

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

Кафедра политических наук

**Позитивная дискриминация применительно к регионам России (на
примере Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ
МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ

студентки 2 курса группы
направления подготовки 41.03.04 «Политология»
юридического факультета

Бескровной Ксении Владимировны

Научный руководитель

Д.и.н., профессор
(должность, уч. степень, уч. звание)

(подпись)

В.А. Митрохин
(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

Д.п.н., профессор
(должность, уч. степень, уч. звание)

(подпись)

А.А. Вилков
(инициалы, фамилия)

Саратов 2018

Введение. Актуальность темы исследования: Как известно, в современном мире существует два типа мер, нацеленных против дискриминации. Первый касается постепенной трансформации качества общественного мышления, правового сознания, изменения социально-экономической переменной; он нацелен на ликвидацию негативной дискриминации и преград для эффективной реализации прав. Это путь, заданный Монтескье, - путь совершенствования обычаев и традиций.

Существует и второй путь, который заключается в предоставлении привилегированных прав конкретной ущемленной (или слабой) группе. В данном случае речь идет об установлении эксклюзивных квот на представительство указанной группы в той либо иной сфере или очевидных привилегий для определенных категорий, базирующихся лишь на объективированных признаках, относящихся к национальной, расовой, этнической, социальной принадлежности. Обозначенный подход носит название избирательный (или партикуляристский) подход.

В современной России существует практика предоставления слабо защищенным категориям населения, так называемым меньшинствам, эксклюзивных прав и привилегий. Данная практика переходит в политику позитивной дискриминации, логика которой нацелена на принятие мер, базирующихся не на обеспечении одинаковых условий для представителей разных групп общества, а на форсированном предоставлении преимуществ (а именно льгот, квот и прочего) для членов той либо иной более слабой (или уязвимой) группы, нацеленных на достижение равенства возможностей и сокращение трудностей, с которыми встречаются представители указанных групп при осуществлении своих интересов в общественной жизни.

Степень научной разработанности проблемы: Применение позитивной дискриминации к современным реалиям регионов Российской Федерации является достаточно специфическим процессом, в котором существует множество нюансов, как положительно, так и отрицательно влияющих на все общество России. Сама проблема дискриминации, ее

определения и особенности исследовались многими специалистами в рамках политических, юридических, социологических, экономических и иных наук. Однако, работы наиболее ярких представителей этих специалистов были отмечены в нашей работе.

С теоретической точки дискриминацию и ее основные виды рассматривали такие ученые как А. В. Завьялов, О. А. Полюшкевич, Б. Б. Сычев.

Весомый научный вклад в исследование проблем и перспектив развития этнокультурной политики в Саратовской области внесла совместная статья А.А. Вилкова и Н.С. Толкунова. В данной работе авторы рассмотрели опыт реализации этнокультурной политики на территории Саратовской области, проанализировали нормативно-правовое обеспечение этнокультурной политики в регионе.

Проблемы позитивной дискриминации современными авторами мало изучены. Как правило, тема позитивной дискриминации не попадала в поле ни общественного, ни научного внимания, и можно привести только отдельные исследования, не носящие системный характер.

Особое внимание особенностям появления позитивной дискриминации, ее многочисленным видам и подвидам уделяли Э. Л. Каменкова, О. Л. Мурашко.

Практика влияния позитивной дискриминации на национальные меньшинства согласно законодательству России, а также решениям Конституционного суда рассматривалась такими исследователями как А. В. Скоробогатов, А. К. Соболева, М. С. Супрунова, А. М. Филатова, В. В. Щербланова.

Рассмотрение основных групп, подпадающих под действия позитивной дискриминации как способа создания баланса полов, возрастов и социальной справедливости было осуществлено такими специалистами как Л. С. Беспалая, Т. А. Васильева, Л. Б. Закураева, Е. А. Исаева, Е. А. Исупова, Т. В. Кургина, А. А. Максимов, Я. В. Смирнова, Н. Н. Тарусина.

Особого внимания заслуживает работа Л. В. Кирилловой, которая изучает исторические аспекты создания позитивной дискриминации в США и приводит примеры удачных и провальных последствий данного процесса.

Наиболее информативными в рамках дискриминации и позитивной дискриминации в контексте национального, этнического и расового вопроса были работы таких исследователей как В.А. Кряжков, Л. Г. Ионин, А. Г. Осипов, С. С. Сулакшин, В. А. Тишков, В. И. Якунин, и др.

