

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

А.Я. Лившин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация

livshin@spa.msu.ru

Аннотация. Для понимания современной роли некоммерческих организаций в системе межнациональных отношений важно проанализировать исторический опыт общественного участия в формировании национальной политики в России. Целью данной статьи является выявление потенциала организаций гражданского общества в сфере гармонизации межнациональных отношений и участия в реализации государственной национальной политики, а одной из важных задач — на основе обращения к историческому опыту и его сопоставления с современными явлениями, рассмотреть возможности и ограничения потенциала национально-культурных автономий. Для достижения исследовательских задач в статье используется историко-генетический метод, позволяющий выявить причинно-следственные связи процессов и явлений, а также методы классификации, позволяющие системно проанализировать механизмы межсекторного партнерства. Особую популярность идея национально-культурной автономии как инструмента поддержания и гармоничного развития культурной идентичности «недоминирующих» этнических групп обрела в Австро-Венгрии и в России начала XX в. Возрождение этой концепции в наше время связано с тем, что НКА — исторически сложившийся и теоретически обоснованный «классический» принцип осуществления этнокультурного развития, не нарушающего политическое устройство и территориально-административную структуру многонациональных государств. Однако созданные в соответствии с законом 1996 г. национально-культурные автономии неоднородны как по размеру, так и по потенциалу развития. В силу этой противоречивости, возможности гражданского общества в этнокультурной и этнополитической сфере реализуются не

только в форме создания национально-культурных автономий, но и с использованием иных организационно-правовых форм. Некоммерческий сектор — это организационная и экономическая основа гражданского общества, именно в этом качестве он отражает многообразие общественных интересов. Роль некоммерческого сектора не сводится лишь к представительству интересов многообразных групп, включая национальные и конфессиональные группы, в публично-политическом пространстве. Некоммерческие организации призваны решать конкретные проблемы общества, оказывать социальную помощь, предотвращать кризисы и помогать их разрешению. Именно в этом качестве они наиболее полезны в качестве инструмента гармонизации межнациональных отношений. Организации гражданского общества, в силу естественных ресурсных ограничений, не могут эффективно решать проблемы межэтнических отношений без сотрудничества с государством и с бизнесом. Проблематика развития национальной культуры и национального наследия, социальной помощи и поддержки представителей различных этносов, общественного участия в деятельности органов власти по вопросам межэтнических отношений становится делом различных гражданских структур, вовлеченных в систему межсекторного социального партнерства.

Ключевые слова: гражданское общество, национально-культурная автономия, межнациональные отношения, некоммерческая организация, этнокультурные организации, межсекторное социальное партнерство, национальная политика.

Для цитирования: Лившин А.Я. Некоммерческие организации в системе межнациональных отношений: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 4. С. 119–139. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139

Дата поступления в редакцию: 09.07.2023

NONPROFIT ORGANIZATIONS IN THE SYSTEM OF INTERETHNIC RELATIONS: HISTORY AND CONTEMPORARY DEVELOPMENTS

Livshin A. Ya.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

livshin@spa.msu.ru

Abstract. To understand the modern role of nonprofit organizations in the system of interethnic relations, it is important to analyze the historical experi-

© Livshin A. Ya., 2023

ence of public participation in the formation of ethnic policies in Russia. The goal of this article is to identify the potential of civil society organizations in the field of harmonization of interethnic relations, and to consider the possibilities and limitations of the potential of national-cultural autonomies based on reference to historical experience and its comparison with modern phenomena. To achieve research goals, the article uses a historical-genetic method that allows us to identify cause-and-effect relationships of historical processes and phenomena, as well as classification methods that allow to systematically analyze the mechanisms of cross-sector partnership. The idea of national-cultural autonomy as a tool for maintaining and harmonious development of the cultural identity of “non-dominant” ethnic groups gained particular popularity in Austria-Hungary and Russia at the beginning of the twentieth century. The revival of this concept in our time is due to the fact that NCA is a historically established and theoretically substantiated “classical” principle for implementing ethnocultural development that does not violate the political structure and territorial-administrative composition of multinational states. However, the national-cultural autonomies created in accordance with the 1996 law are heterogeneous both in size and development potential. Due to this inconsistency, the possibilities of civil society in the ethnocultural and ethnopolitical sphere are realized not only in the form of creating national and cultural autonomies, but also using other organizational and legal forms. The nonprofit sector is the organizational and economic basis of civil society, and it is in this capacity that it reflects the diversity of public interests. The role of the nonprofit sector is not limited to representing the interests of diverse groups, including national and religious groups, in the public political space. Nonprofit organizations are called upon to solve specific problems of society, provide social assistance, prevent crises and help resolve them. It is in this capacity that they are most useful as a tool for harmonizing interethnic relations. Civil society organizations, due to natural resource limitations, cannot effectively solve the problems of harmonizing interethnic relations without cooperation with the state and business. The issues of development of national culture and national heritage, social assistance and support for representatives of various ethnic groups, public participation in the activities of government bodies on issues of interethnic relations become the responsibility of various civil structures involved in the system of intersectoral social partnership.

