

Государственная национальная политика Российской Федерации

*Учебное пособие
для специалистов
в сфере национальных
и религиозных
отношений*



Москва
«Просвещение»
2020

УДК 378:323.1(470+571)+323.1(470+571)(078)
ББК 66.3(2Рос),5я7
Г72

16+

**Издание подготовлено при участии Федерального агентства
по делам национальностей**

**Одобрено Научным советом Российской академии наук
по комплексным проблемам этничности и межнациональных
отношений**

Авторы:

В. А. Тишков — введение, главы 5, 11; В. В. Степанов, Е. А. Пивнева, В. А. Тишков — глава 1; Е. В. Еремин, А. В. Третьяков, В. Д. Лаза — глава 2; В. В. Трепавлов, Т. Ю. Красовицкая, Д. А. Аманжолова, Г. В. Костырченко — глава 3; Л. М. Дробижина, Е. Ю. Щеголькова — глава 4; Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. И. Ковлер — глава 6; Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко — глава 7; Т. Г. Цыбиков — глава 8; В. А. Ачкасов, В. Ю. Зорин, Ю. П. Шабаев — глава 9; В. А. Ачкасов, В. Ю. Зорин — глава 10; В. А. Тишков, К. И. Хуртаев — глава 12; В. К. Малькова, Ю. П. Шабаев — глава 13.

Редакционная коллегия:

В. А. Тишков (ответственный редактор), Л. М. Дробижина, В. А. Михайлов,
А. Ю. Полунов, Т. Я. Хабриева.

Государственная национальная политика Российской Федера-
Г72 **ции : учеб. пособие для специалистов в сфере национальных и ре-**
лигиозных отношений / [В. А. Тишков и др.] — М. : Просвещение,
2020. — 288 с. — ISBN 978-5-09-079251-6.

Учебное пособие адресовано государственным и муниципальным служащим, студентам высших учебных заведений, проходящим обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление», слушателям курсов повышения квалификации и переподготовки специалистов в области государственной национальной политики. Содержание базируется на положениях Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (2015) и Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия». Пособие знакомит с основами государственной национальной политики Российской Федерации, её местом в жизни страны и в государственном управлении. В пособии затрагиваются также вопросы, связанные с профессиональным стандартом и подготовкой специалистов в области государственной национальной политики, стратегическим планированием государственной национальной политики, поддержкой этнокультурного развития и формированием российской идентичности.

УДК 378:323.1(470+571)+323.1(470+571)(078)
ББК 66.3(2Рос),5я7

ISBN 978-5-09-079251-6

© Издательство «Просвещение», 2020
© Художественное оформление.
Издательство «Просвещение», 2020
Все права защищены

Учебное пособие подготовлено в соответствии с поручением Президента Российской Федерации, которое он дал по итогам заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям в октябре 2018 г. Тогда же была утверждена новая редакция Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Пособие создано с опорой на основные принципы обновлённой Стратегии и требования утверждённого Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации профессионального стандарта для специалистов в сфере национальных и религиозных отношений. Оно предназначено для специалистов в области государственного управления, учебно-научной и общественной деятельности. Для такой многонациональной страны, как Россия, подобная профессиональная ориентация и квалификация имеют особую актуальность и общественно-политическую значимость.

Этнический фактор пронизывает все сферы нашей жизни: социальную, духовную, политическую, экономическую. Развитие нашей страны, её ратные и трудовые подвиги, её достижения в области науки, культуры, спорта — всё это результат совместных усилий всех народов, исторически проживающих на территории России. При этом этнокультурное многообразие нередко сопровождается определёнными рисками и негативными проявлениями.

У России есть уникальный накопленный опыт управления многоэтническими сообществами и регионами. Её особенность состоит в способности сохранять длительное мирное сосуществование людей, исповедующих разные религии — православное христианство, ислам, буддизм и иудаизм. Наша страна известна своими позитивными результатами в области сохранения языков и культурных традиций малочисленных народов. Однако в отечественной истории был ряд сложных и противоречивых моментов. В Российской империи ограничивались права отдельных народов по этническому и религиозному признакам, в СССР происходили насильственные депортации ряда народов и гонения против церкви и верующих, в конце XX в. имел место разрушительный вооружённый конфликт в Чечне, нарастала межэтническая напряжённость, наблюдались проявления экстремистского насилия. Последние три десятилетия в Российской Федерации шёл процесс этнического возрождения и одновременно становления полиэтничной гражданской нации россиян. Укрепили своё самосознание представители «больших» и «малых» народов; стали более чёткими их суверенный статус и свободы в рамках общего государства через вну-

треннее самоопределение в форме республик и национально-культурных автономий. Общесоветское самосознание постепенно уступало место российской идентичности, чувству сопричастности с Россией как со своей Родиной. Российская идентичность и общероссийский патриотизм, утверждающиеся в последние два десятилетия как результат гражданского воспитания, сохранения исторической памяти, достижений россиян в области науки, культуры и спорта, стали важнейшими условиями суверенности, стабильности и развития России как государства-нации и российского народа.

Круг проблем в сфере национальной политики широк, и эти проблемы требуют квалифицированного подхода и подготовленных для их решения кадров в сфере государственного управления, образования, информации и культуры. Только хорошее знание этнической тематики и этнополитических процессов позволит принимать государственные решения, которые сплачивают народ в единую гражданскую нацию.

Задача нынешнего поколения политических лидеров, экспертного сообщества и общественных активистов — превратить национальную политику в эффективный механизм укрепления гражданской солидарности, поддержания социальной стабильности на федеральном, региональном и местном уровнях. Использование учебно-методических программ и пособий в данной сфере стимулирует политическое сообщество на принятие рациональных решений, что исключает возможность импровизационных действий с разрушительными последствиями. Последнее в избытке имело место в нашей стране в момент распада СССР и в первое десятилетие существования Российской Федерации. Знание уроков истории важно, так как помогает избежать повторения ошибок.

Этнополитологические знания, особенно сведения об этническом и религиозном составе населения страны и конкретного региона, необходимы государственным служащим всех рангов и работникам местных муниципальных органов управления. Кроме того, они нужны работникам сферы культуры и образования, журналистам и правоведам, которые сталкиваются с этноконфессиональной тематикой.

Данное учебное пособие может быть полезно для школьных учителей и вузовских преподавателей общественно-научных дисциплин. Существование радикальных группировок, проявлений расизма и ксенофобии в молодёжной среде говорит о необходимости воспитания культуры толерантности начиная со школьной скамьи. Лучшая часть российского учительства и вузовского профессорско-преподавательского состава восприимчива к веяниям времени и стремится обогатить и разнообразить учебный процесс в этом направлении. Огромную работу в этой области ведут лидеры и активисты этнокультурных обществен-

ных организаций, искренние поборники сохранения и развития этнокультурного многообразия России.

Пособие состоит из 58 параграфов, объединённых в тринадцать глав. В конце каждой главы помещены вопросы и задания для актуализации полученной информации, а также список рекомендованной литературы на данную тему.

Материалы пособия расширяют кругозор в области этнокультурного многообразия России, способствуют воспитанию гражданской ответственности за сохранение мира и стабильности в нашей стране. В этой связи приведём слова Президента Российской Федерации В. В. Путина: «...Наша обязанность — делать всё от нас зависящее для сохранения единства российской нации, через постоянный диалог поддерживать общественно-политическое согласие и, опираясь на наши традиционные ценности, на ценности наших традиционных религий — православия, ислама, иудаизма, буддизма, — не допускать никакого ожесточения и никакого раскола».

Предложенная в учебном пособии трактовка вопросов государственной национальной политики, этнополитических и конфессиональных проблем опирается на основные положения Конституции Российской Федерации и Стратегии государственной национальной политики, она раскрывает содержание деятельности органов власти и управления, институтов гражданского общества в данной области.

Важным событием в жизни российского государства стало принятие в 2020 г. в результате всенародного голосования поправок к действующей Конституции Российской Федерации. Обновлённая редакция Конституции РФ фактически устанавливает фундаментальную основу политики государства в отношении российских национальностей в части сохранения и защиты их прав и свобод. При этом не снимается определяемая Конституцией РФ и Стратегией государственной национальной политики задача обеспечения межэтнического согласия, общегражданской солидарности и сохранения российской идентичности.

ЧАСТЬ I **Этнокультурный и конфессиональный облик российского народа**

ГЛАВА 1. ЭТНИЧЕСКИЙ СОСТАВ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ

Российская Федерация — одно из крупнейших государств мира. Население РФ имеет сложный этнический, расовый и религиозный состав. С момента образования СССР почти все этнические группы в нашей стране имеют статус народа или нации, и через принцип национальности (т. е. этнической принадлежности) все граждане относятся к какому-либо народу (национальности).

Существует выделенная законом категория коренных малочисленных народов, к которым относятся главным образом аборигенные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока¹. Они ведут традиционный образ жизни в сложных природных условиях и в этой связи имеют некоторые особые коллективные права и преференции.

С 1926 г., когда в перепись населения был включён вопрос о национальности, в зависимости от процедуры подсчёта и политической установки общее число наций и народностей в нашей стране менялось. Перепись 1926 г. зафиксировала 198 наций и этнографических групп. В переписи 1939 г. — в эпоху «построения социализма» — были указаны уже 94 нации и народности СССР. В переписи 1959 г. их число увеличилось до 102, а в 1979 г. составило 98. Перепись 1989 г. зафиксировала в СССР 128 национальностей. В первой постсоветской переписи населения 2002 г. значится 182 этнические категории (140 основных и 42 подгруппы). По последней переписи 2010 г. список «народов России» (именно так воспринимался список категорий этнического состава населения) достиг 193 единиц.

Национальный (этнический) состав населения страны — это важная составляющая её общественно-политической жизни, которая является предметом исследований учёных-гуманитариев, особенно в рамках таких профильных дисциплин, как этнология и демография. В этой главе приводятся базовые сведения об *этнических общностях* современной России, а также раскрываются современные подходы к пониманию феномена этнического самосознания (идентичности). Дополнительные сведения об этническом составе региона, района или поселения можно получить из приведённых в конце главы источников информации.

► ¹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

§ 1. Этнические общности и их расселение

В течение многих веков Россия расширяла свои границы, люди разных национальностей осваивали обширные территории. Незаселёнными, точнее, необитаемыми и неиспользуемыми в нашей стране остаются только некоторые районы глухой сибирской тайги и часть российской Арктики. Большинство граждан страны проживает в городах (73 %), в том числе в таких крупных мегаполисах, как Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Екатеринбург, Новосибирск. Население всех российских городов имеет смешанный этнический состав. Оно включает в себя также разные по составу и численности группы временных трудовых мигрантов. Общее число временных трудовых мигрантов в России по некоторым оценкам составляет 7—8 % населения, т. е. примерно 10 млн человек. В 2019—2020 гг. их численность уменьшалась из-за более строгого миграционного контроля, экономического спада и пандемии коронавируса.

В многочисленных сельских поселениях проживает почти четверть населения страны. Этнический состав таких поселений более однороден, чем этнический состав городов, но существует довольно много населённых пунктов, в которых проживает смешанное население. Несмотря на миграции и трудовую мобильность населения, большинство российских народов проживает компактно на исторических территориях, что отражается и в административно-территориальном устройстве страны. В состав Российской Федерации входит 22 республики, 1 автономная область, 4 автономных округа, где проживает большинство представителей коренных малочисленных народов Севера и Сибири. Наиболее полиэтничны по своему составу регионы Поволжья, Северного Кавказа и Южной Сибири. Здесь расположены почти все российские республики.

Государственная национальная политика, тесное этнокультурное взаимодействие народов России способствуют широкому распространению норм общероссийской культуры, фундаментальной основой которой является русский язык, а также содействуют укреплению и развитию общероссийского национального самосознания. Тем не менее это не мешает сохранению этнического самосознания, языка и культуры.

В науке принято описывать народы по сходству их языков (по принадлежности к так называемым языковым семьям), а значит, по общности исторических корней и некоторому культурному сходству. Применительно к современному населению эта классификация во многом является условной. Так, например, проживающие в России финно-угорские народы имеют гораздо больше общего с русскими, чувашами и татарами, чем с венграми и эстонцами, которые также относятся к

финно-угорским народам. Такая же ситуация и с народами тюркской группы. Тем не менее языковая классификация до сих пор широко используется в культурной и общественно-политической жизни страны, её используют и в международной практике. Например, имеются международные организации, объединяющие этнические общности, которые принадлежат к финно-угорской группе языков, проходят даже конгрессы финно-угорских народов. Существуют и используются концепции общеславянского единения и солидарности, общности тюркских народов и т. д.

В состав народов России входят представители *индоевропейской, алтайской, уральской, чукотско-камчатской, эскимосско-алеутской, енисейской, северокавказской* и других языковых семей. Народы индоевропейской семьи составляют около 85 % населения Российской Федерации. Подавляющее большинство населения России (83 %) относится к *народам славянской группы*. Это прежде всего восточные славяне: *русские, украинцы и белорусы*. Русские образуют самую крупную группу населения в большинстве субъектов Российской Федерации (и почти во всех крупных российских населённых пунктах, кроме Грозного, Махачкалы и Манаса). Исключение составляют ряд республик, в которых русские — либо одна из двух основных групп населения (Тыва, Северная Осетия — Алания, Татарстан, Башкортостан, Карачаево-Черкесская), либо явное меньшинство (Чеченская, Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Чувашская).

Украинцы — третий по численности народ России — образуют значительную долю населения в ряде северных регионов (Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Чукотском автономных округах, Магаданской области), а также в западных, южных, дальневосточных областях России и в ряде крупных городов (Москве, Краснодаре, Ростове-на-Дону). *Белорусы* проживают в Санкт-Петербурге, Москве, Калининградской области, Республике Карелия и в некоторых других городах и регионах. Среди других славянских народов в России представлены *поляки*, часть которых являются потомками выселенных в Сибирь участников польских восстаний XIX в. (до сих пор там сохранились польские сёла с католическими костёлами). Есть также *чехи, словаки* (западные славяне), *болгары, сербы, хорваты и черногорцы* (южные славяне). К индоевропейцам балтийской группы относятся *литовцы и латыши*. Представители этих народов расселены в Российской Федерации дисперсно, кроме болгар, у которых на юге России и в Крыму сохранились компактные поселения.