Стоит отметить, что работ, посвященных позитивной дискриминации в Саратовской области достаточно мало, что говорит о необходимости проведения исследований в данной области.

Объект исследования: позитивная дискриминация в Саратовской области.

Предмет исследования: влияние позитивной дискриминации на общественную жизнь и политическую ситуацию Саратовской области.

Цель исследования: проанализировать позитивную дискриминацию применительно к регионам России на примере Саратовской области.

Задачи исследования:

1. Проанализировать теоретико-методологическую основу сущности дискриминации и политической дискриминации;
2. Рассмотреть особенности толкования позитивной дискриминации в нормативно-правовых актах российского и международного законодательства;
3. Интерпретировать нормативно-правовые акты, направленные на защиту интересов групп меньшинств, проживающих на территории Саратовской области;
4. Проанализировать практический опыт Саратовской области в реализации привилегий и квот для малых групп населения деятельность ведущих международных организаций по защите окружающей среды человека.

В методологическую основу исследования входит совокупность общенаучных подходов и методов в изучении концепций дискриминации и позитивной дискриминации, а также нормативно-правового регулирования процессов позитивной дискриминации в отношении меньшинств Саратовской области. Методы, использованные в работе: сравнительный, исторический методы, метод системного анализа, метод обобщений, факторный и другие подходы.

Научная новизна и практическая значимость исследуемой проблемы. Проблема дискриминации в России занимала и продолжает занимать умы многих деятелей науки и политики. Определение ее влияния на общество и государство представляет собой одну из самых дискуссионных тем, которые всплывают в повседневной политической жизни.

Новизна данного исследования заключается в определении места и роли позитивной дискриминации в развитии общества Саратовской области. На основе изучения принципов и особенностей позитивной дискриминации, а также законодательства и судебной практики, можно выявить положительные и отрицательные последствия ее применения.

Значимость темы определяется трансформацией политического развития, направленного на реализацию демократических ценностей. Одним из «хранителей» этих ценностей является позитивная дискриминация, функции которой направлены на достижение равновесия в обществе с помощью реализации льгот и привилегий меньшинствам.

Нормативную базу составляют: Конституция Российской Федерации; законодательные акты зарубежных стран и Российской Федерации в области, прямо или косвенно касающейся дискриминации, позитивной дискриминации, «Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека», Указы Президента РФ, Федеральный закон «О национально-культурной автономии», Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральный закон «Об

образовании в Российской Федерации», «Трудовой кодекс Российской Федерации», Постановление Правительства «Об утверждении Перечня тяжелых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин» и др. Кроме того, в работе были использованы статистические данные, основанные на переписи населения Саратовской области 2010 года, официальных сайтов Правительства Саратовской области и иные интернет-ресурсы.

Теоретической основой нашего исследования являются труды российских и зарубежных ученых в области политологии, социологии, юриспруденции, международных отношений, экономики, миграционного права.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Отечественное трудовое законодательство не содержит термин «дискриминация» и «позитивная дискриминация». Статья 3 Трудового Кодекса Российской Федерации определяет лишь, что не признается дискриминацией. Отечественное законодательство не определяет также таких понятий как «понуждение к дискриминации» или «подстрекательство к дискриминации», которые применяются в антидискриминационных международных и зарубежных актах. Стоит отметить, что в России нет законодательных актов, в которых существует какое-либо определение прямой или косвенной дискриминации, а также позитивной дискриминации. Данные понятия остаются недостаточно ясными как для профессиональных юристов, так для сторон трудовых отношений.

2. Сущность позитивной дискриминации имеет двойственный характер. С одной стороны, она дает возможность увеличить до максимума преимущества разнообразия всех слоев общества, кроме того компенсировать вред, который был причинен публичной, институциональной либо непреднамеренной дискриминацией. Вместе с тем, логика позитивной дискриминации нацелена на принятие мер, базирующихся не на обеспечении одинаковых условий для представителей разных групп

общества, а на форсированном предоставлении преимуществ (а именно льгот, квот и прочего) для членов той либо иной более слабой (или уязвимой) группы, нацеленных на достижение равенства возможностей и сокращение трудностей, с которыми встречаются представители указанных групп при осуществлении своих интересов в общественной жизни.