Key words: civil society, national-cultural autonomy, interethnic relations, nonprofit organization, ethnocultural organizations, cross-sector social partnership, national policy.

For citation: *Livshin A. Ya.* Nonprofit Organizations in the System of Interethnic Relations: History and Contemporary Developments // *Lomonosov Public Administration Journal*. Series 21. 2023. Vol. 20. № 4. P. 119–139. DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139

Received: 09.07.2023.

Введение

Деятельность структур гражданского общества в системе межнациональных отношений, а также их роль в реализации национальной политики государства — обширная тема, которой посвящено большое количество научных исследований. Особенно следует отметить работы по истории и современности этнокультурных некоммерческих организаций, в первую очередь — национально-культурных автономий (НКА). Особого внимания заслуживает сборник документов «Культурно-национальная автономия в истории России. Документальная антология. Т. I. Сибирь. 1917–1920»¹. Многосторонний и глубокий анализ проблем национально-культурной автономии содержит монография Т.Я. Хабриевой². Появляются и другие интересные современные работы, рассматривающие эту проблему с разных сторон, анализирующие сильные и слабые стороны такого противоречивого и при этом незаменимого института, как НКА³. Немалое количество интересных работ посвящено различным аспектам роли структур гражданского общества в этнополитической сфере⁴.

Основной исследовательской целью данной статьи является выявление потенциала организаций гражданского общества в сфе-

¹ См.: Культурно-национальная автономия в истории России. Документальная антология. Т. I. Сибирь. 1917–1920 / Авт.-сост. И.В. Нам. Томск: Изд-во ТГУ, 1998. 308 с.

² Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Избранные труды: в 10 т. Т. 3. М.: Российская Академия наук, 2018. 496 с.

³ См.: Барбиери С. Национально-культурные автономии как инструмент управления межэтническими отношениями: исторический обзор // Социальные явления. 2013. № 2. С. 6–21; Калашиников К.Н. Национально-культурные автономии в современной России: проблемы представительства и эффективности // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8. № 3. С. 1–20; Осипов А.Г. Национально-культурная автономия после СССР: символическая или инструментальная политика? // Политэкс. 2012. Т. 8. № 1. С. 200–222.

⁴ См., напр.: Ерохин А.М., Воробьев С.М. Влияние этничности и гражданственности на формирование гражданского общества на Юге России // Вестник Ставропольского государственного университета. 60/2009. С. 151–160; Назаров А.Д., Назарова Е.А. Этнокультурные коммуникации и институты гражданского общества // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: Сборник. Правительство Москвы, Департамент нац. политики и межрегиональных связей г. Москвы, Московский дом национальностей / Сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чангян, С.А. Орешин. М.: ГБУ «МДН», 2019. С. 51–57; Бурова Г.В. Реализация государственной национальной политики в Москве: диалог власти и институтов гражданского общества. Там же. С. 63–71; Дмитриева Т.Н. Об особенностях взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан. Там же. С. 89–94.

ре гармонизации межнациональных отношений и участия в реализации государственной национальной политики. Обозначим также задачи статьи:

1. Определить наиболее важные особенности функционирования организаций гражданского общества в сфере межэтнических отношений.

2. Выявить магистральные направления деятельности гражданских структур по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений.

3. На основе обращения к историческому опыту и его сопоставления с современными явлениями, рассмотреть возможности и ограничения потенциала национально-культурных автономий.

Культурно-национальные автономии: история и современные подходы

Для понимания современной роли некоммерческих организаций в системе межнациональных отношений важно проанализировать исторический опыт общественного участия в формировании национальной политики в России. В рамках этого обширного вопроса сосредоточимся на одной из ключевых тем: истории национально-культурной автономии (НКА). Федеральный закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии (с изменениями и дополнениями)» был принят 17 июня 1996 г. С тех пор национально-культурные автономии стали ведущей формой организационного структурирования этнокультурных организаций гражданского общества. Согласно закону, «Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее — национально-культурная автономия) — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая 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»⁵. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии в соответствии с законом становилась общественная организация.

⁵ <https://base.garant.ru/135765/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/> (дата обращения: 27.09.2023).