Народы *германской языковой группы* в нашей стране представлены в основном *российскими (или поволжскими) немцами* — потомками выходцев из германских земель, переселившихся в Российскую

империю ещё при Екатерине II. В советское время для них была создана на Нижней Волге отдельная автономия, но в ходе сталинских депортаций в 1941 г. она была ликвидирована, а поволжские немцы выселены в Казахстан и Южную Сибирь. Сейчас они наиболее многочисленны в Оренбургской, Омской областях и Алтайском крае. В Омской области и Алтайском крае имеются автономные районы российских немцев. Остальные народы германской группы расселены дисперсно. На языке *идиш*, относящемся к германской языковой группе, ранее говорили российские евреи, ныне в подавляющем большинстве они перешли на русский язык. Евреи живут в основном в крупных городах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге. На Дальнем Востоке была создана Еврейская автономная область со столицей — городом Биробиджаном, в котором проживает около двух тысяч евреев (общая численность российских евреев примерно 200 тыс. человек, по переписи 2010 г. — 156 тыс.).

Из народов *романской группы* в России исторически проживают *молдаване* (более 170 тыс., не считая трудовых мигрантов). Есть также небольшое число *румын, испанцев, кубинцев, итальянцев, французов*. Для всех этих народов характерно рассеянное расселение. К *греческой, албанской и армянской* группам принадлежат соответственно *греки*, живущие главным образом на Северном Кавказе, небольшое число *албанцев* и *армяне*. Армяне — шестой по численности народ России, его представители широко расселены по всей стране. Особенно много армян приехало в Россию после Спитакского землетрясения 1988 г. и Карабахского конфликта конца 1980-х — начала 1990-х гг. Армяне очень урбанизированы, на юге России (в Ростовской области и Ставропольском крае) есть их компактные поселения.

На языках *иранской группы* говорят живущие на Северном Кавказе *осетины* и *горские евреи* (часть которых именует себя *татарами*). Большинство осетин проживает в Республике Северная Осетия — Алания. Около 10 тыс. представителей этого народа переехали из Южной Осетии вследствие грузино-осетинского конфликта. Ещё из народов иранской группы в России дисперсно расселены *таджики*, представители *памирских народов, курды, езиды, афганцы, персы, талыши, среднеазиатские евреи*, а также *таты-мусульмане* (проживают на юге Дагестана).

К *индоарийской группе* относятся широко расселённые в России *цыгане* (около 220 тыс.). Подавляющее большинство цыган говорят на русском языке, среднеазиатские цыгане используют в основном таджикский язык.

К *алтайской языковой семье* относят *тюркские, монгольские и тунгусо-маньчжурские народы*. Самая многочисленная (около 10 %

населения России) — *тюркская группа*, объединяющая *чувашей, татар, нагайбаков, башкир, казахов, ногайцев, кумыков, карачаевцев, балкарцев, крымских татар, крымчаков, караимов, азербайджанцев, турок и турок-месхетинцев, алтайцев, якутов, тувинцев*, а также немногочисленных представителей среднеазиатских народов и аборигенных народов Сибири.

Самый многочисленный тюркский народ и второй по численности народ России — *татары*, они живут в Поволжье (прежде всего в Республике Татарстан), на Урале, в Западной Сибири (*сибирские татары*) и в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург). *Чуваши* — четвёртый по численности народ России — сосредоточены в основном в Чувашской Республике, где составляют большинство населения. *Башкиры*, занимающие пятое место по численности, сосредоточены преимущественно в Республике Башкортостан. *Казахи* расселены в приграничных с Казахстаном областях России, особенно много их в Астраханской, Оренбургской и Омской областях. На Северном Кавказе живут *ногайцы* (Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край), *кумыки* (Республика Дагестан) и говорящие на карачаево-балкарском языке *карачаевцы* (Карачаево-Черкесская Республика) и *балкарцы* (Кабардино-Балкарская Республика). К *северокавказским тюркам* по языку близки крымские татары, крымчаки (крымские евреи) и караимы, проживавшие прежде в основном в Крыму, но ныне живущие и в других регионах.

Азербайджанцы в России образуют компактную группу на юге Дагестана. После распада СССР в Москву и другие города Российской Федерации прибыло много мигрантов из Азербайджана, и численность азербайджанцев сильно выросла. *Турки-месхетинцы* проживают главным образом в Краснодарском и Ставропольском краях, в 2000-е гг. значительная их часть переехала в США. Рассеянное расселение характерно для *туркмен, узбеков* и *киргизов*. Туркмены — это в большинстве своём старожильческая группа на Ставрополье, а узбеки и киргизы — в основном мигранты.

Наиболее многочисленные тюркские народы Южной Сибири — это *тувинцы, хакасы* и *алтайцы*. Здесь же, на юге Сибири, живут ещё около десяти малочисленных народов. На севере Сибири живут *якуты* (Республика Саха (Якутия)) и *долганы* (Таймырский муниципальный район Красноярского края), которые также относятся к тюркской группе.

К народам *монгольской группы* в России относятся *калмыки* (Республика Калмыкия), *буряты*, живущие в Республике Бурятия, Иркутской области и Забайкальском крае, и *монголы*, наиболее заметная группа которых имеется в Иркутской области. В Восточной Сибири и на Дальнем Востоке живут малочисленные народы *тунгусо-маньчжур-*

ской группы. Таких народов около десяти, самый многочисленный и широко расселённый из них — *эвенки*, живущие в основном в Республике Саха (Якутия), а также в Хабаровском крае, Эвенкийском районе Красноярского края, Бурятии, Амурской области. На Дальнем Востоке живут представители двух других групп алтайской языковой семьи: *корейцы* (о. Сахалин, Приморский и Хабаровский края) и небольшое число *японцев* (о. Сахалин).

Народы *уральской языковой семьи* представлены в России двумя группами — финно-угорской и самодийской. Наиболее многочисленны народы *финно-угорской группы*, живущие на Европейском Севере (*карелы, ижорцы, водь, вепсы, саамы*), в Поволжье (*мордва, марийцы, удмурты, бесермяне, коми, коми-пермяки*), в Западной Сибири (*ханты, манси*), а также *финны* (включая финнов-ингерманландцев в Ленинградской области и Республике Карелия), *эстонцы* и *венгры*. Карелы, мордва, марийцы, удмурты, коми живут преимущественно в одноимённых республиках, коми-пермяки — в Пермском крае, ханты и манси — в Ханты-Мансийском автономном округе, ижорцы и водь — в Ленинградской и Вологодской областях, вепсы — в Ленинградской области и Республике Карелия, саамы — в Мурманской области, бесермяне (их раньше включали в состав удмуртов) — на севере Удмуртской Республики. К *самодийской группе* относятся *ненцы* — самый крупный из коренных малочисленных народов России. Они живут в основном в Ненецком автономном округе, Архангельской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Тюменской области и в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края. Ещё на Таймыре живут *нганасаны*, а в Ямало-Ненецком автономном округе и Томской области — *селькупы*.

Енисейская семья представлена народом *кеты*, населяющим бассейн Енисея, в основном в Красноярском крае. Народы *чукотско-камчатской языковой семьи* — это *чукчи, коряки, керекы, ительмены*. Они живут на крайнем северо-востоке России: в Чукотском автономном округе, в Магаданской области и Камчатском крае. Народы *эскимосско-алеутской семьи* — это *эскимосы* и *алеуты*. Они живут в Чукотском автономном округе и на Камчатке.

Народы *северокавказской языковой семьи* живут на Северном Кавказе. На них приходится примерно 5 % населения страны. К *абхазско-адыгской группе* относятся *адыгейцы, шапсуги, кабардинцы, черкесы*, а также *абазины* и *абхазы*. Адыгейцы сосредоточены в Республике Адыгея, кабардинцы — в Кабардино-Балкарской Республике, черкесы — в Карачаево-Черкесской Республике. Шапсуги живут преимущественно в Лазаревском и Туапсинском районах Краснодарского края. Абазины, входящие в перечень коренных малочисленных наро-

дов, главным образом живут в Карачаево-Черкесской Республике, абхазы расселены в России дисперсно. К *нахско-дагестанской группе* относятся *чеченцы* и *ингуши*, а также большинство народов Республики Дагестан: самый крупный из них — *аварцы*, а также *лакцы*, *даргинцы*, *лезгины*, *табасараны*, *агулы*, *рутульцы*, *цахуры* и др. В число народов Дагестана входят 13 малочисленных андо-цезских народов. Они не имеют официального статуса в Республике и не включены в перечень коренных малочисленных народов. Самый многочисленный народ на Северном Кавказе — это чеченцы, их основная масса живёт в Чеченской Республике. С 1990-х гг. большие группы появились в Москве, Республике Ингушетия и других районах страны. В Дагестане живёт группа *чеченцев-аккинцев*. Ингуши сосредоточены в Республике Ингушетия и частично в Северной Осетии — Алании.

В России дисперсно расселены представители народов, основная масса которых проживает в других странах мира. Среди них — *арабы*, *курды*, *корейцы*, *китайцы*, *грузины* (включая пять групп — аджарцы, ингилойцы, лазы, мегрелы, сваны), *евреи* (включая три группы — горские евреи, грузинские евреи, среднеазиатские евреи) и многие другие. Всех их относят к «народам России». Это свидетельствует об особенности трактовки в России самого этнического фактора, а также о порядке проведённых в стране переписей населения.

§ 2. Перепись населения и этническое самосознание

Элемент «конструирования наций» как результат такой важной государственной процедуры, как перепись населения, имеет место всегда и везде. С советских времён существует практика составления «Списка национального состава населения»¹. Такие списки используются в качестве справочного материала и как вспомогательное пособие при проведении переписей. Дело в том, что существует много разных вариантов этнических названий (самоназваний), которые зачастую различаются только языком их бытования или местной традицией, а с точки зрения самосознания, культуры и т. п. подразумевают одну общность. В этом случае составленный учёными список помогает избежать ненужной дробности при подсчёте полученных ответов. Но бывают ситуации, когда носители тех или иных самоназваний решительно возражают против предлагаемого «родства». «Мы — не татары, а *кряшены*, татары — мусульмане, а мы — православные», — заявляли некоторые представители народа *кряшен*, особенно те, которые проживают за пределами Республики Татарстан.

► ¹ См.: Народы СССР: краткий справочник / под ред. С. П. Толстова. — М.; Л., 1958.

Учёные-этнографы при подготовке каждой переписи населения составляли список вариантов самоназваний, которые могут встретиться в той или иной местности при проведении опросов или осуществлении различных процедур (оформлении паспортов, регистрации актов гражданского состояния, заполнении анкет). Число вариантов в этом списке доходило до полутора тысяч, что совсем не означало существование такого большого числа этнических общностей и даже подгрупп в их составе. Важно то, сколько самостоятельных этнических категорий появлялось в итоговых материалах переписи населения. Они и считались «народами России». При этом на итоговый результат могли оказывать сильное влияние политика, мнение учёных и организаторов переписи.

Существовавшая до последнего времени практика государственной фиксации этнического состава населения не позволяла решать ряд важных вопросов, связанных с самим феноменом этничности и с теми демократическими преобразованиями, которые стали происходить в стране с конца 1980-х гг. В условиях общественного подъёма и этнополитических мобилизаций периода 1980—1990-х гг. многие этнические активисты, а также разделяющие их точку зрения этнографы и лингвисты предлагали вернуть тем или иным подгруппам некогда существовавший статус в рамках более крупных общностей, а для некоторых установить статус отдельного народа без привязки к какой-либо общности. «Казачьи хотят быть признаны отдельным народом», — заявляли казачьи активисты. (В советских переписях казаков не фиксировали вообще, в постсоветских их, наряду с поморами, стали относить к подгруппе русских.)

В условиях более открытого общества замена одной национальности на другую в принудительном порядке была уже невозможна. Крымские татары хотели быть именно крымскими татарами, а не татарами. Не хотели быть переписанными в татар и кряшены, сибирские татары, нагайбаки. Бесермяне, считавшиеся подгруппой удмуртов, хотели получить статус отдельного народа. Появилось почти полтора десятка новых групп в категории коренных малочисленных народов Российской Федерации, этот процесс стимулировало принятие в 1999 г. Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Поэтому для первой постсоветской переписи населения 2002 г. в Институте этнологии и антропологии РАН был подготовлен более полный список основных национальностей, содержащий также около 800 вариантов самоназваний¹. В ходе обработки данных пере-

¹ О переписи населения 2002 г. см.: Этнологический мониторинг переписи населения / под ред. В. В. Степанова. — М., 2011; На пути к переписи / под ред. В. А. Тишкова. — М., 2003; Этнография переписи — 2002 / под ред. Е. Филипповой, Д. Ареля, К. Гусеф. — М., 2003.

писи 2002 г. впервые была использована ступенчатая группировка ответов, которая включала в себя 140 этнических наименований (в статистических таблицах представлены первым уровнем) и 42 названия связанных с ними подгрупп (представлены вторым уровнем). Таким образом, была сделана попытка не только отразить многообразие населения России, но и показать реалии культурно-интегративных процессов, а также сам феномен сложной идентификации.

При описанной выше системе обработки данных житель Дагестана мог быть записан как андиец и одновременно числиться в составе аварцев. Такой человек и в самом деле чаще всего обладал двойным самосознанием и владел двумя местными языками. Именно поэтому некоторые малочисленные дагестанские народы были указаны как подгруппы, их численность была приплюсована к численности аварцев или даргинцев. В переписи 2002 г. кряшены и сибирские татары указаны как подгруппы татар.

Постсоветские переписи выделили шапсугов отдельно от адыгейцев, русин — от украинцев, сойотов — от тувинцев и бурят. Бесермяне были записаны отдельно от удмуртов, а кумандинцы, теленгиты, телеуты и некоторые другие народы учтены независимо от алтайцев. В 2010 г. по настоянию властей Республики Алтай теленгиты, тубалары и челканцы утратили статус самостоятельных народов и как подгруппы были возвращены в состав алтайцев. Это сделали, чтобы сохранить целостность и численность алтайцев, которые в советское время были сформированы на разноплеменной основе.