3. Существующее законодательство РФ определяет ряд мер, нацеленных на поддержку определенных категорий населения: инвалидов, ветеранов, пенсионеров, многодетных семей, детей-сирот, малоимущих, представителей коренных и малочисленных народов и др. Отдельный вопрос относится к льготам, предоставляемым женщинам. Здесь устанавливаются различные основания предоставления подобного рода преимуществ, которые мы можем охарактеризовать в качестве мер позитивной дискриминации. Однако, в отечественном законодательстве не существует специальных положений, которые устанавливают привилегии для разных национальных меньшинств либо этнических групп в разных сферах профессиональной или общественной жизни вне зависимости от географического положения, поскольку в противном случае существовала бы дискриминация представителей иных национальностей.

4. В законодательстве России существует много нормативно-правовых актов, которые касаются проблемы позитивной дискриминации. Они формируют тот инструментарий, который необходим для предотвращения и прекращения фактов дискриминации в отношении «национальных меньшинств». Но проблема состоит в том, что, согласно практике, системности, а главное, работоспособности в указанном масштабе актов не хватает, а это является необходимым условием, чтобы новые законодательные предложения могли быть согласованы и эффективно внесены в систему законодательства Российской Федерации.

5. Саратовская область признана одним из базовых звеньев миграционного потока «Восток-Запад». Согласно данным Миграционной Службы России по Саратовской области из стран Средней Азии и Юго-

Восточной Азии, Ближнего Востока в наше государство прибывает свыше 260 тысяч мигрантов. Кроме того, из них более 15 тысяч человек располагается на территории Саратовской области. В этой связи, огромное значение играют меры позитивной дискриминации, нацеленные на предоставление возможности мигрантам или беженцам адаптироваться и начать новую жизнь без ущемления их прав как человека со стороны коренного населения в разных сферах жизнедеятельности.

Апробация: основные положения магистерской работы были апробированы на XI Международной научно-практической конференции на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (26 апреля 2018 г., г. Саратов, тема доклада «Понятие дискриминации в нормативно-правовых актах российского и международного законодательства»)

Публикации: основные идеи магистерской работы изложены в статье «Понятие дискриминации в нормативно-правовых актах российского и международного законодательства» (XI Международная научно-практическая конференция. [Электронный ресурс].- Саратов: «Издательство Саратовский источник», 2018.- Вып.6.- с. 15)

Структура работы: Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения списка использованных источников, приложения. Общий объем работы - 83 страницы.

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагается методологическая основа, научная новизна и практическая значимость. Формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основания изучения проблемы позитивной дискриминации» включает в себя два параграфа, в которых рассматриваются научные подходы к определению понятий

«дискриминация» и «позитивная дискриминация», а также толкование позитивной дискриминации в нормативно-правовых актах российского и международного законодательства.

В результате изучения научной литературы и законодательства иностранных государств, была определена сущность дискриминации и сформулировано понятие позитивной дискриминации. На наш взгляд, наиболее полноценным было определение дискриминации как умаление (фактически либо юридически) прав какой-либо группы граждан по принципам их национальности, расы, пола, вероисповедания и т.д. А также предоставление гражданам и организациям какого-либо государства меньших прав и привилегий, чем гражданам и организациям других государств. Данное определение применимо как к государствам, так и к регионам одного государства.

В процессе рассмотрения дискриминации в социальном контексте, было отмечено, что по своей природе она влияет на два фундаментальных правовых момента: равноправие и равенство.

Выявляя цель позитивной дискриминации, было определено, что она является предоставлением неких возможностей и квот таким категориям лиц, которые признаны меньшинством. Кроме того, она может применяться как средство обеспечения гендерного равенства в трудовом процессе либо в науке.

Рассматривая позитивную дискриминацию в международном законодательстве, было отмечено, что особо популярна она была в американском гражданском обществе и имела серьезную поддержку граждан только в конце 1960-х – начале 1970-х годов, большинство американцев разделяли цель, базирующуюся на достижениях женщинами и активными представителями меньшинств равенства общественных возможностей. В европейские страны идеи позитивной дискриминации относительно национальных меньшинств вошли немного позже и сразу получили свое распространение преференции по половому признаку, а также защита

равноправия женщин с мужчинами и недопущение ущемления в иных сферах.

В работе отмечается, что, несмотря на определенность международно-правовых норм и, казалось бы, очевидную их обязательность для всех государств, стоящих на позициях признания принципов международного права, защиту права национальных меньшинств и проблему «позитивной дискриминации» нельзя считать решенными в полной мере. В международном праве возникает необходимость одновременного развития универсальных, региональных и внутригосударственных механизмов защиты прав национальных меньшинств без противоречий между ними. Если существующая тенденция не изменится, то не исключено, что региональное сотрудничество в области прав человека будет преобладать над универсальным. При этом необходимо, чтобы такое сотрудничество охватило все регионы мира. Однако наиболее эффективное обеспечение реализации прав национальных меньшинств возможно только с принятием в развитие международных документов внутреннего законодательства, учитывающего существующую специфику сложившихся в государстве межнациональных отношений. Поэтому в настоящее время главы государств продолжают выработать стратегии развития данной идеи и готовы бороться с открытой дискриминацией практически во всех сферах общества.