Некоторые специалисты, изучая исторический опыт и анализируя современные процессы, считают национально-культурную автономию весьма противоречивой формой реализации потенциала гражданского общества в этнокультурной и этнополитической сфере. Так, К.Н. Калашников отмечает ограниченный характер самого закона о НКА, который четко не определяет понятие «национальное меньшинство». Созданные в соответствии с законом 1996 г. национально-культурные автономии неоднородны как по размеру, так и по потенциалу развития⁶. В силу этой противоречивости, возможности гражданского общества в этнокультурной и этнополитической сфере реализуются не только и не столько в форме создания национально-культурных автономий, сколько с использованием иных организационно-правовых форм. Связано это, не в последнюю очередь, с тем, что деятельность национально-культурных автономий, как правило, сводится к функции удовлетворения культурных запросов национальных меньшинств. В этом, собственно, состоит также и историческое наследие теоретического осмысления и практических попыток реализации принципа решения национального вопроса на базе НКА. Однако сфера межнациональных отношений, в которой можно использовать потенциал гражданского общества, гораздо обширнее. Можно привести много современных примеров, в частности, разнообразные механизмы благотворительной деятельности с учетом национального состава как доноров, так и реципиентов филантропических ресурсов, крайне сложно реализовать при помощи национально-культурных автономий. Это же относится и к социальной работе, оказанию социальных услуг силами организаций некоммерческого сектора в гетерогенной этнокультурной среде. Некоторые из социально ориентированных НКО в такой среде неизбежно будут структурироваться по этническому принципу, поскольку этого требуют задачи повышения эффективности их социальной деятельности в работе с четко выделяемыми целевыми группами. В силу ориентированности НКА на решение совсем иных задач, заметное число этнических организаций гражданского общества в России предпочитают регистрироваться в других формах. К.Н. Калашников приводит интересные данные по Алтайскому краю. В 2019 г. в этом регионе осуществляли работу 55 «национально-культурных общественных объединений», из них лишь 20

⁶ См.: *Калашников К.Н.* Национально-культурные автономии в современной России: проблемы представительства и эффективности // Вопросы территориального развития. 2020. Том 8. № 3. С. 2–5, 8–10.

представляли собой НКА⁷. Автор упоминает только общественные объединения с «национальной спецификой», а ведь, как можно предположить, имеются и НКО иных организационно-правовых форм, ориентированные на реализацию социальных потребностей различных этнических групп.

Современные зарубежные практики, между тем, породили интересные примеры деятельности этнокультурных структур гражданского общества на региональном и местном уровнях. В частности, речь идет о канадских «этнокультурных общественных организациях» (*ethnocultural community organizations*), по специфике своей деятельности напоминающих отечественные НКА. Эти организации специализируются, в основном, на интеграции иммигрантов, принадлежащих к той или иной этнической группе, в канадское общество, на преодоление их социальной изоляции. Однако многие авторы отмечают противоречивое отношение органов власти к «этнокультурным общественным организациям». Признавая важность их усилий, они не только не наращивают государственную финансовую и организационную поддержку, но в ряде случаев даже ее сокращают⁸.

Необходимо отметить, что концепт национально-культурной автономии был впервые разработан австрийскими марксистами (О. Бауэр, К. Реннер, Г. Плетнер) и относится к концу XIX в.⁹ Австрийские теоретики марксизма сходились на том, что концепция национально-культурной автономии основывается на идеях самоуправления и демократии. Особую популярность идея национально-культурной автономии как инструмента поддержания и гармоничного развития культурной идентичности «недоминирующих» этнических групп обрела в Австро-Венгрии и в России — двух империях с чрезвычайно пестрым национальным составом населения. Многие политические силы дореволюционной России считали национально-культурные автономии ведущим институтом, способным разрешить национальный вопрос, несмотря на все многообразие политических партий и иных организаций, к которым относились различные политико-идеологические группы внутри каждого этнического коллектива.

⁷ См.: *Калаишников К.Н.* Национально-культурные автономии в современной России: проблемы представительства и эффективности // Вопросы территориального развития. 2020. Том 8. № 3. С. 4.

⁸ См.: *Couton Ph.* Ethnocultural Community Organizations and Immigrant Integration in Canada // IRPP Study. No 47. June 2014. P. 1, 3–4.

⁹ См.: *Барбиери С.* Национально-культурные автономии как инструмент управления межэтническими отношениями: исторический обзор // Социальные явления. 2013. № 2. С. 6, 8.

Большевики выступали против концепции национально-культурной автономии, критикуя ее весьма резко. По их мнению, идея НКА противоречила пролетарскому интернационализму, разобщая людей по национальному признаку и мешая классовому сплочению угнетенных масс¹⁰. Базовой концепцией решения национального вопроса у большевиков стала идея права наций на самоопределение, причем в радикальной форме — вплоть до отделения и создания собственного государства. Критика идеи национально-культурной автономии облегчалась тем очевидным обстоятельством, что в первоначальном виде, как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, она отвергала роль государства и его институтов в решении национального вопроса, сводила на нет функцию государственной политики в обеспечении расцвета экономики, культуры и социального развития различных этносов¹¹.