Переписи населения 2002 и 2010 гг. показали несостоятельность разговоров об «этноциде» и «вымирании» российских народов, а также о радикальных изменениях в этническом составе населения России. Кроме того, они показали безосновательность страхов о катастрофическом сокращении численности русских. Сокращение действительно имело место, но небольшое: доля русских в составе населения страны уменьшилась на 1,7 %. С 2010 г. динамика начала меняться на позитивную, доля русских несколько увеличилась, правда, общая численность продолжала сокращаться из-за отрицательного естественного прироста, помимо этого, наблюдался большой недоучёт горожан, на которых приходится основная масса русского населения страны (в 2010 г. не была получена информация о национальности 5,6 млн человек).

В 1989 г. в РСФСР было почти 120 млн человек русской национальности, в 2002 г. в Российской Федерации — 116 млн человек, в 2010 г. — 111 млн человек. Главной причиной сокращения численности русских была низкая рождаемость и высокая смертность. Второстепенным фактором послужила эмиграция, т. е. отъезд граждан на

постоянное проживание в другие страны. Зато позитивную роль сыграла иммиграция, которая частично компенсировала сокращение численности русских и некоторых других национальностей. Дополнительным источником пополнения русского населения являлась ассимиляция — выбор в пользу русского языка и иной этнической идентичности. Исторически «переход в русские» осуществляли другие славянские группы и христианизированные народы Поволжья и Европейского Севера. Возвращение в 2014 г. в состав России Крыма с его 1,5-миллионным русским населением увеличило долю русских в составе российского народа, и вместе с переселенцами из ближнего зарубежья доля русских почти достигла уровня 1989 г.

§ 3. Этническая демография российского народа

Рассмотрим динамику этнического состава российского народа по категориям — от самых крупных этносов (более одного миллиона) до небольших (менее 100 тыс. человек). Согласно переписи 2010 г. в России 41 народ имеет численность свыше 100 тыс. человек, на эти общности приходится 99 % всего населения России (табл. 1).

Таблица 1

Самые многочисленные народы России (свыше 100 тыс. человек)

Народ	Численность, чел. (2010 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность	Численность, чел. (2002 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность
ВСЕГО	142 856 536	100,00		145 166 731	100,00	
Итого лиц, указавших национальность	137 227 107	96,06	100	143 705 980	98,99	100,00
Русские	111 016 896	77,71	80,9	115 889 107	79,83	80,64
Татары	5 310 649	3,72	3,87	5 554 601	3,83	3,87
Украинцы	1 927 988	1,35	1,41	2 942 961	2,03	2,05
Башкиры	1 584 554	1,11	1,16	1 673 389	1,15	1,16
Чуваши	1 435 872	1,01	1,05	1 637 094	1,13	1,14
Чеченцы	1 431 360	1,00	1,04	1 360 253	0,94	0,95
Армяне	1 182 388	0,83	0,86	1 130 491	0,78	0,79

Продолжение

Народ	Численность, чел. (2010 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность	Численность, чел. (2002 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность
Аварцы	912 090	0,64	0,67	814 473	0,56	0,57
Мордва	744 237	0,52	0,54	843 350	0,58	0,59
Казахи	647 732	0,45	0,47	653 962	0,45	0,46
Азербайджанцы	603 070	0,42	0,44	621 840	0,43	0,43
Даргинцы	589 386	0,41	0,43	510 156	0,35	0,35
Удмурты	552 299	0,39	0,40	636 906	0,44	0,44
Марийцы	547 605	0,38	0,40	604 298	0,42	0,42
Осетины	528 515	0,37	0,39	514 875	0,36	0,36
Белорусы	521 443	0,37	0,38	807 970	0,56	0,56
Кабардинцы	516 826	0,36	0,38	519 958	0,36	0,36
Кумыки	503 060	0,35	0,37	422 409	0,29	0,29
Якуты	478 085	0,34	0,35	443 852	0,31	0,31
Лезгины	473 722	0,33	0,35	411 535	0,28	0,29
Буряты	461 389	0,32	0,34	445 175	0,31	0,31
Ингуши	444 833	0,31	0,32	413 016	0,29	0,29
Немцы	394 138	0,28	0,29	597 212	0,41	0,42
Узбеки	289 862	0,20	0,21	122 916	0,09	0,09
Тувинцы	263 934	0,19	0,19	243 442	0,17	0,17
Коми	228 235	0,16	0,17	293 406	0,20	0,20
Карачаевцы	218 403	0,15	0,16	192 182	0,13	0,13
Цыгане	204 958	0,14	0,15	182 766	0,13	0,13
Таджики	200 303	0,14	0,15	120 136	0,08	0,08

Продолжение

Народ	Численность, чел. (2010 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность	Численность, чел. (2002 г.)	% от всего населения	% от указавших национальность
Калмыки	183 372	0,13	0,13	173 996	0,12	0,12
Лакцы	178 630	0,13	0,13	156 545	0,11	0,11
Грузины	157 803	0,11	0,12	197 934	0,14	0,14
Евреи	156 801	0,11	0,11	229 938	0,16	0,16
Молдаване	156 400	0,11	0,11	172 330	0,12	0,12
Корейцы	153 156	0,11	0,11	148 556	0,10	0,10
Табасараны	146 360	0,10	0,11	131 785	0,09	0,09
Адыгейцы	124 835	0,09	0,09	128 528	0,09	0,09
Балкарцы	112 924	0,08	0,08	108 426	0,08	0,08
Турки	105 058	0,07	0,08	92 415	0,06	0,06
Ногайцы	103 660	0,07	0,08	90 666	0,06	0,06
Киргизы	103 422	0,07	0,08	31 808	0,02	0,02

Численность некоторых народов заметно выросла с 1989 г. Среди них армяне (в 1989 г. численность армян составляла 532 390 человек, в 2010 г. — 1,18 млн человек, но около 500 тыс. из них — граждане Армении). Одна из причин роста численности — интенсивная миграция начиная с конца 1980-х гг. из Армении (после Спитакского землетрясения) и Азербайджана (в результате Карабахского конфликта). Другая причина — положительный демографический рост, особенно в среде выходцев из сельской местности.

На втором месте по уровню прироста — чеченцы: в 1989 г. их было 899 тыс., в 2010 г. стало более 1,4 млн человек. Перепись 2010 г. показала и численный рост башкир (более чем на 1,5 млн человек), который объясняется не только демографическими причинами, но и административным давлением в Башкортостане: перезаписью части населения из татар в башкиры¹. Численность татар практически не изменилась: в 1989 г. было 5,5 млн татар, в 2010 г. — 5,3 млн.

¹ См.: Gorenburg Dm. Identity Change in Bashkortostan: Tatars into Bashkirs and back / Dm. Gorenburg // Ethnic and Racial Studies. 1999. Vol. 22. No. 3. P. 554—580.

Заметно сократилась численность чувашей: в 1989 г. было 1,77 млн, в 2002 г. — 1,6 млн, в 2010 г. — 1,4 млн человек. Неблагоприятные демографические тенденции в данном случае имеют место, но важен и дополнительный фактор — смена этнической идентичности. Те же причины привели и к сокращению украинцев — третьей по численности после русских и татар национальности России. Переписи зафиксировали снижение более чем в два раза — с 4,36 млн в 1989 г. до 1,9 млн в 2010 г. Наличие фактора смены идентичности в таком колебании представляется очевидным, поскольку в нашей стране очень много людей смешанного русско-украинского происхождения, и культурно-языковая близость делает беспроблемным переход из одной национальности в другую (в данном случае в русских). Однако следует учесть, что в России находится более 2 млн украинских трудовых мигрантов. В результате событий на востоке Украины к ним добавилось также определённое число украинских беженцев, часть из которых стали гражданами России.

Таким образом, первые пять народов, следующие за русскими по численности, сохраняют свой порядок, несмотря на то что российских украинцев стало меньше более чем на 2 млн человек (без какого-либо заметного переселения на Украину). В следующей пятёрке произошли изменения: аварцы поменялись местами с мордвой, казахи поднялись на 10-е место, потеснив белорусов, выбывших из десятки, после казхов следуют азербайджанцы. Общая тенденция среди основной части нерусского населения такова: возрастает численность и доля тех, кто относится к, условно говоря, тюркско-исламской культурной традиции, и сокращается численность и доля тех, кто принадлежит к славянской и финно-угорской культурным традициям.

Среди народов, насчитывающих до миллиона, но не менее 500 тыс. человек, увеличение численности было характерно только для кавказских групп. Наиболее заметны азербайджанцы: более 600 тыс. человек в 2010 г. (двукратное увеличение с 1989 г.). Факторы быстрого увеличения численности в этом случае в основном миграционного свойства. Конечно, общее число азербайджанцев в России больше указанного выше, но это за счёт временных трудовых мигрантов, которые не учитываются в этническом составе населения.

Заметное увеличение численности имело место среди даргинцев и аварцев, основная причина — значительный естественный прирост. Естественный прирост является единственным источником роста численности почти всех северокавказских народов, за исключением осетин, принявших не менее десятка тысяч переселенцев из Грузии. В связи с этим результаты переписной статистики северокавказских республик требуют дополнительного анализа. Возможно, имело место

намеренное завышение данных о численности так называемых титульных национальностей, а также недоучёт самых малочисленных групп. Последнее касается прежде всего Дагестана¹.

Численный состав остальных крупных российских национальностей — белорусов, марийцев, мордвы, немцев, удмуртов — за последние четверть века сократился. Главные причины — снижение рождаемости и смена этнической идентичности. Количество белорусов и немцев снизилось также за счёт эмиграции.

К категории от 100 тыс. до полумиллиона относится довольно много этнических групп. Среди них евреи, численность которых составила в 2010 г. 157 тыс. человек. Сильное уменьшение числа российских евреев произошло за счёт эмиграции в страны дальнего зарубежья и смены идентичности, прежде всего в результате смешанных браков. По причине ассимиляции с русскими сократилась численность коми и коми-пермяков. Фактически осталась неизменной численность бурят, калмыков, адыгейцев. Выросла численность якутов и тувинцев. Перепись 2010 г. показала 25-процентное увеличение численности цыган: 205 тыс. против 153 тыс. в переписи 1989 г. Очень заметно возросла численность ингушей, лезгин, корейцев, кумыков, табасаранцев, лакцев, балкарцев, карачаевцев, грузин. Количество лезгин увеличилось почти на 60 %, что объясняется не только значительным естественным приростом, но и притоком представителей данного народа из Казахстана и Азербайджана. Увеличение численности корейцев на 40 % и грузин на 50 % объясняется теми же причинами. Что касается ингушей, то высокий естественный прирост (самый высокий в России, если не считать народы Дагестана) едва ли мог дать рост в два раза.

Численное соотношение между разными этническими общностями, а также ареалы их расселения меняются со временем, что может повлечь за собой напряжённость и даже конфликты. При этом, как показывают переписи населения, в масштабах страны эти процессы не происходят быстро. Массовое переселение мигрантов в ходе распада СССР и либерализация режима проживания на фоне формирующегося рынка жилья привели к существенным изменениям этнического состава в ряде крупных городов. Однако облик регионов менялся очень медленно. Просто некоторые группы становились более заметными, так как сосредоточивались в сферах общественных контактов (рынки, стройки, ЖКХ). Однако есть отдельные районы, где состав населения действительно заметно изменился (например, восточные районы Ставропольского края).

¹ См.: Кисриев Э. Ф., Тишков В. А. Множественные идентичности между теорией и политикой (пример Дагестана) // Этнические категории и статистика: дебаты в России и во Франции. — М., 2008.

Переселенцы неизбежно влияют на привычный уклад местной жизни. Реакция населения на это может быть негативной, особенно если политики и местные СМИ пишут и говорят только об угрозах, связанных с приезжими, не упоминая положительных моментов. Исходя из того, что российский гражданин имеет право свободного выбора места проживания в своей стране, а иммиграция будет расти, необходимо правильно реагировать на пространственное расселение разнообразного населения и управлять им.

Имеется достаточно позитивный опыт Москвы и Подмосковья, которые приняли за последнее десятилетие не менее 1 млн новожителей¹. Огромный столичный мегаполис является местом активной деятельности многочисленных этнокультурных общин и организаций. Облик Москвы стал богаче за счёт этнического и религиозного разнообразия населения. В то же время имеется негативный опыт Краснодарского края, где несколько тысяч месхетинских турок подверглись третированию и в конечном счёте переселились в США.

Таким образом, интеграция российского народа должна означать не только принятие новожителями доминирующей местной культуры, но и включение в местные уклады полезных нововведений. Что касается этнической идентичности россиян, то здесь подход должен быть следующим: выбор этнической идентичности (национальности) человека — это его частное дело, выражением культурной свободы является не только право на пребывание в группе и сохранение её культуры, но и право на выход из группы и переход в другую. Именно в сторону более свободной динамики и более сложного этнокультурного облика российского народа направлена историческая тенденция, а вслед за ней — наука и политика.

§ 4. Коренные малочисленные народы России

Для Российской Федерации тема коренных народов остаётся актуальной, поскольку имеет прямое отношение к особенностям современной политики признания таких народов на международном уровне. Наша страна является участницей многих учреждений ООН, включая Международную организацию труда, Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, Арктический совет и другие. У каждого из этих учреждений есть собственный подход к определению статуса коренных народов.

В мире действует несколько конкурирующих моделей индигенности, т. е. представлений о том, что такое коренной народ, поэтому вы-

► ¹ См.: Московская модель этнической политики / под ред. О. В. Кульбачевой, В. В. Степанова. — М., 2015.

работать единое официальное определение этого понятия достаточно трудно. Однако у всех моделей есть общие черты, которые можно использовать для условного определения. Как правило, под коренными народами подразумевают этнические группы, исторически проживавшие на какой-либо территории до прибытия народов с иной культурой, языком, этнической принадлежностью.

Коренные народы отличают следующие признаки: самоидентификация в соответствующем качестве как на индивидуальном уровне, так и на коллективном; историческая связь с сообществами, населявшими определённые территории до прихода колонизаторов или иного пришлого населения; тесная связь с землёй расселения и её природными ресурсами; самобытные социальная, экономическая и политическая системы; свои культурные практики, язык, система верований; отсутствие доминирующих позиций в обществе; направленность на сохранение и воспроизводство традиционной среды обитания и образа жизни.

