияют такие негативные факторы как: а) высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации; б) размывание

традиционных нравственных ценностей народов РФ; в) правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти; г) сохранение проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике; д) 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; е) распространенность негативных стереотипов в отношении некоторых народов; ж) недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики РФ, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах РФ; з) недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов и др.

Акцентирование первостепенного внимания на вопросах обеспечения безопасности населения в РФ повышает значимость функционирования таких профильных структур как Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ и Федеральное агентство по делам национальностей. Так, подчеркивая значимость деятельности ФАДН, на заседании Совета по межнациональным отношениям от 16 сентября 2015 года заместителем Руководителя Администрации Президента М. Магомедовым было отмечено, что: «…с созданием Федерального агентства по делам национальностей в качестве профильного ведомства в системе федеральных органов исполнительной власти на текущем этапе система государственной национальной политики приобрела завершённый вид. На федеральном уровне главой государства утверждена основополагающая стратегия реализации государственной национальной политики, и Правительством уже завершается первый трёхлетний цикл её осуществления, действует федеральная целевая программа, направленная на укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России. В большинстве регионов сформированы и финансово обеспечены планы и программные мероприятия, направленные на реализацию федеральной стратегии с учётом индивидуальных местных особенностей, выстроена управленческая вертикаль, ответственная за реализацию госнацполитики на местах. При этом межнациональная обстановка в стране продолжает демонстрировать позитивную динамику…» [3].

ФАДН России завершает подготовку к внедрению системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов. По словам руководителя ведомства И. Баринова, система позволит оценивать совокупность экономических и социальных факторов, влияющих на возможное появление очагов напряжения, и оперативно реагировать на ситуацию, подавая соответствующие директивы органам государственной власти субъектов РФ. В частности, система позволит комплексно обрабатывать данные из социальных сетей, СМИ, центров изучения общественного мнения, специальных служб и правоохранительных органов. В настоящее время система внедряется в тестовом режиме в Республике Крым, Свердловской области и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Наряду с деятельностью вышеупомянутых ведомств на федеральном уровне немаловажное значение по словам Президента РФ В.В. Путина на региональном и муниципальном уровнях нужно уделять: «…созданию в регионах на единой методологической основе системы мониторинга межнациональных отношений, оценки рисков, мер предупреждения возможных конфликтов. Здесь важна роль научного и экспертного сообщества. Считаю, что во всех регионах нужно использовать богатейший потенциал нашей академической школы, быть в диалоге с институтами гражданского общества, с национально-культурными объединениями… Особое внимание надо уделить кадровым вопросам. На должности заместителей глав регионов, ответственных за межнациональные отношения, должны назначаться люди, обладающие современными знаниями в этой сфере, способные сформировать коллектив грамотных управленцев, наладить прямой диалог с людьми, общественными объединениями. Всё это требует и особых личных качеств, и глубоких профессиональных навыков…» [4].

Согласно ФЗ от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» установлены полномочия должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. Так, к основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ отнесено, в частности, осуществление мер по социальной и культурной адаптации мигрантов и профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия. К вопросам местного значения поселения, муниципального района, городского округа отнесено создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов. Также, соответствующие взаимосвязанные дополнения внесены в федеральные законы «О государственной гражданской службе РФ» и «О муниципальной службе в РФ» (в части уточнения требований к служебному поведению гражданского служащего и установления требований к служебному поведению муниципального служащего) [5].

В соответствии с Приказом Минрегиона России от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов РФ о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий» в целях оперативного принятия мер по урегулированию предконфликтной/конфликтной ситуации рекомендуется реализовывать ряд мер: [6].

- предусмотреть в должностных регламентах специалистов структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, ответственных за реализацию государственной национальной политики, соответствующие полномочия, в том числе по принятию управленческих решений, направленных на предотвращение и урегулирование конфликтной ситуации;
- разработать и утвердить регламент действий специалистов органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на принятие управленческих решений, направленных на предотвращение и урегулирование конфликтной ситуации в сфере межнациональных отношений;

По заказу Министерства труда и социальной защиты РФ в рамках реализации Распоряжения Правительства РФ от 31 марта 2014 года № 487-р [7] был разработан макет профессионального стандарта под контролем Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Московского городского психолого-педагогического университета. Условно профстандарт можно разбить на три блока:

Первый включает планирование и координацию работы по формированию и укреплению российской идентичности, а также развитию гражданского патриотизма. Задача специалиста – обеспечивать государственные гарантии равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и др.