Почему же произошел возврат к идее национально-культурной автономии, причем не как к несколько устаревшему теоретическому концепту, а в практическом смысле, как важному элементу реализации государственной национальной политики в постсоветской России? Отчасти ответ лежит в плоскости символического значения этой идеи, представляющей собой исторически сложившийся и теоретически обоснованный «классический» принцип осуществления этнокультурного развития, не нарушающего политического устройства и территориально-административной структуры многонациональных государств. Реализация этого принципа в условиях стабильности основных государственных институтов и наличия налаженной системы межсекторного социального партнерства способна принести много пользы.

С другой стороны, НКА — продукт органического развития гражданского общества, плод реализации важнейших интересов многих этнических групп и, одновременно, одна из многих (но далеко не единственная!) организационно-правовых и инструментально-управленческих форм гармонизации межэтнических отношений, достижения мира и согласия между народами. На этом аспекте проблемы — связи внутреннего потенциала гражданского общества с инструментальными задачами реализации национальной политики — остановимся более подробно.

¹⁰ См.: *Осипов А.Г.* Национально-культурная автономия после СССР: символическая или инструментальная политика? // Политэкс. 2012. Т. 8. № 1. С. 201–202.

¹¹ *Хабриева Т.Я.* Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Избранные труды в 10 т. Т. 3. М., 2018. С. 30.

Некоммерческий сектор как субъект национальной политики и межэтнических отношений

Гражданское общество — концепт многогранный и дискуссионный. Обычно оно трактуется в общем плане как сложная система общественных отношений, развивающихся на основе общественного гражданского потенциала самостоятельно, автономно от государства. Эти социальные связи и отношения формируются вокруг комплекса самоорганизующихся и самоуправляемых общественных институтов, а толчком к оформлению данных институтов служит наличие в обществе разнообразных интересов и групп. Гетерогенность социума служит источником, порождающим гражданское общество, формирующее свои организации (организации гражданского общества).

Несмотря на разнообразие подходов, большинство современных трактовок исходит из понимания гражданского общества как определенного качества социально-политического пространства, материализованного в разного рода организационных структурах и институциональных связях. Подавляющее большинство определений гражданского общества включает в себя следующие признаки: гражданская активность и гражданское участие (сознательное участие граждан в решении общественно-значимых проблем, включая проблемы межэтнических отношений), уважение к легитимным государственным институтам и стремление действовать в рамках правовых норм, учитывая интересы других людей и общества в целом (включая учет национальным и религиозным большинством интересов этноконфессиональных меньшинств), основанная на взаимном доверии способность людей действовать сообща (социальный капитал) и использование в целях решения общих проблем горизонтальных социальных связей. Ученые, анализирующие роль гражданского общества, сходятся на том, что для сбалансированного развития необходимы относительные автономия гражданского общества и автономия государства — они не должны в одностороннем порядке претендовать на права и полномочия друг друга. Для успешного выполнения гражданским обществом функции гармонизации межнациональных отношений необходима деятельная сознательная гражданственность, «культура гражданина». Гражданин — это не только свободный, но и социально ответственный индивид, который должен стремиться внести бóльший вклад в общественное развитие, чем это ему предписывается законом. Наличие гражданской культуры позволяет людям реализовать «моральное воображение» — уникальную человеческую способность воспринимать общество как совокупность уникальных личностей, а не но-

сителей тех или иных групповых (например, этнических) признаков и качеств. Реализуя «моральное воображение» — психологическую способность поставить себя на место другого человека, нуждающегося в содействии, — люди помогают другим людям, причем благотворительность выступает как практическое воплощение чувства эмпатии. Готовность помогать другим людям вне зависимости от их национальной или религиозной принадлежности — важная предпосылка построения гармоничных отношений между этническими группами. Но важно одновременно подчеркнуть, что гражданское общество может успешно решать задачи в сфере межнациональных отношений лишь постольку, поскольку наличествует сильное государство, понимающее значимость гражданского общества и поддерживающее его.

В социально-экономическом и организационно-структурном смысле, а также с точки зрения реализации механизмов управления, гражданское общество состоит, главным образом, из множества некоммерческих организаций (НКО), зарегистрированных в соответствии с законодательством в одной из организационно-правовых форм, осуществляющих хозяйственную деятельность и отчитывающихся перед соответствующими государственными органами. Можно сказать, что некоммерческий сектор — это организационная и экономическая основа гражданского общества, именно в этом качестве он отражает многообразие общественных интересов. Однако роль некоммерческого сектора не сводится лишь к представительству интересов многообразных групп, включая национальные и конфессиональные группы, в публично-политическом пространстве. Некоммерческие организации призваны решать конкретные проблемы общества, оказывать социальную помощь, предотвращать кризисы и помогать их разрешению. Именно в этом качестве они наиболее полезны как инструмент гармонизации межнациональных отношений.