В настоящее время развитие коренных народов, проживающих в разных регионах планеты, превратилось в глобальную проблему современности. Её суть состоит в том, что всестороннее давление на коренные народы в условиях постиндустриального общества оставляет всё меньше возможностей для сохранения их традиционного образа жизни, материальных основ их этнической культуры и, как следствие, для продолжения существования самих этих народов как своеобразных этнических общностей.

В российской правовой системе существует особый термин — «коренные малочисленные народы». Среди таких народов выделяют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (КМНСС и ДВ РФ), более краткое их наименование — коренные малочисленные народы Севера (КМНС). Российский исторический опыт выделения народов Севера в отдельную группу основан на их особых занятиях (оленоводство, охота, рыболовство и собирательство), обусловленном этими занятиями образе жизни, а также на их духовном осмыслении своей неразрывной связи с землёй и окружающей природой.

Политика царской России отличалась невмешательством в уклад жизни северных аборигенов. Юридическое положение народов Севера во многом определялось «Уставом об управлении инородцев» (1822). Специфика их статуса заключалась в том, что они признавались подданными государства, но при этом не подчинялись общему законодательству и сохраняли особое управление. В соответствии с экономическим уровнем народы Севера и Сибири делились на три разряда: «оседлых», «кочевых» и «бродячих». Приписка к разрядам предопределяла права и обязанности «инородцев». Изменение образа жизни

создавало предпосылки к обретению иного правового статуса. В качестве положительных моментов правовой политики царского периода (при наличии многих недостатков) исследователи отмечают ограниченное, осторожное вмешательство общества и государственных институтов в систему традиционных социальных связей, культуру и экономику коренных народов. Аборигенам предоставлялась возможность самостоятельного выбора темпа интеграции в российское общество.

В основу политики Советского государства по отношению к народам Севера (их именовали туземцами, туземным населением, народностями (племенами) северных окраин, малыми народностями Севера) была положена концепция некапиталистического пути развития, которая демонстрировала преимущества социализма над капитализмом в решении проблем коренного населения. В 1926 г. «Временным положением об управлении туземных народностей и племён северных окраин РСФСР» был сформирован список из 26 малых народов Севера, который закрепился в общественной практике на долгие годы. В особую социальную категорию эти народы были выделены по нескольким признакам: проживание в северных широтах, малая численность, наличие традиционных занятий как основы жизнедеятельности (оленоводство, охота, рыболовство, морской зверобойный промысел), традиционный быт (кочевание, полуседлый образ жизни), а также низкий уровень социально-экономического развития. Основной целью руководства страны было принятие особых мер для достижения равенства народов Севера с другими народами страны. На этом пути были достигнуты существенные успехи, особенно в области здравоохранения, культуры и образования.

В 1928—1930 гг. были образованы Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймырский, Эвенкийский, Чукотский, Корякский национальные округа. В контексте советской национальной политики они были призваны гарантировать аборигенам Севера определённую самостоятельность и защиту, способствовать их консолидации и росту самосознания, выравниванию их положения по сравнению с другими народами России. Создание национальных округов (позже — автономных) сыграло определённую роль в формировании этнического самосознания народов Севера, способствовало их этнической консолидации. Вместе с тем формально этнический принцип, который превалировал в политике административного деления северных народов, не решал проблему. Характерная в целом для советского периода политика государственной опеки (патернализма) при всех её положительных моментах и достижениях фактически оказывала разрушающее влияние на культуру северных народов.

Общественно-политическая ситуация, которая сложилась в конце 1980-х гг., изменила приоритеты государственной власти в отношении

народов Севера. Был признан их особый статус, что не в последнюю очередь связано с так называемой этнической мобилизацией северных аборигенов — общественным движением в защиту своих прав и традиционных культурных ценностей. Важным рубежом стал 1990 год, когда состоялся I Съезд народов Севера и была создана Ассоциация народов Севера (в 1993 г. переименована в общественно-политическое движение «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»). На местах возникли территориальные подразделения Ассоциации, этнические активисты включились в общественно-политическую жизнь страны. Началась разработка законодательной базы, призванной преодолеть излишний патернализм государства и гарантировать права коренным народам.

В 1992 г. был подписан указ Президента РФ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера», в котором говорилось о важности выделения территорий традиционного природопользования и необходимости создания специального закона «О правовом статусе коренных народов Севера». Работа над законопроектом проводилась группой сотрудников Института этнологии и антропологии РАН и Московского государственного университета. Народы Севера в данном законопроекте определялись по двум основным критериям: 1) автохтонность (постоянное проживание на территории предков или сопредельных территориях во время вхождения в состав Российского государства); 2) сохранение традиционной системы жизнеобеспечения благодаря ведению промыслового хозяйства (оленоводство, охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, сбор дикорастущих растений). На основании предложенных критериев в 1995 г. этнографы опубликовали «Список народов Севера России», включавший в себя 49 наименований. Кроме «малых» народов Севера, в него вошли этнические группы, по происхождению являющиеся локальными частями «больших» народов, таких как северные якуты-оленоводы, коми-оленоводы, часть карелов и русских старожилов Сибири, смешавшихся с народами Севера и в настоящее время занимающихся такими же, как и коренные малочисленные народы, видами традиционного природопользования.

В 1999 г. был принят Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который закрепил официальное определение коренных малочисленных народов. Таковыми в Российской Федерации считаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. чело-

век и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. В 2000 г. Правительством Российской Федерации был утверждён Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. В него в соответствии с вышеперечисленными критериями было включено 47 народов. Из них 40 проживают на Севере или в районах, приравненных к Северу в связи с суровыми климатическими условиями. Список таких народов — «Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» — был официально утверждён в 2006 г. В него вошли следующие народы: алеуты, алыторцы, вепсы, долганы, ительмены, камчадалы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары (тофа), тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены (ламуты), энцы, эскимосы и юкагиры. Их общая численность на территориях преимущественного проживания по переписи 2010 г. составила около 250 тыс. человек. Самые многочисленные — ненцы (44 640 человек), самые малочисленные — керекы (4 человека) (табл. 2).

Таблица 2

Динамика численности коренных малочисленных народов Севера по данным переписей населения

Название народа	Численность (человек)		
	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Алеуты	644	540	482
Алыторцы	...	(12)	0
Вепсы	12 142	8240	5936
Долганы	6571	7261	7885
Ительмены	2429	3180	3193
Камчадалы	...	2293	1927
Керекы	...	8	4
Кеты	1084	1494	1219
Коряки	8942	8743	7953
Кумандинцы	...	3114	2892

Продолжение

Название народа	Численность (человек)		
	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Манси	8266	11 432	12 269
Нанайцы	11 883	12 160	12 003
Нганасаны	1262	834	862
Негидальцы	587	567	513
Ненцы	34 190	41 302	44 640
Нивхи	4631	5162	4652
Уйльта [в 2002 г. ульта (ороки)]	179	346	295
Орочи	883	686	596
Саами	1835	1991	1771
Селькупы	3564	4249	3649
Сойоты	...	2769	3608
Теленгиты	...	2399	3712
Тазы	...	276	274
Телеуты	...	2650	2643
Тофалары	722	837	762
Тубалары	...	1565	1965
Тувинцы-тоджинцы	...	4442	1858
Удэгейцы	1902	1657	1496
Ульчи	3173	2913	2765
Ханты	22 283	28 678	30 943
Челканцы	...	855	1181
Чуванцы	1384	1087	1002
Чукчи	15 107	15 767	15 908
Чулымцы	...	656	355

Продолжение

Название народа	Численность (человек)		
	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Шорцы	15 745	13 975	12 888
Эвенки	29 901	35 527	38 396
Эвены	17 055	19 071	21 830
Энцы	198	237	227
Эскимосы	1704	1750	1738
Юкагиры	1112	1509	1603
Всего	209 378	252 222	257 895

В современном федеральном законодательстве Российской Федерации коренные малочисленные народы Севера имеют особый правовой статус. Его специфика состоит в том, что наряду с общегражданскими правами и свободами они наделены дополнительными коллективными и индивидуальными правами. Статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, в статье 72 признаётся, что «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Правовому регулированию различных аспектов жизни коренных малочисленных народов Севера посвящены три федеральных закона: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001). Социальные преференции для представителей коренных малочисленных народов Севера предусмотрены также Налоговым, Лесным, Водным и Земельным кодексами Российской Федерации. К наиболее значимым видам государственной поддержки северных аборигенов относятся создание условий для сохранения и развития традиционных видов хозяйственной деятельности, обеспечение жильём, поддержка в сфере образования и культуры. За-

коны и программы, направленные на поддержку коренных малочисленных народов Севера, действуют во многих регионах России.

Обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, значится в числе основных принципов государственной политики в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Соответствующие принципы и задачи закреплены также в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (2009). Они реализуются 22 федеральными органами исполнительной власти в рамках утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2016 г. Плана мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2016—2025 годах.

В Концепции необходимость формирования особой государственной политики в целях устойчивого развития народов Севера обосновывается сложными природно-климатическими условиями их проживания, уязвимостью традиционного образа жизни, малочисленностью. В данном документе подчёркивается, что уровень жизни граждан, относящихся к малочисленным народам Севера, проживающих в сельской местности или ведущих кочевой образ жизни, зачастую ниже среднероссийского, а уровень безработицы в районах Севера в 1,5—2 раза превышает средний по Российской Федерации. Многие негативные процессы в среде северян обострились на фоне активного промышленного развития, ухудшающего состояние природной среды и сокращающего ресурсы традиционного природопользования. Именно поэтому предоставление дополнительных прав и гарантий малочисленным народам Севера — объективная необходимость.

Практическая реализация принятых законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера, многие годы осложнялась отсутствием на федеральном уровне официально утверждённого порядка отнесения граждан к коренным малочисленным народам (это было поводом для разного рода препятствий в сфере предоставления им социально-экономических прав). Столкнувшись с тем, что их этничность является юридически значимой, люди были вынуждены проходить различные бюрократические процедуры объективации принадлежности к коренным малочисленным народам.

6 февраля 2020 г. Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в ча-

сти установления порядка учёта лиц, относящихся к коренным малочисленным народам». Закон прописал механизм учёта граждан РФ, относящихся к коренным малочисленным народам (в том числе перечень подлежащих учёту сведений о лицах, относящихся к коренным малочисленным народам; перечень документов, представляемых заявителем в уполномоченный орган, а также основания для отказа в учёте заявителя в качестве лица, относящегося к коренным малочисленным народам). Государственную услугу по учёту будет оказывать Федеральное агентство по делам национальностей на основании заявлений граждан, а также сведений органов власти и общин коренных малочисленных народов. На формирование реестра или списка лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, отводится два года. В итоге люди смогут единожды представить сведения и документы о себе, избавившись от необходимости многократно повторно представлять информацию в различные заинтересованные органы.

В настоящее время особые права и преференции для представителей коренных малочисленных народов обусловлены не столько этнической принадлежностью, сколько особым (традиционным) образом жизни. Особые права и гарантии предоставляются только тем их представителям, которые внесены в официальный перечень, населяют места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Российской Федерации, занимаются традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами. Лица, имеющие ту же этническую принадлежность, но проживающие вне указанных территорий, не обладают дополнительными преференциями.

Вместе с тем этнический принцип оказания государственной поддержки остаётся актуальным. Введённая и утвердившаяся в советское время номенклатура народов Севера не могла не оказать влияние на их самосознание.

Существует несколько концептуальных подходов к проблеме определения дальнейших перспектив развития коренных малочисленных народов Севера. Первая концепция — традиционализм, ориентированность на прошлое, которое как совокупность ценностей-традиций противопоставляется настоящему. Однако данный подход представляется несбыточным, поскольку идеализирует так называемый традиционный образ жизни и не учитывает кардинальные изменения во всех сферах жизни коренных малочисленных народов Севера и связанную с этим социальную дифференциацию в среде этих народов.

Вторая концепция — модернизм, выбор европейской модели образа жизни. Её сторонники считают развитие оленеводства, охоты, рыболовства бесперспективным, так как эти занятия не обеспечивают жизнедеятельность народов Севера. Они предлагают быстрыми темпами

вовлекать эти народы в современные сферы деятельности. Если в 1950—1980-х гг. эта концепция питалась в основном идеями советского интернационализма, то сейчас её подкрепляют представления о естественном поступательном развитии общества, неизбежности научно-технического прогресса. Этот подход не учитывает печальный опыт целенаправленного ускоренного индустриального развития народов Севера во второй половине XX в. (укрупнение колхозов и посёлков, перевод на оседлость, организация школ-интернатов и т. п.). В результате такой политики многие северные аборигены, не выдержав заданных темпов, превратились в «люмпенов»: они потеряли свою традиционную культуру, а новую так и не приобрели.

В начале 1990-х гг. была инициирована концепция *неотрадиционализма*, предполагающая обновление северных аборигенных культур в синтезе традиционализма и модернизма. Народам Севера предлагалось пересмотреть отношение к политике патернализма и сделать упор на собственные силы, традиции и опыт. Эта концепция нашла свою поддержку в том числе в среде этнологов. Но, как заметила известный этнограф З. П. Соколова, в ней «много неясного, особенно в связи с решением конкретных проблем, например соотношение традиционного и нового в хозяйстве и культуре, степень и методы модернизации традиционных отраслей хозяйства, сочетание натурального хозяйства и рыночных отношений, самостоятельность развития и помощь государства, развитие русскоязычия и родных языков и другое»¹.

Актуальной на сегодняшний день является *стратегия культурно ориентированной модернизации и многовариантного саморазвития*². В каких-то аспектах она близка «Уставу об управлении инородцев» 1822 г., поскольку предполагает использование разных подходов в отношении различных социальных групп аборигенного населения. Кроме того, она учитывает, что в современном мире невозможно обеспечить приемлемые условия социального существования только на базе традиционной модели, поэтому аборигенному населению необходимо овладеть модернизационными жизненными стратегиями. Многовариантный подход предполагает создание «точек роста» на основе конкретных проектов, при этом отдаётся предпочтение индивидуальным стратегиям людей, их стремлению обеспечить лучшие условия социального существования.

¹ Соколова З. П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Севера и Сибири: традиции и современность. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1995. — С. 32—33.

² Об этом см.: Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Независимый экспертный доклад / под ред. В. А. Тишкова. — Новосибирск, 2004.