Второй блок и, соответственно, обязанности специалиста касаются профилактики межнациональных и межконфессиональных конфликтов, локализации их последствий и обеспечения межконфессионального согласия.

Третий блок касается деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов. Согласно требованиям документа, специалист должен обеспечивать защиту прав мигрантов, эффективную коммуникацию мигрантов и местного населения.

Специалист, осуществляющий деятельность в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, должен, согласно документу, обладать знаниями по следующим дисциплинам:

- этнопсихология;
- этнополитология;
- социология и психология формирования российской идентичности;

- социология и психология гражданского патриотизма;
- технологии разработки и проведения общественных (в т.ч. массовых) мероприятий;
- технологии управления в сфере связей с общественностью (PR-менеджмент);
- технологии стратегического планирования и проектной деятельности;
- религиоведение;
- регионоведение;
- дискриминация как правовой и социально-психологический феномен;
- конфликтология;
- социальная психология;
- социология и психология расизма;
- основы социального консультирования;
- оказание правовой поддержки;
- документоведение;
- национально-культурная и этноконфессиональная специфика подведомственной территории;
- этика межнационального и межконфессионального взаимодействия;
- технологии информационно-просветительской деятельности;
- психология межкультурной коммуникации;
- теория и практика медиации;
- законодательство РФ, международные документы в области межнационального и межконфессионального взаимодействия;
- педагогика и психология девиантного поведения;
- требования к конфиденциальности личной информации, хранению и оперированию персональными данными граждан.

Формированию подобных знаний, умений и навыков призвана способствовать организация системы курсов повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих по вопросам реализации государственной национальной политики, запущенная на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. В структуре Академии создан научно-образовательный центр национальной политики, функционирование которого организовано с участием ведущих вузов и нацелено на повышение эффективности обучения государственных и муниципальных служащих по вопросам межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений.

Запуск упомянутой площадки обусловлен перечнем поручений Президента РФ по итогам заседания Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям от 22 октября 2013 года в соответствии с которым Правительству РФ вменено на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ подготовить и обеспечить функционирование системы курсов повышения квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ и муниципальных служащих по вопросам реализации государственной национальной политики в РФ. Целесообразность данного поручения заключается в том, чтобы обеспечить единство подходов, требований, формирования компетенций в системе государственного и муниципального управления и с учетом опыта работы с институтами гражданского общества и СМИ. Северо-Кавказский федеральный округ с учетом полиэтничного и поликонфессионального состава населения, большого количества мигрантов, а также апробированных технологий этноконфликтологического менеджмента, накопившегося опыта разрешения конфликтных ситуаций может выступить в качестве пилотного макрорегиона в создании и реализации такой системы. В Северо-Кавказском институте-филиале РАНХиГС накоплен опыт в сфере подготовки управленческих кадров всех уровней власти и управления, сотрудников социально-ориентированных НКО, в том числе молодежных организаций, используются новейшие технологии формирования образовательных компетенций.

Проблема межэтнических и, в том числе, этноконфессиональных отношений весьма акту-

альна, поскольку затрагивает в той или иной мере всех членов общества. Несмотря на актуализацию проблемы межнациональных (межэтнических) отношений, наличие политической воли руководства государства по её решению, а также нормативно-правовое обоснование её реализации, до сих пор в этой области отсутствует целевая профессиональная команда специалистов и система их подготовки. Поэтому существует необходимость в специалистах, обладающих системным видением современных межэтнических проблем, владеющих современными компетенциями и практическими навыками в управлении межнациональными (межэтническими) отношениями и этнополитическими процессами.