Некоммерческие организации, принадлежащие к большинству из предусмотренных законодательством России организационно-правовых форм, могут и должны выступать субъектами национальной политики и государственно-общественных отношений в этнополитической и религиозной сфере.

Наиболее значимыми участниками системы межнациональных и межконфессиональных отношений являются:

- Общественные объединения, из которых наиболее заметной в вопросах межнациональных отношений, как уже отмечалось, является такая форма национально-культурного самоопределения, как национально-культурная автономия. Как и иные обще-

ственные организации, НКА бывают местными (на территории, подведомственной отдельному органу местного самоуправления), региональными (действующими в пределах субъекта Российской Федерации) и федеральными (работающими не менее чем в половине субъектов РФ).

- Религиозные организации. У них относятся добровольные объединения, образованные в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве юридического лица (местная религиозная организация), объединения этих организаций (централизованная религиозная организация), а также созданная указанным объединением в соответствии с законом о свободе совести и о религиозных объединениях в целях совместного исповедания и распространения веры организация и (или) созданный указанным объединением руководящий или координирующий орган.

- Общины малочисленных коренных народов Российской Федерации — добровольные объединения граждан, относящихся к коренным малочисленным народам нашей страны и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Община коренных малочисленных народов Российской Федерации по решению ее членов может быть преобразована в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

- Казачьи общества — особая организационно-правовая форма НКО. Под казачьими обществами понимаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества.

- Фонды, которые формируются за счет добровольных вкладов граждан и юридических лиц с целью осуществления благотворительной деятельности, поддержки культурно-образовательных мероприятий и др. Заметная часть такого рода мероприятий связана с национальной проблематикой. Различные типы фондов (фандрайзинговые фонды, фонды местных сообществ, корпоративные и частные благотворительные фонды, фонды целевых капиталов НКО) создаются для аккумулирования ресурсов, которые, в свою очередь, направляются на обеспечение нужд бенефициаров фонда. Помимо способности оказать заметное влияние на процесс гармонизации межнациональных отношений, фонды важны как

системообразующая институциональная конструкция некоммерческого сектора. Задача развития механизмов филантропической деятельности в целях содействия реализации государственной политики в сфере межнациональных отношений является весьма актуальной.

- Некоммерческие партнерства, создающиеся физическими и юридическими лицами для решения общественных задач, включая защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и формирования различных общественных благ, в том числе реализуемых в сфере межнациональных отношений.

- Частные учреждения, создающиеся собственником (гражданином или юридическим лицом) с целью реализации функций некоммерческого характера, в т.ч. управленческих и социально-культурных. Среди прочего, могут реализовывать функции, относящиеся к широкому спектру задач гармонизации межэтнических отношений.

- Государственные, муниципальные учреждения, созданные Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Могут быть автономными, бюджетными и казенными. К основным целям относится реализация полномочий в различных областях социального и социально-культурного развития, включая развитие национальных культур.

- Автономные некоммерческие организации (АНО) — не имеющие членства некоммерческие организации, создаваемые в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах. АНО нередко оказывают образовательные и просветительские услуги по развитию национальных культур и языков, формированию национального и общегражданского самосознания, развитию религиозного просвещения.

- Ассоциации (союзы). Их создают для защиты совместных, чаще профессиональных, интересов их членов и для достижения общественно полезных целей. Организации, занятые в этнополитической сфере, также могут формировать ассоциации и союзы.

Некоммерческие организации оказывают поддержку нуждающимся и социально незащищенным слоям общества, уделяют внимание потребностям национальных и религиозных меньшинств, являются действенным инструментом урегулирования межнациональных конфликтов, участвуют в создании и распространении социальных инноваций. Как отмечалось выше, важной функцией НКО является привлечение и аккумуляция *филантропических*

(благотворительных) ресурсов и реализация на их основе социально-значимых проектов. Оказание помощи для смягчения последствий внезапно наступивших обстоятельств негативного характера, постигших ту или иную группу людей, является исторически первичной целью филантропической деятельности, сохраняющей свою актуальность и в условиях начала XXI в.¹² Речь идет, в том числе, о негативных последствиях межэтнических конфликтов, в ликвидации или смягчении которых, как показывает международный опыт, самое активное участие принимают благотворительные НКО. Другое направление активности гражданского общества в этой сфере представлено стремлением филантропическими действиями предотвратить наступление негативных обстоятельств, решить крупные общественно значимые задачи, направленные на достижение общественного блага в предвидимом будущем¹³. Это означает, что благотворительные НКО должны занимать инициативную позицию в ликвидации условий возникновения межэтнических и религиозных конфликтов, в профилактике напряженности в этнополитической и этноэкономической области. Среди прочего, это означает содействие социально уязвимым слоям населения, принадлежащим к разным этническим группам, включая трудовых мигрантов, помощь в трудоустройстве, в повышении профессиональной квалификации и проч. Важную роль играет содействие, на базе использования филантропических ресурсов, развитию национальных языков и культуры. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» в качестве одной из целей благотворительной деятельности определяет «оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, *социальных, национальных, религиозных конфликтов*, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам». Важнейшей целью, определенной в законе, является «содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов».