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте особенности этнического состава населения России. На какие основные группы делится население России согласно языковой классификации?
2. Какова роль переписей населения в формировании самосознания этнических общностей?
3. Охарактеризуйте особенности современной этнодемографической структуры России (численность этнических групп, динамика её изменения, ассимиляционные процессы, смена идентичности).
4. Чем определяется важность вопроса о положении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в общественно-политической жизни России?
5. Какие критерии принадлежности к коренным малочисленным народам Севера применяются в России?
6. В чём состоят особенности положения коренных малочисленных народов Севера на современном этапе? Раскройте основные принципы политики государства по отношению к ним.
7. Раскройте суть основных подходов к проблеме определения перспектив развития коренных малочисленных народов Севера.

► **Рекомендованная литература**

Измерение культурного многообразия. Языковая ситуация, переписи, полевая этностатистика. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2019.
Народы России. Энциклопедия / гл. ред. В. А. Тишков. — М.: Большая Российская Энциклопедия, 1994.

Политизация этничности: зарубежные и отечественные авторы «финно-угорского вопроса» / Ю. Шабаев [и др.] // Вестник Российской нации. — 2009. — № 2. С. 163—181.

Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2012.

Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. — М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2012.

Соколовский С. В. Коренные народы: между интеграцией и сохранением культур // Этнические категории и статистика. Дебаты в России и во Франции. — М.: Росинформротех, 2008.

Этническое и религиозное многообразие России. 2-е изд. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018.

Этнокультурный облик России. Перепись 2002 года / под ред. В. В. Степанова, В. А. Тишкова. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2002.

ГЛАВА 2. ТРАДИЦИОННЫЕ РЕЛИГИИ И КОНФЕССИИ РОССИИ

Россия — многоконфессиональная страна. Религиозные объединения традиционно являются одними из важнейших институтов гражданского общества. Религии, внёсшие существенный вклад в формирование культуры России, и сегодня продолжают оказывать немалое влияние на различные сферы жизни общества.

Данная глава содержит основные сведения о наиболее распространённых на территории Российской Федерации религиях. В ней рассказывается об истории их возникновения, основах вероучений, принципах организации религиозных институтов, а также даётся информация об обрядовой стороне каждой религии, праздниках и правилах поведения в православных храмах, мечетях, синагогах, буддийских храмах и других культовых сооружениях. При описании каждой религиозной традиции упор делается именно на российские реалии.

§ 5. Государственно-религиозные отношения

Основной принцип взаимоотношений государства и религиозных объединений закреплён в статье 14 Конституции Российской Федерации:

«1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Также в правоприменительной практике в области государственно-религиозных отношений органы государственной власти и органы местного самоуправления опираются на международные акты о правах человека и свободе совести. В статье 18 Всеобщей декларации прав человека говорится: «Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообщая с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов». То же самое утверждается в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статье 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Основным федеральным законом, регулирующим свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». В пре-

амбуле данного закона подтверждаются конституционные принципы государственно-религиозных отношений:

— утверждается право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений;

— Российская Федерация определяется как светское государство;

— признаётся особая роль православия в истории России, в становлении и развитии её духовности и культуры;

— выражается уважение к христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России;

— утверждается важность содействию достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания.

В Законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» раскрывается принцип светского характера современного Российского государства. В статье 4 говорится о том, что государство:

— не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учётом права ребёнка на свободу совести и свободу вероисповедания;

— не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

— не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону;

— обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных организациях.

Согласно пункту 4 статьи 4 данного закона деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица органов государственной власти, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать своё служебное положение для формирования того или иного отношения к религии.

В пункте 5 той же статьи указано, что религиозное объединение:

— создаётся и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно соответствующим условиям и требованиям и в порядке, предусмотриваемом своими внутренними установлениями;

— не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

— не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;

— не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. *Религиозной группой* признаётся добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Религиозную группу составляют граждане Российской Федерации и иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации.

Для религиозных групп существует уведомительный порядок регистрации. Уведомление о создании религиозная группа направляет в региональный орган Министерства юстиции Российской Федерации. Регистрация религиозной группы является условием для её возможной последующей трансформации в религиозную организацию.

Религиозной организацией признаётся добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Регистрация в качестве юридического лица распространяет на неё действие всей совокупности нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность юридических лиц с соответствующими особенностями, установленными Законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В соответствии с законодательством Российской Федерации религиозные организации подлежат обязательной регистрации. Порядок регистрации религиозных организаций определяется статьёй 11 Закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Государством регистрируются религиозные организации двух типов: местные — организации, деятельность которых не выходит за рамки одного региона, и централизованные, состоящие в соответствии со своим уставом не менее чем из трёх местных религиозных организаций.

Для регистрации местной религиозной организации учредители представляют в региональный орган заявление о регистрации, список лиц, создающих религиозную организацию, устав религиозной организации, протокол учредительного собрания, адрес руководящего органа,

сведения о вероучении и соответствующей ему практике, в том числе об истории возникновения, отношении к семье и браку, образованию, здоровью и т. д., документ об уплате государственной пошлины. Для регистрации централизованной религиозной организации, кроме перечисленных документов, необходимо представить соответствующее решение правомочного органа учредителя (учредителей).

На основании решения, принятого федеральным или региональным органом государственной регистрации, в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения сведений и документов вносится запись в Единый государственный реестр юридических лиц и заявителю выдаётся соответствующий документ.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на 1 января 2019 г. в Государственном реестре зарегистрировано более 30 тыс. религиозных организаций, представляющих более 60 религиозных направлений и деноминаций. Из них 610 зарегистрированы как централизованные религиозные организации, 28 992 как местные и 180 как духовные образовательные организации, 515 — монастыри, 599 относятся к иным типам религиозных организаций. Значительное число религиозных групп действуют без регистрации.

Нарушение права на свободу совести и свободу вероисповедания карается по статье 148 УК РФ. Согласно данной статье оскорбление религиозных чувств верующих, незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций, проведению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний влекут за собой уголовную ответственность.

В Российской Федерации религиозные объединения взаимодействуют со многими органами государственной власти федерального и регионального уровня, а также с органами местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы регистрации объединений, выделения земельных участков для строительства культовых сооружений, организации образовательной деятельности, реставрации религиозных объектов — памятников культуры, возвращения имущества и т. п. Общую координацию взаимоотношений государства и религиозных объединений осуществляет *Администрация Президента Российской Федерации*.

Высший надзор за соблюдением законодательства в области взаимодействия государства и религиозных институтов, а также прав и свобод верующих осуществляет *Прокуратура Российской Федерации*.

В Российской Федерации существует также ряд совещательных и координационных органов, обеспечивающих государственно-религиозные отношения на уровне высших органов государственной власти, а также межрелигиозное и межконфессиональное взаимодействие.

Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации обеспечивает взаимодействие Президе-

дента РФ с религиозными объединениями, а также содействует укреплению общественного согласия, достижению взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания. Общие вопросы взаимодействия государства и религиозных объединений, находящиеся в ведении исполнительной власти, рассматривает *Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации*.

В качестве постоянного экспертно-консультативного органа по вопросам законодательного регулирования государственно-религиозных отношений действует *Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*. К его задачам относится изучение вопросов законодательного регулирования национальной политики и взаимоотношений государства с религиозными объединениями, участие в совершенствовании законодательного обеспечения.

Межрелигиозный совет России объединяет представителей традиционных религий нашей страны — православного христианства, ислама, иудаизма, буддизма. Он способствует диалогу между религиозными организациями, занимается в том числе общими вопросами их отношений с государством, проблемами сохранения и развития духовных основ российского общества. Это важный институт гражданского общества, действующий в духовной сфере. На основе сложившейся духовной общности народов, живущих на постсоветском пространстве, действует *Межрелигиозный совет СНГ*. Активную объединяющую роль также играют *Христианский межконфессиональный консультативный комитет* и *Совет глав протестантских церквей России*.

Экспертно-консультативный орган при Министерстве юстиции Российской Федерации — *Экспертный совет по проведению государственной религиоведческой экспертизы* — проводит экспертизу при регистрации вновь создаваемых религиозных организаций, не входящих в уже действующие централизованные организации. Экспертиза включает определение религиозного характера организации, проверку достоверности сведений, проверку соответствия заявленных организацией форм и методов деятельности фактическим и т. п. На основании мнения этого органа государство признаёт или не признаёт объединения религиозными организациями.

§ 6. Христианство

Возникновение христианства

Христианство возникло в I в. н. э. в Иудее, которая была в то время частью Римской империи. Его формирование связано с личностью Иисуса Христа.

В период раннего христианства (до 325 г.) происходило становление христианского вероучения и был создан канон (свод) священных текстов. Следующий период развития христианства обычно называют периодом Вселенских соборов (325 г. — конец IX в.). Вселенский собор — это собрание епископов для решения важнейших доктринальных (догматических), судебных и церковно-политических вопросов. На первых семи Вселенских соборах были сформулированы Символ веры и основные догматы христианского вероучения. В 1054 г. глава римского посольства в Константинополе кардинал Гумберт и византийский патриарх Михаил Керуларий предали анафеме учения друг друга. Так произошло разделение христианской церкви на западную (католическую) и восточную (православную). Традиция созыва Вселенских соборов не была забыта, но последующие тринадцать соборов признаются только католической церковью.

Православие

Доктрина. Православие представляет собой одну из трёх магистральных ветвей христианства наряду с католицизмом и протестантизмом. В настоящее время православие доминирует в России, Греции, Сербии, Болгарии, Румынии, Македонии и Черногории, а также на Украине, в Белоруссии, Молдавии, Грузии и на Кипре.

Мировое православие, в отличие от католической церкви, не имеет единого главы. В настоящее время в мире насчитывается 15 *автокефальных (самоуправляемых) церквей*: Константинопольская, Александрийская, Антиохийская, Иерусалимская, Русская, Грузинская, Сербская, Румынская, Болгарская, Кипрская, Элладская, Албанская, Польская, Чешских земель и Словакии, Православная церковь в Америке. Главой Православной церкви считают её создателя — Иисуса Христа, поэтому поместные церкви являются частью Вселенского православия. Все они имеют одинаковое вероучение и в своём богослужении следуют восточному (византийскому) обряду, сохраняя при этом самостоятельность в управлении и внутренней жизни. Константинопольский патриарх имеет титул Вселенский, в ряду предстоятелей других церквей ему принадлежит первенство чести, но не власти. Русская Православная Церковь — крупнейшая среди поместных православных церквей по числу приверженцев.

В христианстве Бог имеет три Лица, называемые также Ипостасями или Личностями, при этом они не существуют отдельно. Именно по этой причине христиане именуют Бога *Святой Троицей*. В Символе веры говорится, что Бог Отец вечен, никогда и ни от кого не рождается, Бог Сын предвечно рождается от Бога Отца, Бог Святой Дух предвечно исходит от Бога Отца. Все три Лица Троицы существуют в полном единстве, а в молитвах к Богу обращаются только в единственном числе.

Христиане верят, что Иисус Христос является воплощением второго Лица Святой Троицы — Бога Сына. Он одновременно Бог и человек (Богочеловек), пришедший в мир, чтобы стать искупительной жертвой за грехи человечества и открыть людям путь к спасению.

Первые люди — Адам и Ева — в райском саду нарушили запрет Бога (совершили грех) и вкусили плодов дерева познания добра и зла. Они утратили состояние блаженства и перешли в состояние страданий и греховности, были изгнаны из Рая и потеряли возможность жить вечно. Таким образом, христианское учение говорит о том, что, отступив от Бога, человек оказался во власти греха, дьявола и смерти. Однако Бог есть любовь, поэтому он послал в мир Сына, который через мучительную смерть на кресте, через приношение себя в жертву освободил человечество от первородного греха и восстановил человеческую природу. Христиане верят, что на третий день после смерти на кресте Сын Божий воскрес.

В соответствии с христианским вероучением через крещение человек освобождается от первородного греха и во Христе может спастись, т. е. снова обрести вечную жизнь. Таких взглядов в общем виде придерживаются все христианские конфессии, однако между ними существует множество различий — иногда и в деталях, а иногда в принципиальных богословских положениях.

Священное Предание включает в себя положения вероучения (куда входят догматические тексты, изложенные в Символе веры и в решениях Вселенских соборов), каноны (правила, установленные на Вселенских и других признанных соборах, Правила святых апостолов), литургическое предание (содержание церковных таинств, священнодействий, молитв и песнопений), творения святых отцов и учителей церкви, а также Священное Писание.

Священное Писание — это собрание священных книг, которое также известно как Библия. Церковь признаёт тексты Библии боговдохновенными, т. е. написанными под воздействием Святого Духа. Священное Писание состоит из двух частей: Ветхого Завета и Нового Завета.

Ветхий Завет, с точки зрения христиан, представляет собой подготовительную книгу по отношению к Новому Завету, он содержит большое количество пророчеств о пришествии Иисуса Христа. В православной Библии Ветхий Завет состоит из 39 канонических книг и 11 неканонических. Новый Завет рассказывает о жизни и крестной смерти Иисуса Христа, он состоит из 27 книг (их состав одинаков для всех направлений христианства): 4 канонических Евангелий, Деяний святых Апостолов, 21 послания апостолов и Откровения Иоанна Богослова.

Основной христианский символ — крест, являющийся образом Животворящего Креста, на котором был распят Иисус Христос. Для православия характерен восьмиконечный крест. Во времена раннего христианства существовали иные символы, связанные с Христом, его крестной смертью, — рыба (по-древнегречески Τχθύς — анаграмма слов, которые в переводе на русский язык означают Иисус Христос Божий Сын Спаситель), ягнёнок (символ крестной жертвы Христа), виноград или виноградная лоза (символ таинства евхаристии и Церкви в целом) и др.

В христианстве проводятся особые священнодействия, называемые *таинствами*. Христиане верят, что они были установлены самим Иисусом Христом. В православии признаются семь основных таинств: крещение, миропомазание, покаяние, евхаристия (причащение), брак (венчание), священство и елеосвящение (соборование).

В церквях приняты определённые последовательности богослужений. В православной церкви они называются суточным, седмичным и годовым кругами (циклы богослужений в течение суток, недели и года). *Литургия* является вершиной дня и одновременно его завершением, но при этом формально не входит в суточный круг. В ходе литургии совершается таинство евхаристии. Христиане верят, что во время причастия хлеб и вино превращаются (православные используют термин «преложение») в Плоть и Кровь Христа. В настоящее время в Православной церкви (в том числе в Русской) используется византийский обряд и обычно проводится три варианта литургии: литургия Иоанна Златоуста, литургия Василия Великого и литургия Преждеосвященных даров.