Вторая глава «Особенности реализации позитивной дискриминации в отношении групповых меньшинств в Саратовской области» включает в себя 2 параграфа и рассматривает практический опыт применения позитивной дискриминации в регионах России, а именно в Саратовской области. В этой главе рассматриваются как федеральные, так и региональные официальные документы, направленные на реализацию привилегий и квот для малых групп населения, страдающих от дискриминации.

Рассматривая политику Саратовской области, было выявлено несколько серьезных шагов, направленных на улучшение положения соотечественников, прибывших на территорию Саратовской области, а также

давно проживающих национальных меньшинств. Важнейшим направлением данной политики является создание Муниципальных Программ, направленных на гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений и развитие национальных культур. Программы предусматривают создание эффективной системы взаимодействия между органами местного самоуправления и общественными объединениями; реализацию мероприятий, направленных на укрепление межнационального мира и стабильности; обеспечение информированности населения о решении проблем в сфере межнационального сотрудничества в МО. Целями подобных Программ было объявлено поддержание стабильной общественно-политической обстановки и общественных инициатив, направленных на гармонизацию межнациональных отношений. Для достижения этих целей предусматривалось решение следующих задач: укрепление межэтнического сотрудничества, мира и согласия на территории; обеспечение толерантности в межнациональных и межконфессиональных отношениях; развитие национальных культур народов, проживающих в муниципальных образованиях.

Согласно анализу большинства программ, сделанному в работе, на сегодняшний день существуют проблемы, возникшие при подготовке и реализации муниципальных программ, а именно: недостаточность финансового обеспечения мероприятий (ежегодный бюджет в среднем составляет от 20 до 50 тысяч рублей); низкое качество целевых показателей программы; несовершенство системы оценки эффективности программ.

В результате проведенного исследования было также выявлено, что муниципальные органы власти Саратовской области организуют и проводят значительное количество этнокультурных мероприятий для малых групп населения, проживающих на территории региона. При этом муниципалитеты уделяют особое внимание совместному участию лиц различных национальностей, особенно в местах компактного проживания, с использованием образовательных и культурных ресурсов школ, библиотек,

домов культуры, учитывая социальную и этнокультурную специфику всех категорий многонационального населения.

Еще одним проявлением позитивной дискриминации в работе была отмечена Государственная Программа содействия добровольному переселению соотечественников на территорию Саратовской области, где участникам Программы оказывается различная помощь и поддержка, даются консультации по вопросам трудоустройства, получения правового статуса, обустройства, постановки на воинский учет, оформления пенсий и другие. Соотечественник, обратившись в одну структуру, задействованную в реализации Программы, получает информацию о всех органах власти и оказываемых ими услугах.

В работе было отмечено, что позитивная дискриминация в Саратовской области является достаточно активным процессом, который реализуется на территории всей области и задействует все сферы жизни общества. Ее влияние позитивно сказывается на демографической политике региона, на разнообразии в трудовом процессе, улучшении опыта коренных жителей, перенимающих опыт соотечественников из других стран.

В заключении подводятся итоги магистерской работы, обобщаются теоретические и практические выводы, в которых прослеживается мнение о том, что позитивная дискриминация по своей природе имеет помимо позитивных аспектов, еще и негативные. Основными отрицательными моментами отмечается проблема обратной дискриминации, обострение национального вопроса, снижение ответственности у объектов позитивной дискриминации или недооценивание достижений меньшинств.

В заключение магистерской работы делается акцент на том, что в современных российских реалиях практика применения позитивной дискриминации может быть принята и осуществлена в отношении жителей с ограниченными возможностями, а также других социально незащищенных категорий общества. В отношении указанной категории общества предоставление привилегий и «форсированное обеспечение прерогативы» с

наибольшей степенью вероятности воспринималось бы жителями как объективное и соответствующее конституционным нормам. Представляется, что процесс позитивной дискриминации даст возможность хотя бы частично ликвидировать имеющиеся острые проблемы социальной сферы, а также позитивно повлиять на законодательное регулирование в целом.