Организации гражданского общества, в силу естественных ресурсных ограничений, не могут эффективно решать проблемы гармонизации межэтнических отношений без сотрудничества с государством и с бизнесом. *Межсекторное взаимодействие*, или

¹² См.: Потенциал и пути развития филантропии в России / Под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. С. 18.

¹³ Там же.

межсекторное социальное партнерство (МСП) — особый вид взаимоотношений между организациями трех секторов (государственный, коммерческий и некоммерческий), в которые они вступают для эффективного достижения целей устойчивого и гармоничного общественного развития. МСП можно также определить как «процесс установления конструктивных партнерских отношений между институциональными единицами, принадлежащими к разным секторам экономики — государственному, коммерческому и добровольно-общественному»¹⁴.

Развитие межнационального и межконфессионального диалога — одно из важнейших направлений МСП, общие механизмы которого были разработаны российскими исследователями В.Н. Якимцом и Л.И. Никовской. Механизм МСП — это разработанная сообща представителями двух или всех трех (власть, бизнес, общество) секторов совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории, направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов¹⁵.

Согласование интересов различных групп граждан между собой, а также граждан и государства, может происходить с использованием института общественно-государственного партнерства, т.е. путем организованного системного взаимодействия органов государственной власти с гражданским обществом, представленным некоммерческими организациями. В случаях необходимости гармонизировать отношения между различными этническими коллективами государство выступает в качестве организационного ядра партнерской сети, которая, помимо органов власти, включает в себя национально-культурные автономии и иные гражданские структуры, представляющие интересы различных этноконфессиональных групп.

¹⁴ Ясницкая Я.С., Роднянский Д.В. Межсекторное взаимодействие и его роль в развитии регионов России // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 2. С. 104.

¹⁵ См.: Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. 2018. № 4. С. 20–21; Якимец В.Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт. В кн.: Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 30–72; Якимец В.Н. Перспективы и ограничения межсекторного социального партнерства. Там же. С. 164–183; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001; Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002.

МСП предусматривает множество форм и видов деятельности, объединяющей организационные структуры, представляющие разные сектора. Это могут быть совместные мероприятия, конкурсы социальных проектов, разные виды деятельности, формирующей альянсы стейкхолдеров для решения комплексных и масштабных задач.

Эффективные межсекторные партнерства основываются не столько на альтруизме, сколько на интересах. У всех секторов есть множество совпадающих и пересекающихся интересов, порождающих необходимость решить сложные и переплетенные социально-экономические и социокультурные задачи. При этом партнерства развиваются двумя основными путями:

1. Путь решения конкретного социального вопроса на основе создания партнерства. Это может быть любой из сложных вопросов межэтнических и межконфессиональных отношений.

2. Путь нахождения новых возможностей, при котором существующее и позитивно зарекомендовавшее себя партнерство используется для решения новых задач. Это особенно важно для партнерств этнокультурных организаций и органов власти, сложившихся и хорошо проявивших себя в российских регионах. Эти партнерства должны постоянно получать новые импульсы к развитию, стремиться решать все более сложные задачи. Развитие общественно-государственного партнерства способствует росту уровня доверия со стороны граждан к государственным и общественным структурам, что является важнейшим условием успешного разрешения неизбежных противоречий в сфере межнациональных отношений.

Потенциалом межсекторного подхода к гармонизации национальных отношений в условиях конфликта является нейтрализация деструктивных проявлений и последствий возможного конфликта и, одновременно, максимальное использование возможностей неконфронтационного взаимодействия в конфликтной ситуации с ориентацией на социальные технологии и механизмы, ведущие к лучшему взаимопониманию сторон, диалогу, партнерству и сводящие на нет обращение к насильственным и агрессивным способам действий.