С годовым кругом богослужений неразрывно связаны православные праздники, каждый из которых посвящён тому или иному священному событию. Всего в году 13 основных праздников. Главным праздником является *Пасха*, символизирующая победу Иисуса Христа над смертью и воскресение его из мёртвых. Остальные 12 праздников, называемых *двунадесятыми*, связаны с другими событиями жизни Христа (господские праздники) и Богородицы (богородичные праздники). С годовым кругом богослужений и праздников связаны периоды поста.

Пост заключается в воздержании на определённое время от земных удовольствий, он сопряжён с усердной молитвой. Посты бывают однодневными и многодневными. Принято ограничение в определённых видах пищи в среду (день предания Христа на страдания) и пятницу (мучения и смерть на кресте). Главный среди многодневных постов — Великий пост — предваряет собой праздник Пасхи. Существуют дни строгого поста (без рыбы).

Принять православие, т. е. стать членом Церкви, можно через таинство *крещения*. После этого человек получает возможность участвовать во всех остальных таинствах. Таинство крещения состоит в троекратном погружении в воду в знак приобщения человека к Церкви.

Существуют правила поведения в православном храме. При входе в храм верующим следует перекреститься и сделать поясной поклон. Мужчины снимают головные уборы, женщины входят в храм с покрытыми головами и в юбках.

Русская Православная Церковь. Другое официальное наименование *Русской Православной Церкви* (РПЦ) — Московский Патриархат. Возникновение данной религиозной организации исторически связано с крещением Руси князем Владимиром в 988 г. и образованием новой Киевской митрополии, которая до середины XV в. являлась частью Константинопольского патриархата. С 1448 по 1589 г. Русская церковь управлялась независимыми митрополитами. В 1589 г. Московская митрополия была преобразована в патриархат. При патриархе Никоне в середине XVII в. была проведена церковная реформа, цель которой — приведение русской богослужебной традиции в соответствие с греческой. Многие верующие не приняли этих изменений, в результате чего в Русской православной церкви произошёл раскол (см. ниже о старообрядчестве). В 1700 г. царь Пётр I запретил избирать нового патриарха. В 1720 г. для управления церковью была создана Духовная Коллегия, преобразованная затем в Святейший правительствующий Синод. Такая система государственного управления церковью просуществовала в России до 1917 г., когда после падения монархии был созван Всероссийский поместный собор (1917—1918). Главным его решением было восстановление патриаршества. Первым патриархом был избран Тихон (Белавин).

В январе 1918 г. советской властью был издан декрет «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», согласно которому Церковь лишалась прав юридического лица, собственности и государственного финансирования, а религия становилась частным делом граждан. В 1927 г. временно возглавлявший Русскую церковь митрополит Сергей (Старогородский) издал послание «Об отношении Православной Российской Церкви к существующей гражданской власти», в котором Советский Союз признавался гражданской родиной. Сергей призвал членов Церкви быть лояльными к советской власти. Требование о политической лояльности к советскому правительству также было выдвинуто заграничному русскому духовенству. Это привело к разрыву отношений с Московской патриархией большинства епископов в эмиграции.

В 1943 г. государственная политика относительно церкви несколько изменилась. Московская патриархия была признана единственной за-

конной православной церковью в СССР, а митрополит Сергей был избран патриархом. Снова открылись храмы и духовные учебные заведения. В 1959—1964 гг. по инициативе Н. С. Хрущёва последовала новая волна антирелигиозной и антицерковной политики. В 1987 г. в рамках политики гласности (период перестройки) начался процесс улучшения отношений церкви и государства. Были сняты запреты на исповедание религий, освещение религиозной жизни в СМИ, отменены ограничения деятельности религиозных организаций, Церкви стали передаваться здания и имущество.

Сегодня Русская Православная Церковь занимает второе место среди христианских церквей по числу номинальных последователей (около 160 млн человек). На первом месте католическая церковь (более 1 млрд человек). Русская Православная Церковь — крупнейшее религиозное объединение в России, на Украине, в Белоруссии, Молдавии. Духовенство насчитывает более 40 тыс. клириков. В Русской Православной Церкви 474 мужских монастыря и 498 женских. В странах дальнего зарубежья действуют почти 1 тыс. приходов и 40 монастырей Московского патриархата, включая приходы и монастыри Русской зарубежной церкви. В Русской Православной Церкви более 38 тыс. храмов или иного вида помещений, где совершается литургия. Её структуры действуют на территории бывшего СССР, а также на территории стран Западной Европы, Китая, Японии, Юго-Восточной Азии и др.

С 2011 г. в РПЦ принята трёхступенчатая структура организации епархиального управления: *патриархат — митрополия — епархия*. При этом отдельный монастырь или храм могут подчиняться напрямую патриарху и в этом случае обретать статус *ставропигиальных*. На начало 2019 г. в РПЦ насчитывалось 60 митрополий, которые далее делятся на 309 епархий. Епархии подразделяются на *благочиния*, которые объединяют группу приходов, территориально находящихся близко друг от друга.

Старообрядчество. Под *старообрядчеством* понимается совокупность религиозных течений и групп в русле русского православия, возникшая в России на фоне конфликта сторонников и противников церковных реформ, проведённых патриархом Никоном. Инициатива Никона заключалась в приведении богослужебных книг и обрядов к греческой обрядовой практике, что вызвало резкое неприятие со стороны значительной части верующих. Формы протеста были разными — от самосожжения и голодовки, уклонения от повинностей и неподчинения властям до вооружённого сопротивления. Произошло разделение православной церкви, получившее название «раскол», группы верующих, выразивших протест против реформы, стали называть ста-

рообрядцами. Главным идеологом старообрядцев стал протопоп Аввакум Петров (1620—1682).

Старообрядцы сохранили двуперстное крестное знамение, ими признаётся только восьмиконечный крест. На проскомидии (часть литургии, во время которой готовится вещество для причащения) употребляются не пять, а семь просфор, а во время богослужений совершаются только земные поклоны. Совершая крестные ходы, старообрядцы следуют вокруг храма «по солнцу», «аллилуйя» (хвалите Господа) произносится не трижды, а два раза в конце молитвы. Богослужения старообрядцев более длительные, чем в других православных церквях. Старообрядцы отмечают в основном те же церковные праздники, что и православные. Однако их характерной особенностью является преданность дониконовской церковной традиции и приверженность старому укладу в быту.

Из-за изданного в 1718 г. указа Петра Первого о борьбе с расколом началась глобальная миграция старообрядцев. Преследуемые бежали в Поморье, Сибирь, на Дон и за пределы России. Духовными центрами становились монастыри и скиты в глухих, незаселённых местах. Впоследствии старообрядцы расселились также на Украине, в Белоруссии, Литве, Латвии, Молдавии, Казахстане, Польше, Румынии, США, Канаде, Бразилии, Австралии, Новой Зеландии и многих других странах мира. Старообрядчество разделилось на два основных толка: *поповский* (признающий необходимость священников при богослужении и обрядах) и *беспоповский* (отрицающий возможность существования истинного духовенства). Оба эти направления распались на ряд церквей, согласий и толков. В настоящее время общая численность старообрядцев — свыше 3 млн человек. Большинство из них (свыше 2 млн) живёт в России.

Поповское направление в старообрядчестве первоначально называли беглопоповским. В 1846 г. с присоединением к беглопоповцам Босно-Сараевского митрополита Амвросия (Паппа-Георгополи) возникла Белокриницкая иерархия, известная в России и странах бывшего СССР как Русская православная старообрядческая церковь (РПСЦ). В состав РПСЦ входят 14 епархий. Епископат составляют 8 архиереев во главе с митрополитом Московским и всея Руси. РПСЦ насчитывает 260 приходов. Духовный центр РПСЦ располагается в Москве в историческом районе Рогожская слобода.

В 1920-х гг. к беглопоповству присоединился обновленческий епископ Николай (Позднев), став во главе части старообрядцев-поповцев. В настоящее время это направление получило название Русская древлеправославная церковь (РДЦ). РДЦ значительно меньше по количеству приверженцев в сравнении с РПСЦ. На Соборе РДЦ 2002 г. было решено восстановить в РДЦ патриаршество, патриархом был избран

архиепископ Александр (Калинин). Его резиденция расположена при Покровском соборе (Замоскворечье), который в настоящее время является главным храмом РДЦ (ранее этот статус имел Спасо-Преображенский собор в Новозыбкове).

Сторонники беспоповства, в свою очередь, отказались от всех таинств, которые должен совершать только священник, и сохранили лишь те, которые в исключительных случаях может совершать мирянин: крещение и исповедь (скитское покаяние). Последователи этого направления старообрядчества не имеют духовенства. Эта ветвь староверов отрицает необходимость священства для спасения души. Крупнейшее объединение старообрядцев-беспоповцев — Древлеправославная поморская церковь (ДПЦ). С 1989 г. действует Российский совет ДПЦ, объединяющий общины Российской Федерации, Украины, Белоруссии, Молдавии, Казахстана и Киргизии. Высшим органом управления ДПЦ в России является Всероссийский собор, а в мировом масштабе — Единый собор ДПЦ. На территории России зарегистрировано 50 религиозных организаций ДПЦ (на 2012 г.).

Самостоятельные православные юрисдикции. Наряду с РПЦ и старообрядческими соглашениями в России действуют самостоятельные православные юрисдикции, не имеющие общения с Вселенским православием. Каждая из таких юрисдикций полагает себя подлинной церковью, зачастую отрицая возможность церковного общения с представителями других церквей, и имеет собственную церковную иерархию и административные центры. В 1921 г. на территории современной Сербии среди русских эмигрантов, покинувших страну вследствие революции и Гражданской войны, возникла Русская православная церковь за границей (РПЦЗ). В 2007 г. она воссоединилась с РПЦ на правах самоуправления, однако ряд клириков критически оценили объединение и отказались от него.

В 1930-х гг. образовались так называемые Истинно-православные церкви (ИПЦ). Их преемниками сегодня являются Русская истинно-православная церковь (РИПЦ), Российская православная автономная церковь (РПАЦ), Российская православная церковь (РосПЦ) и ряд других. Эти малочисленные по числу приверженцев церкви объединяет жёсткая консервативная позиция, в остальном они придерживаются православной догматики.

Католицизм

Начало контактов Древнерусского государства с латинской церковью относится ко второй половине X в. После принятия христианства в 988 г. великий князь Владимир I устанавливает тесные отношения с западноевропейскими государствами, что способствует периодическим

визитам представителей латинского духовенства на Русь. Эту политику продолжают преемники князя. Они заключают династические браки с иностранными правящими домами, даже несмотря на окончательное разделение европейского христианства на западное и восточное в 1054 г. В домонгольский период в русских городах Киеве, Новгороде, Смоленске строятся первые католические церкви, предназначавшиеся главным образом для иностранных купцов. Покорение прибалтийских племён силами духовно-рыцарских орденов в начале XIII в. привело к обострению отношений между обосновавшимся в Прибалтике Ливонским орденом и Новгородским княжеством. Однако последовавшие военные столкновения носили скорее локально-политический, чем религиозный характер, поскольку Рим официально не санкционировал крестоносное завоевание русских земель.

В период возвышения Московского государства в XIV—XV вв. московские князья взяли твёрдый курс на изоляцию своих владений от западного религиозного влияния. План церковной унии с Римом был решительно отвергнут большинством русского духовенства и великим князем Василием II. Впоследствии посещения владений московских государей римско-католическим духовенством носили характер официальных дипломатических визитов. События Смутного времени (1605—1613), породив неприязненное отношение к Римской церкви, надолго затруднили деятельность католического духовенства в Московском царстве в XVII в. Только в период регентства царевны Софьи (1682—1689) католики получают относительную свободу действий на территории государства. Ещё более прагматичный в религиозных вопросах Пётр I даёт разрешение на открытие первых католических храмов в Москве и Санкт-Петербурге.

В связи с разделами Речи Посполитой в период правления Екатерины II в подданстве Российской империи оказываются многочисленные группы населения католического вероисповедания. В 1772 г. императрица санкционирует учреждение первой в России Могилёвской католической архиепархии. К концу XIX в. устанавливаются стабильные дипломатические отношения между Петербургом и Ватиканом. После издания в 1905 г. манифеста «Об укреплении начал веротерпимости» религиозные права российских католиков (как и других неправославных) были значительно расширены.

После событий октября 1917 г. католики, как и другие христиане в Советской России, были подвергнуты репрессиям. В начале 1990-х гг. (фактически с установления официальных дипломатических отношений между СССР и Ватиканом в 1989 г.) Католическая церковь получает свободу действий на территории России и бывших советских республик, что выражается в учреждении епископий, приходов и ка-

толических учебных заведений. В настоящее время количество католиков на территории Российской Федерации оценивается приблизительно в 600 тыс. человек (в Ватикане называют цифру 789 тыс. человек).

Как и православная, католическая церковь основывает своё вероучение на решениях первых семи Вселенских соборов (325—787). В концентрированном виде оно выражено в Символе веры. Однако в его католическом варианте присутствует одно принципиальное отличие: исхождение Святого Духа признаётся одновременно от Бога Отца и Бога Сына. Католическая догматика продолжает развиваться и после VII Вселенского собора. На некоторых из этих соборов в качестве основы вероучения были приняты догматы, не признаваемые в православном вероучении: догмат о чистилище (месте, где душа умершего очищается от последствий простительных грехов посредством возносимых за неё молитв), догмат о непорочном зачатии Девы Марии (зачатая и рождённая обычным способом Дева Мария не наследовала первородный грех, как все остальные люди), догмат о непогрешимости (безошибочности) папы римского в вопросах веры и морали, когда он говорит *ex cathedra*, т. е. в официальных документах или в проповеди.

Богослужения в католической церкви, как правило, совершаются в храмах, но в особых случаях возможно их проведение на открытом пространстве. По традиции, сложившейся ещё со времён Российской империи, католический храм в России называют польским словом «костёл». Главной формой католического богослужения является *месса* (т. е. *литургия*), во время которой осуществляется таинство евхаристии. В современном католицизме месса проводится на национальных языках, но в некоторых случаях используется латинский язык как дань традиции.