Задачей Правительства РФ является определение категорий служащих, в должностные обязанности которых входит работа в данной сфере, а также определение направлений взаимодействия всех субъектов реализации государственной национальной политики. Это: государственные и муниципальные служащие, сотрудники СМИ, руководители и члены социально-ориентированных некоммерческих организаций, в том числе молодежных организаций, преподаватели – организаторы воспитательной работы в образовательных учреждениях. Осуществляя программы профессиональной переподготовки, повышения квалификации для вышеуказанных категорий, государство готовит профессионалов, ответственных за результативность реализации государственной национальной политики.

Важное место в организации системы курсов повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих по вопросам реализации государственной национальной политики отводится реализации положений Концепции подготовки специалистов в сфере гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, подготовленной экспертной группой Северо-Кавказского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Концепция разработана в целях формирования профессиональной команды в сфере управления межнациональными (межэтническими) отношениями и этнополитическими процессами и основывается на положениях Конституции РФ, Стратегии государственной национальной политики, разработана с учетом документов государственного стратегического планирования в сферах обеспечения государственной (национальной) безопасности, долгосрочного социально-экономического развития, региональной, внешней, миграционной и молодежной политики, образования и культуры, других документов, затрагивающих сферу государственной национальной политики РФ.

В качестве цели Концепции рассматривается содействие органам власти и управления в вопросе формирования профессиональных команд в сфере управления межэтническими отношениями и этнополитическими процессами. Среди задач Концепции значатся:

- определение должностей специалистов в рамках штатного расписания, курирующих вопросы управления межнациональными (межэтническими) отношениями и этнополитическими процессами;
- создание базы данных специалистов;
- разработка программного продукта подготовки специалистов;
- подготовка педагогических кадров в области гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений;
- организация постоянно действующего направления подготовки специалистов во всех субъектах РФ на базе филиальной сети РАНХиГС;
- определение потенциального заказчика реализации программы.

В число принципов подготовки специалистов в сфере гармонизации межнациональных отношений входят: 1) принцип равнозначности постановки и решения задач по подготовке специалистов во всех субъектах РФ; 2) принцип правовой компетентности в различных областях знаний; 3) принцип единства подходов в обучении различных категорий специалистов; 4) принцип равенства представительства категорий специалистов; 5) принцип включённости всех групп специалистов в реализацию процесса гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений.

Реализация цели и задач Концепции подготовки специалистов в сфере управления межна-

циональными (межэтническими) отношениями на базе филиальной сети РАНХиГС при Президенте РФ будет способствовать достижению следующих результатов:

в экономической сфере:

• создание высокобюджетного программного образовательного продукта, рассчитанного на долгосрочную перспективу;

• гармонизация межэтнических отношений и, как следствие, гарантия региональной безопасности способствуют привлечению инвестиций и росту благосостояния регионов.

в социокультурной сфере:

• постоянное содействие укреплению межкультурных коммуникаций;

• трансляция позитивных практик межэтнического взаимодействия и миротворчества в полиэтничной среде;

• укрепление имиджа РАНХиГС как общественно-политического и образовательного центра развития межкультурной коммуникации и формирования общегражданской российской идентичности.

в сфере обеспечения национальной безопасности:

• подготовка профессионально ответственных кадров, способных проводить политический курс на основе идеологии общегражданской российской идентичности;

• определение направлений взаимодействия между органами власти и управления, экспертным сообществом, представителями общественных организаций, специалистами образовательных учреждений и СМИ в сфере обеспечения информационной безопасности;

в сфере морально-психологического самочувствия:

• увеличение числа граждан, обладающих знаниями в области истории, права, политики, а также этноконфликтологии и этнопсихологии;

• значительное сокращение количества проявлений этнофобий в полиэтничной среде.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Официальный сайт «Деловая газета «Взгляд» [Электронный ресурс]. – URL: http://vz.ru/news/2015/9/30/769699.html
2. Состояние преступности в России // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» [Электронный ресурс]. – URL: https://mvd.ru/upload/site1/document_file/zE4PEFkl62.pdf
3. Официальный сайт Института миграции и межнациональных отношений [Электронный ресурс]. – URL: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/50321
4. Официальный сайт Института миграции и межнациональных отношений [Электронный ресурс]. – URL: http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/19475
5. Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536/
6. Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 N 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»// Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155694/
7. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/government/132