Все многообразие деятельности гражданских структур в этнополитической сфере можно разбить на несколько крупных направлений, в рамках которых реализуются большинство социально значимых проектов НКО. Основными направлениями деятельности организаций гражданского общества по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений являются:

1. *Исследовательское и аналитическое направление.* В его рамках происходит научный анализ и, на его основе, разработка научно-методических основ формирования культуры согласия, осуществления межнационального и межконфессионального диалога и взаимодействия, противодействия этническому и религиозному экстремизму. Эта деятельность включает: а) разработку методов выявления, диагностики, экспертизы и мониторинга признаков этнополитических кризисов, индикаторов проявлений национальной и религиозной нетерпимости в обществе; б) разработку политических, экономических, социальных и социально-психологических методов устранения радикально-националистических и шовинистических настроений в массовом сознании, а также технологий управления кризисами и ликвидации их негативных последствий. Внутри гражданского общества в реализацию этого направления вовлечены научно-образовательные учреждения, экспертно-аналитические центры, так называемые «фабрики мысли», временные коллективы экспертов.

2. *Информационное, пропагандистское и контрпропагандистское направление.* Это направление включает использование гражданского потенциала НКО для объективного информирования людей, а также позитивного воздействия на общественное сознание путем пропаганды идей национального мира и согласия, а также раскрытия антиобщественной, разрушительной природы этнической нетерпимости и религиозного экстремизма в любых формах.

3. *Образовательно-методическое и просветительское направление* включает создание при помощи специализированных некоммерческих организаций и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование культуры национальной терпимости и веротерпимости, обучение межнациональному и межкультурному диалогу. Также данное направление предполагает проведение в образовательных и просветительских учреждениях специальных тренингов по подготовке и переподготовке специалистов в сфере массовых коммуникаций, межкультурного диалога, межконфессионального взаимодействия. Особый упор в рамках направления должен быть сделан на содействие подготовке и повышению квалификации, силами гражданского общества и на основе гражданской инициативы, государственных служащих, а также работников органов правопорядка по вопросам национальной политики.

4. *Нормативно-методическое и организационное направление* включает разработку, на основе глубокой экспертной проработки,

организациями гражданского общества методических документов и материалов в области воспитания позитивных установок в этноконфессиональной сфере, формирование методических и организационных параметров для проведения социально-психологической экспертизы публикаций и передач в средствах массовой информации, разработку новых образовательных программ, в том числе с использованием дистанционных и интерактивных средств обучения и игр. Важно подчеркнуть, что деятельность НКО в рамках данного направления должна избегать легковесности и поверхностного подхода, она действительно должна быть теоретически фундирована и опираться на современные концептуальные разработки российской и мировой науки. Данное направление также включает организационно-методическую разработку механизмов оказания помощи жертвам этноконфессионального экстремизма, беженцам и вынужденным переселенцам, а также разработку методик повышения эффективности межконфессионального диалога.

5. *Институционально-представительное направление.* Особое значение в рамках данного направления имеет содействие со стороны гражданского общества в разработке законодательства, обеспечивающего условия для формирования гармоничных и неконфликтных отношений между народами и представителями разных религиозных конфессий, борьбы с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости, в целом продвижение гражданской повестки в формировании законодательства по вопросам межнациональных отношений. Заметную роль в этом контексте может сыграть институт общественных (публичных) слушаний при представительных органах власти и органах местного самоуправления. Публичные слушания — это институт, закрепленный Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целях разработки и принятия нормативно-правовых актов с участием общественности. Публичные слушания отличаются от многих других институтов общественного участия, в частности, общественных слушаний, проводимых в рамках деятельности советов при исполнительных органах власти. Институт публичных слушаний предполагает более активное участие общественности в обсуждении, граждане могут выступать инициаторами слушаний, участвовать в их организации, а круг участников публичных слушаний не ограничен исключительно приглашенными лицами.

6. *Институционально-исполнительное направление* связано с обеспечением участия граждан и структур гражданского общества в деятельности органов исполнительной власти. Общественное участие можно рассматривать как форму реализации суверенитета народа в осуществлении государственной власти, оно является важнейшей составляющей активного административно-правового статуса гражданина, предоставляющего ему возможность индивидуально и коллективно содействовать реализации государственной национальной политики. Общественное участие позволяет обеспечивать и другие необходимые признаки исполнительной власти многонационального государства: публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентацию на общественную поддержку со стороны всех народов, населяющих страну, предотвращение конфликтов в межнациональных отношениях и др. Ключевым институтом здесь являются Общественные советы, представляющие интересы широких кругов гражданского общества. Общественные советы выполняют роль посредника между властью и представителями различных этнических и религиозных групп на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Созданный как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, институт Общественных советов стал центром проведения экспертизы ключевых управленческих решений, имеющих значение в межнациональных отношениях.

Государство заинтересовано в выстраивании доверительных отношений с общественными объединениями как представителями интересов этнических и религиозных групп и поддержке их инициатив, поскольку органы государственной и муниципальной власти не способны в одиночку обеспечить всесторонний охват сферы межэтнических и межконфессиональных отношений в силу ограниченности административных, кадровых, финансовых и иных ресурсов.