В католичестве, как и в православии, признаются семь церковных таинств. Совершение некоторых таинств имеет свои исторически сложившиеся особенности. Так, например, таинство миропомазания (*конфирмация*), в отличие от православия, не совершается над младенцами сразу после крещения, а откладывается до достижения крещёным возраста 13—15 лет, когда он сознательно может подтвердить приверженность христианской вере.

Во время нахождения в католическом храме и при совершении богослужения принято соблюдать правила поведения, в целом довольно простые и подобные тем, которые предписаны при посещении православного храма. При входе мужчины должны снимать головные уборы, женщины могут оставаться в них; мужчины и женщины должны надевать закрытую одежду, исключая декольте, оголённые живот, колени и плечи. Необходимо отключать звук мобильных телефо-

нов и других устройств; разговаривать полагается только вполголоса, после начала богослужения следует воздерживаться от разговоров. Во время богослужения нельзя вставать, ходить по храму, фотографировать, производить аудио- или видеосъёмку.

Праздники и посты католического церковного года отсчитываются по григорианскому календарю. Как и в православии, один из главных годовых праздников — Пасха — является подвижным, дата его проведения вычисляется особым образом. Рождество католики отмечают 25 декабря, Богоявление — 6 января, Благовещение — 25 марта. Предпасхальный Великий пост составляет 36 дней (воскресенья Великого поста не считаются постными днями). Соответствующий Рождественскому посту в православии католический Адвент в современном католицизме рассматривается не как постное время, а, скорее, как период духовной подготовки к празднику Рождества.

Католическая церковь представляет собой единую структуру, иерархия и принципы управления которой складывались на протяжении более чем полутора тысяч лет. Во главе католической церкви в качестве её первосвященника находится папа (епископ) римский, избираемый пожизненно коллегией кардиналов. *Кардиналы* — высшие после папы духовные лица католической церкви. Согласно действующему каноническому праву сан кардинала может быть дарован лично папой римским любому священнослужителю в сане дьякона, священника или епископа (в отдельных редких случаях — даже клирику, не имеющему сана).

Католическая церковь состоит из так называемых партикулярных церквей — относительно крупных сообществ католиков на той или иной территории. Такие церкви называются *диоцезами* (епархиями), их возглавляют духовные лица в сане епископа, архиепископа или митрополита. Партикулярные церкви в какой-либо отдельно взятой стране вместе могут образовывать поместную церковь, а её епископы — епископскую конференцию. Каждая партикулярная церковь состоит из отдельных приходов, во главе которых стоят назначенные епископом настоятели. Согласно сложившимся традициям, всё католическое духовенство, получая посвящение в сан, приносит обет безбрачия — *целибат*. Посвящение в сан в католицизме, как и в православии, в настоящее время получают только мужчины.

В современной России католические епархии с 1999 г. объединены в Конференцию католических епископов России.

Протестантизм

Протестантизм — это одно из основных (наряду с православием и католичеством) направлений в христианстве, возникшее в XVI в. в хо-

де Реформации. Общая численность протестантов в мире — свыше 600 млн человек. Протестантизм возник в Западной Европе в связи с деятельностью М. Лютера, Ж. Кальвина и др. Выступив в 1517 г. в Виттенберге с 95 тезисами против индульгенций, Лютер положил начало Реформации. Второй крупный центр Реформации возник в Швейцарии среди последователей У. Цвингли, затем Ж. Кальвина. *Кальвинизм* разделился на пресвитерианство (с идеей, что группа общин управляется выборным органом — пресвитерией) и конгрегационализм (с идеей, что каждая община должна быть автономной). Кальвинистские общины континентально-европейского происхождения, преимущественно французские, нидерландские и швейцарские, стали называться *реформатскими*. Третье крупное направление протестантизма — *англиканство* — появилось в ходе реформационных преобразований в церкви Англии, начатых по инициативе короля Генриха VIII. Возникло и четвёртое, радикальное направление Реформации — *анабаптизм*. Наследники этого направления, *меннониты*, настаивали на пацифизме и крещении только взрослых людей. Перечисленные движения считаются протестантизмом первой волны (классическим протестантизмом).

В 1609 г. в Голландии из группы английских кальвинистов образовалась община последователей Дж. Смита — *баптисты*. Под влиянием идей анабаптистов в середине XVII в. в Англии появилось *квакерство*. *Методизм* появился в первой половине XVIII в. и быстро распространился прежде всего в США и в англоязычных странах. В XIX в. наметилась тенденция к объединению протестантских церквей, результатом чего стало появление «*Учеников Христа*» (Церкви Христа) и *евангеликов* (евангельских христиан). Эти движения считаются протестантизмом второй волны.

Адвентизм появился в 1830-х гг. в США на основе толкования библейских текстов о Втором пришествии Христа и возможности его точного вычисления. В 1863 г. благодаря деятельности Э. Уайт была создана организация самого крупного течения в адвентизме — *Церковь адвентистов седьмого дня*. В начале XX в. возникло *пятидесятничество*. Эти движения считаются протестантизмом третьей волны.

Первые протестанты появились в России уже в начале Реформации: лютеране — в 1520-х гг., англикане — несколько позднее, при Иване IV, кальвинисты — в конце XVI в. Это были преимущественно иностранцы, проживавшие в Российском государстве. В XVII—XVIII вв. в России появилось так называемое духовное христианство — духоборы, молокане и прочие, вероучение которых до некоторой степени было сходно с протестантским. После указов Екатерины II о привлечении в Россию иностранных колонистов в страну прибыли

тысячи немцев — лютеран и меннонитов. В 1860-х гг. благодаря немецким поселенцам на Украине стал распространяться баптизм, в 1880-х гг. — адвентизм. В 1870-х гг. в Санкт-Петербурге появилась община евангельских христиан, в 1913 г. — первые общины пятидесятников, которые стали называться «евангельскими христианами в духе апостолов».

В 1920-х гг. деноминации «неклассических» протестантов не преследовались советской властью, рассматривавшей «сектантов» как союзников. В конце 1920 — начале 1930-х гг. гонения распространились на всех протестантов. Изменение отношения власти к религии во время Великой Отечественной войны и после неё позволило в 1945 г. создать Всесоюзный совет евангельских христиан-баптистов, в котором стали регистрироваться и другие протестанты.

В конце 1980 — начале 1990-х гг. в России возродились полностью уничтоженные в советское время реформатство, методизм, *Новоапостольская церковь*, квакерство. В 1990-х гг. в России активно работали легализованные иностранные миссии протестантов всех направлений. Их деятельность привела к изменению состава и численности протестантских церквей за счёт притока новообращённых из традиционно непротестантских семей. К середине 2010-х гг. в России проживало около 3 млн протестантов.

В целом протестантизм следует общехристианскому Символу веры. Большинство протестантов исповедуют учение о Троице, однако есть и те, кто его отвергает, — *унитарии*, хотя их в строгом смысле слова уже нельзя считать протестантами.

Общими для всех протестантов являются пять «только»: человек спасается только по милости Божьей («только благодать»), только через личную веру («только вера») во Христа как единственного посредника между Богом и человеком («только Христос»), отсюда отрицание большинством протестантских деноминаций (кроме лютеран и англикан, и то с оговорками) почитания святых; в своей жизни человек руководствуется Библией как единственным безусловным авторитетом («только Писание»); человек должен стремиться все земные дела делать во славу Бога и безусловно почитать только Его («только Богу слава»). Из пятого принципа выводится этика труда: честный и профессиональный труд считается важнейшим средством угождения Богу. Существует установка на строгое соблюдение законов и активное влияние на общество через заботу о нуждающихся и нравственный пример. Меннониты, квакеры и большинство адвентистов придерживаются пацифизма и отказываются служить в армии.

Церковь в протестантизме понимается как собрание общин всех верующих во Христа. Главной структурной единицей в протестантизме

является община, которой управляет собрание верующих во главе с пастором. Многие протестанты платят десятину на содержание своей церкви. Церковные служители являются лишь делегатами сообщества верующих, все верующие считаются носителями священства. При этом в ряде церквей существует церковная иерархия с прямым подчинением общин. «Армия Спасения», адвентисты седьмого дня и Новоапостольская церковь имеют единые управленческие центры, остальные деноминации организованы в независимые союзы и ассоциации с большой автономией общин. Промежуточное положение занимает методистская церковь, состоящая из автономных церквей, но управляемая двухпалатной (священники и миряне) конференцией.

Разделяя общую вероучительную базу, протестантские течения одновременно придерживаются и присущих каждой из них особенностей вероучения. Кальвинизм придерживается учения о предопределении (одни изначально предназначены к вечному спасению, другие — к вечной гибели), баптизм — принципа независимости поместных общин и требования свободы совести и отделения церкви от государства, евангельские христиане — принципа терпимости к богословским расхождениям и почитания Библии, квакеры — учения о «внутреннем свете» (божественное начало как часть человеческой природы и непосредственное общение человека с Богом), методисты — учения о свободе воли и возможности достижения святости в земной жизни, адвентисты седьмого дня — отрицания бессмертия души, почитания субботы как «седьмого дня» и здорового образа жизни, Новоапостольская церковь — культа современных апостолов, единственных наследников первоначальной Церкви, пятидесятники верят в возможность мистического общения с Богом через глоссолалию (произнесение нечленораздельных звуков).

Богослужение протестантов обычно состоит из пения церковных гимнов, совместной молитвы, чтения Священного Писания и проповеди. Стиль богослужения зависит как от традиции конфессии, так и от установок конкретных общин. Англикане, лютеране, кальвинисты и их последователи признают два таинства — крещение и евхаристию, другие церковные таинства (например, венчание и рукоположение) понимают лишь как обряды. В Новоапостольской церкви признаются три таинства: крещение, причащение и «запечатление Духом Святым».

Протестанты, за исключением квакеров, отмечают Рождество Христово, Крещение Господне, Пасху и Пятидесятницу. Практически весь привычный западно-христианский календарь сохранился у англикан и лютеран. Их богослужение сохранило многое от католической традиции (особенно в англиканской церкви). Баптисты отмечают праздник Жатвы. Адвентисты считают обязательным праздником только субботу, но могут по желанию участвовать в общехристианских праздниках.

§ 7. Ислам

Появление ислама относится к первой половине VII в. С арабского языка термин «ислам» переводится как «покорность [Богу]». Ислам зародился на территории Аравийского полуострова, который был местом пересечения торговых путей и активного служения проповедников со всего Ближнего Востока. Арабам в то время были знакомы учения иудеев и христиан.

До первой проповеди пророка Мухаммада (ок. 570—632 гг.) жители Аравии поклонялись разным богам, верили в силу колдовства и мистическую силу отшельников. Новое учение провозгласило совершенно иную основу — единобожие. Аллах — одно из имён Бога в исламе, в переводе с арабского оно означает «единый Бог, достойный служения». Поэтому для мусульман так важна *шахада* — формула, передающая вероучительную сердцевину ислама. Её произнесение знаменует принятие человеком ислама. Шахада — первый из *пяти столпов ислама* — звучит так: «Я свидетельствую, что нет никого, достойного поклонения, кроме единого Аллаха (Бога), и что Мухаммад — Его посланник». Признание многобожия, с точки зрения мусульманина, является самым тяжким грехом.

Благодарность и покорность Богу проявляются в ежедневной молитве — *намазе*. Это второй столп ислама. Ислам предполагает общинность, а не только индивидуальную практику. Посещение мечети каждую пятницу (*джума-намаз* с проповедью имама) является обязательным для мужчин и желательным для женщин. Раз в год в течение лунного месяца Рамадана (или Рамазана) мусульмане соблюдают пост (воздерживаются от еды и питья в светлое время суток) — *саум*, который является третьим столпом ислама. В ряде случаев человек может быть освобождён от этой обязанности либо имеет право перенести пост на другое время.

Четвёртый столп ислама — помогать нуждающимся, выплачивая специальный налог — *закят*. Существует понятие общины, объединяющей всех мусульман мира, — *уммы*. Сильнее всего это единство мусульмане ощущают, когда выполняют пятую обязанность перед Всевышним — отправляются в паломничество в Мекку, называемое *хадж* (пятый столп ислама). Хадж должен совершить каждый мусульманин (и мужчины, и женщины) хотя бы раз в жизни.

Ислам возник на периферии раннесредневекового иудео-христианского мира. Его картина мира близка к ветхозаветной. Мусульмане считают иудеев и христиан «людьми Книги», близкими им по вере. Библия (и Ветхий, и Новый Заветы) признаётся мусульманами священной. Также они почитают пророков, единых для иудеев, христиан и мусульман: праотца Авраама, пророка Моисея, Ису (Иисуса Христа)

и других. Но только в исламе есть понятие «печать пророков», которое означает, что окончательным и самым верным в исламе считается пророчество Мухаммада. Мусульмане при упоминании его имени всегда пишут и произносят «мир ему и благословение Всевышнего».

Священной книгой для всех мусульман является *Коран*. Он состоит из 114 *сур* (глав). Согласно представлениям мусульман, Коран являет собой прямую речь Бога, переданную пророку Мухаммаду более чем за двадцать лет. *Аяты* (стихи) Корана ниспосылались пророку вплоть до его смерти в 632 г. Коран был ниспослан на арабском языке, именно поэтому сакральным значением обладает именно арабский текст.

Ритуальные формулы Корана составляют неотъемлемую часть исламского культа. Мусульмане читают Коран и заучивают его суры. Быть коран-хафизом — знать Коран наизусть — среди мусульман очень почётно. Ислам требует от своих последователей особенно бережного отношения к Корану. Его нельзя трогать грязными руками, в стопке книг Коран должен быть всегда наверху, на Коран можно класть только Коран. Осквернение Корана является тяжелейшим оскорблением для мусульманского сообщества.

Вероучительный корпус преданий о жизни пророка Мухаммада называется *Сунной*; мусульманин должен стремиться подражать пророку в повседневной жизни. Сунна представляет собой сборник текстов — *хадисов* — преданий о жизни и поступках пророка Мухаммада. Она является важнейшим источником, из которого мусульмане черпают сведения о том, как надо поступать в повседневной жизни, чему следовать, а чего избегать. Хадисы имеют равный Корану авторитет.