7. *Направление социальной работы, социально-культурной деятельности и социальной помощи* включает деятельность социально ориентированных организаций некоммерческого сектора по устранению материальных, экономических и социальных корней межнациональной напряженности и этнических конфликтов. НКО оказывают поддержку нуждающимся и социально незащищенным слоям общества, уделяют внимание социальным потребностям национальных и религиозных меньшинств, тем самым являясь действенным инструментом предотвращения и урегулирования межнациональных конфликтов, участвуют в соз-

дании и распространении социальных инноваций. Основными областями некоммерческой деятельности являются образование, здравоохранение, социальные услуги, создание материальных основ для развития национальных культур, охрана окружающей среды и мониторинг ее состояния, отстаивание в общественном пространстве законных социально-экономических интересов различных групп, включая этнические группы и религиозные конфессии.

Заключение

Таким образом, гражданское общество порождает большое разнообразие организационных структур разных типов, вовлеченных в гармонизацию межнациональных отношений и способных сыграть существенную роль в реализации стратегических задач национальной политики. В этой палитре организаций национально-культурные автономии играют важную, но скорее вспомогательную, нежели системообразующую роль. Историческое наследие развития теории национально-культурной автономии оказалось востребованным на современном этапе, однако сам контекст реализации этой идеи в современном государстве, в котором законодательно закреплены принципы равенства всех граждан, независимо от их этнического происхождения и вероисповедания, существенно отличен от конца XIX — начала XX в. Проблематика развития национальной культуры и национального наследия, социальной помощи и поддержки представителей различных этносов, общественного участия в деятельности органов власти по вопросам межэтнических отношений становится делом различных гражданских структур, вовлеченных в систему межсекторного социального партнерства. Некоммерческие организации различных организационно-правовых форм, занимающиеся многими видами деятельности, включая благотворительность и социальную работу, должны стать активным субъектом реализации государственной национальной политики.

Литература

Барбиери С. Национально-культурные автономии как инструмент управления межэтническими отношениями: исторический обзор // Социальные явления. 2013. № 2. С. 6–21

Бурова Г.В. Реализация государственной национальной политики в Москве: диалог власти и институтов гражданского общества // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: Сборник. Правительство Москвы, Департамент нац. политики и меж-

региональных связей г. Москвы, Московский дом национальностей / Сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чанглин, С.А. Орешин. М.: ГБУ «МДН», 2019. 400 с.

Дмитриева Т.Н. Об особенностях взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: Сборник. Правительство Москвы, Департамент нац. политики и межрегиональных связей г. Москвы, Московский дом национальностей / Сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чанглин, С.А. Орешин. М.: ГБУ «МДН», 2019. 400 с.

Ерохин А.М., Воробьев С.М. Влияние этничности и гражданственности на формирование гражданского общества на Юге России // Вестник Ставропольского государственного университета. 60/2009. С. 151–160.

Калашиников К.Н. Национально-культурные автономии в современной России: проблемы представительства и эффективности // Вопросы территориального развития. 2020. Том 8. № 3. С. 1–20.

Культурно-национальная автономия в истории России. Документальная антология. Т. I. Сибирь. 1917–1920 / Автор-сост. И.В. Нам. Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та, 1998. 308 с.

Назаров А.Д., Назарова Е.А. Этнокультурные коммуникации и институты гражданского общества // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: Сборник. Правительство Москвы, Департамент нац. политики и межрегиональных связей г. Москвы, Московский дом национальностей / Сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чанглин, С.А. Орешин. М.: ГБУ «МДН», 2019. 400 с.

Осипов А.Г. Национально-культурная автономия после СССР: символическая или инструментальная политика? // Политэкс. 2012. Том 8. № 1. С. 200–222.

Потенциал и пути развития филантропии в России / Под ред. *И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона*. М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010.

Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Избранные труды: в 10 т. Т. 3. М.: Российская Академия наук, 2018. 496 с.

Якимец В.Н., Никовская Л.И. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть. 2018. № 4. С. 20–21.

Якимец В.Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 30–72.

Якимец В.Н. Перспективы и ограничения межсекторного социального партнерства // Социальное партнерство. Российский опыт. Год 2000. СПб.: Интерлэнт, 2001. С. 164–183.

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М.: РОО «Кеннан», 2001. 40 с.

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство — бизнес — некоммерческие организации). М.: ГУУ, 2002. 80 с.

Ясницкая Я.С., Роднянский Д.В. Межсекторное взаимодействие и его роль в развитии регионов России // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 2.

Couton Ph. Ethnocultural Community Organizations and Immigrant Integration in Canada. IRPPStudy. No 47, June 2014. 24 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Лившин Александр Яковлевич — доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: livshin@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Livshin A. — DSc, Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: livshin@spa.msu.ru