В исламе существуют три основные ветви — *суннизм*, имеющий наибольшее число приверженцев в мусульманском мире (около 90 %), *шиизм* и *хариджизм*. Каждое из них также делится на ряд течений, причём в суннитском исламе различия между ними сводятся скорее к частным богословским и правовым моментам, а в шиитском наблюдаются и серьёзные доктринальные различия.

Разделение ислама на три направления восходит к середине VII в. В это время в среде мусульман встал вопрос о том, кто будет очередным, четвёртым халифом после смерти пророка Мухаммада. Четвёртым халифом стал племянник Мухаммада — Али ибн Абу Талиб, женатый на его дочери Фатиме. События середины 650-х гг. включали в себя ряд военных столкновений, в которых Али старался идти на компромисс и не допускать окончательного раскола в среде мусульман. В результате после очередной битвы от него ушли некоторые воины, объявившие себя врагами как самого Али, так и его противника. Так появилось религиозно-политическое направление *хариджиты* («покинувшие»).

В основе шиитской доктрины лежит идея о том, что мусульманами должны были руководить только потомки пророка Мухаммада по линии его двоюродного брата Али и дочери Фатимы. По мнению шиитов, халифы после Али не являются легитимными. Постепенно шиизм начал развиваться как самостоятельная традиция. Если в суннизме имам — это выборный предстоятель на молитве, то в шиизме значение этого титула — религиозно-политический лидер общины, связующий её с Богом. Разные группы шиитов признают разное количество легитимных имамов. Большинство современных шиитов являются «дванадесятниками», т. е. признают двенадцать имамов, последний из которых, Мухаммад аль-Махди, по утверждению шиитов, ушёл в сокрытие во второй половине IX в. Его явление ожидается в конце времён. Шиизм распространён в Иране, Азербайджане, Бахрейне, Ираке, Ливане и других странах. Количество шиитов в России невелико. Среди переселенцев из Средней Азии можно встретить представителей сравнительно немногочисленного шиитского течения — *исмаилитов*.

Сунниты, которые составляют абсолютное большинство мусульман мира, получили своё название в связи с тем, что, помимо Корана, в качестве первоисточника вероучения они признают Сунну. В суннизме существует несколько возникших в раннем Средневековье богословско-правовых школ — *мазхабов*. В настоящее время в мире наибольшее распространение имеют четыре канонических мазхаба: ханафитский, маликитский, шафиитский и ханбалитский, названные так по именам их основателей. В России распространены ханафитский и шафиитский мазхабы.

Мусульманин может одновременно причислять себя к суннизму (либо шиизму) и к *суфизму*. Суфизм представляет собой мистическое течение в исламе, направленное в конечном счёте на слияние человеческого сознания с божественным первоначалом, на растворение человека в Боге. Суфизм весьма сложен и многогранен, в нём существует множество *орденов*, т. е. коллективных организаций мистиков. Суфизм, широко представленный в России на Северо-Восточном Кавказе, не вполне является мистическим движением, он представляет собой органично сложившуюся форму коллективного вероисповедания ислама, наделённую региональной этнической спецификой.

Стоит отдельно выделить совокупность *салафитских* движений¹, являющихся ультраконсервативным крылом суннитского ислама. Идеалом салафитов является эпоха праведных предков (*ас-салаф ас-салих*),

¹ В отношении салафитских движений также употребляют термин «ваххабизм» (по имени основателя этого движения Мухаммада ибн Абд аль-Ваххаба), однако последователи этого религиозного деятеля предпочитают называться салафитами.

при этом единственно приемлемым способом передачи традиции для них является *таклид* — следование устоявшимся нормам. Идеальным государством и обществом для ультраконсерваторов ожидаемо становится Средневековье, нормы которого ради спасения истинной веры они готовы защищать и с помощью силы.

Согласно исламским представлениям, душа человека обладает добродетельной природой (*фитра*). Всё учение ислама направлено на то, чтобы помочь человеку сохранить свою душу чистой, в изначальном совершенстве, т. е. избавиться от греховных стремлений и желаний. Содержание исламского учения о нравственности в целом универсально. Моральным в исламской традиции считается по большей части то же самое, что и в других мировых религиях: доброта, честность, верность, справедливость, уважение к старшим, забота о женщинах и детях, добросовестность в исполнении обязанностей и т. д. Лживость, зависть, ненависть, подлость, тщеславие и иные нравственные недостатки однозначно порицаются (как в Коране и Сунне, так и в позднейшей вероучительной традиции).

На территорию современной Российской Федерации ислам пришёл в VII в. (г. Дербент, ныне Дагестан) в процессе арабских завоеваний. В X в. ислам официально был принят в Волжской Булгарии (государство раннего Средневековья, располагавшееся на территории современного Татарстана и окрестностей).

Иерархически исламские сообщества организованы иначе, чем христианские. В исламе нет церкви как социального института, отсутствует обязательная практика рукоположения в сан, да и самого понятия сана нет. В исламе нет единого главы (такого, как папа римский). В ряде стран, в том числе в России, создана система соподчинённых организаций, базовой единицей которых является отдельный приход — *махалля*, *джамаат* или просто *община*. Обычно местом встречи участников общины становится молельный дом либо мечеть.

Во главе общины конкретной мечети стоит *имам-хатыб* (условный «настоятель»), несколько общин объединяются в *мухтасибаты* (глава — *имам-мухтасиб*), а руководство всеми общинами региона осуществляют *муфтияты* (глава — *муфтий*¹). Такая система была утверждена в России в период правления Екатерины II. В некотором роде она была организована по примеру православной иерархии, но при своём создании учитывала два центра — Урало-Поволжье и Крым, по мере расширения империи к ним добавился Кавказ.

В советские времена в нашей стране умма, согласно исторической традиции, была разделена по региональному принципу на духовные

► ¹ Изначально муфтий в исламе — компетентный знаток фикха (исламского права), т. е. высший в общине эксперт-богослов.

управления мусульман Средней Азии и Казахстана, европейской части СССР и Сибири, Северного Кавказа и Закавказья. После распада СССР этот принцип перестал действовать. В настоящее время на территории одного субъекта Российской Федерации может существовать несколько централизованных религиозных организаций мусульман, входящих в более крупные объединения межрегионального уровня. По негласной традиции исламские организации Юга России и Крыма действуют только на «своей канонической территории».

В настоящее время в Российской Федерации действуют следующие наиболее крупные централизованные организации мусульман:

а) *межрегионального уровня*: Центральное духовное управление мусульман Российской Федерации, Духовное управление мусульман Российской Федерации и Совет муфтиев России, Духовное собрание мусульман России, Координационный центр мусульман Северного Кавказа;

б) *регионального уровня*: Духовное управление мусульман Республики Татарстан, Духовное управление мусульман Республики Дагестан, Духовное управление мусульман Чеченской Республики; Духовное управление мусульман Крыма и Севастополя.

Следует отметить, что значительное количество прихожан современных российских мечетей составляют приезжие из стран СНГ, в основном из стран Центральной Азии. Мусульманские приходы ведут активную деятельность по их адаптации: оказывают благотворительную помощь, выступают с образовательными инициативами. Именно мечеть часто становится для приезжих одним из важнейших источников информации о светских правовых аспектах повседневной жизни в России.

Ислам в России одновременно един и разнообразен: отличается наличием региональной специфики (Поволжье, Кавказ, Крым), локальными традициями и влиянием этничности. Эта специфика должна непременно учитываться при рассмотрении религиозной проблематики, связанной с российскими мусульманами.

В Российской Федерации проживает множество народов, для которых ислам является традиционной религией. Эти народы живут в Адыгее, Башкортостане, Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Татарстане, Чечне, Крыму, Северной Осетии. Кроме того, представители народов, традиционно исповедующих ислам, компактно проживают и в других регионах Российской Федерации. Татарские деревни, заселённые несколько веков назад, существуют в Нижегородской, Пензенской, Самарской, Ульяновской, Саратовской, Оренбургской областях, в Республике Мордовия, Пермском крае и т. д. Число мусульман в России неуклонно растёт. Сегодня они проживают во всех регионах страны.

Из всего вышесказанного следует, что право российских мусульман свободно исповедовать свою религию должно учитываться органами власти всех субъектов Российской Федерации. Следует отметить некорректность употребления часто используемого в публицистике понятия «этнические мусульмане». Для исламской доктрины этничность в значительной степени второстепенна. Пример осетин показывает, что для одного этноса традиционными могут быть разные религии. Кроме того, после десятилетий советской атеистической пропаганды и в условиях постсоветской религиозной свободы граждане России активно реализуют свои права на свободу совести и свободу вероисповедания, не всегда опираясь на историческую традицию.

§ 8. Иудаизм

Иудаизм — традиционная религия евреев, которая является хронологически первой из авраамических религий. Специфика иудаизма заключается в том, что в основе этой религии лежит этническая самоидентификация. Иудаизм считается одной из древнейших религий, существующих в настоящий момент. Возникновение иудейской религии относят к рубежу 1—2-го тыс. до н. э. Основным источником сведений о древней религии еврейского народа являются иудейские священные тексты — *Танах* (Письменный Закон) и *Талмуд* (Устный Закон). Танах состоит из *Торы*, которая является главной его частью (её автором считают пророка Моисея), книги *Невиим* (книги Пророков) и книги *Ктувим* (книги Писаний). В Танахе описаны ключевые иудейские воззрения на сотворение мира, заповеди, которым должен следовать каждый правоверный иудей, а также история еврейского народа.

Иудаизм как целостное вероучение формировался на протяжении нескольких тысячелетий. Современные историки религии выделяют несколько периодов развития иудейской религии, в числе которых особое место отводится библейскому иудаизму первой половины 1-го тыс. до н. э. (эпоха формирования классических иудейских представлений об окружающем мире) и талмудическому иудаизму II—XVIII вв. н. э. (эпоха постепенного исчезновения древнееврейских обрядов с развитием иудейских философских школ).

Основы иудейского вероучения сформулированы в форме 13 положений, в той или иной степени признаваемых всеми направлениями иудаизма. Эти принципы веры постулируют строгое единобожие, обозначают ожидание Машиаха (Мессии), веру в воскресение мёртвых, закрепляют статус Моисея как главного из пророков и статус Торы как незыблемого священного текста.

Каждый иудей обязан соблюдать ряд религиозных предписаний. Помимо известных 10 заповедей (декалог), существует расширенный

список из 613 заповедей. Из них 365 носят запретительный характер (по числу дней в году), а оставшиеся 248 (по числу органов человеческого тела) — предписательный. Эти заповеди регламентируют различные стороны жизни последователей иудаизма и включают вероучительные, этические, ритуальные и правовые аспекты. Самая главная иудейская молитва — «Шма» (в переводе «внемли»), постулирует, что Бог¹ един, и призывает к любви к нему и верности Завету.

Важное религиозное значение в иудаизме имеет ношение мужчиной кипы — традиционного головного убора, соблюдение *кашрута* — системы ритуальных правил, определяющих соответствие чего-либо иудейскому праву. Значимым для иудея делом является *цдака* — благотворительность, подавание в пользу неимущих.

К основным религиозным символам иудаизма относятся Звезда Давида (в настоящее время изображена на флаге Израиля) и Менора (семисвечник, который согласно иудейским традициям стоял в Иерусалимском Храме).

После разрушения Иерусалимского Храма римлянами во II в. иудеи не строят храмов, поскольку ожидают прихода Машиаха, который, согласно их верованию, восстановит храм в Иерусалиме и станет провозвестником новой эры, объединив всех евреев и человечество в целом. Здание, являющееся центром религиозной жизни еврейской общины, носит название *синагога*. Строго говоря, синагога не является храмом, а выполняет функцию места для общих собраний.

Важной для современного иудаизма является фигура *раввина*. Раввин — это учёное звание, которое присваивается при получении религиозного иудейского образования и даёт право возглавлять общину, руководить синагогой, заседать в религиозном суде и преподавать в *иешиве* — высшем иудейском религиозном учебном заведении.

Правила поведения в синагоге могут различаться в зависимости от общины, но в целом сводятся к следующим. Мужчины и женщины в синагоге молятся раздельно. Не принято посещать синагогу в спортивной и излишне открытой одежде. Голова замужней женщины должна быть покрыта. Согласно правилам еврейской скромности (*цниют*), платье или юбка должны быть ниже колен, рукава — ниже локтя. Также не приветствуется посещение синагоги женщинами в брюках. Мужчинам находиться в синагоге можно только с покрытой головой — в знак признания власти Бога. Чаще всего на голову надевают кипу, хотя это может быть и любой другой головной убор. Если на дверном косяке находится закреплённый футляр, в который вложен пергамент с отрывком из Торы, то до него нужно дотронуться, переступая порог.

¹ Вахтин Н. Б. Языки народов Севера // Вестник Российской академии наук. — 2004. — Т. 74. — № 4. — С. 301—309.

В синагоге нельзя громко разговаривать, перебивать раввина и *кантора* (певчего). Не рекомендуется брать с собой в синагогу маленьких детей — они могут помешать молящимся. В синагоге не приняты тесные контакты между мужчиной и женщиной, если это не ближайшие родственники, поэтому стоит воздержаться от рукопожатий и объятий.

Иудаизм не представляет собой монолитного учения. В нём существует большое количество направлений, которые могут иметь различия в догматике, интерпретации священных текстов, ритуалах, времени и месте их появления, численности приверженцев. Ортодоксальный иудаизм возник как реакция на новые течения иудаизма в Европе и США. Приверженцы этого направления считают себя прямыми наследниками исторической традиции, сформированной в талмудический период иудаизма. Сторонники ортодоксального иудаизма считают, что основой иудейской религии остаются религиозные законы в том виде, как они сформулированы в Талмуде и в фундаментальном своде правил и ритуалов, кодифицированных в средневековом кодексе «Шулхан Арух».

К ортодоксальному иудаизму можно отнести *хасидизм*, который возник в XVIII в. на территории современной Украины. В учении хасидов особое место занимает эмоциональное постижение Бога. Иногда это направление относят к религиозно-мистическим или просто мистическим направлениям в иудаизме. Хасидизм наиболее распространён на территории современной России в форме Любавичского хасидизма (движение Хабад Любавич).

Другим течением ортодоксального иудаизма является «*литовское течение*». Оно исторически сформировалось на территории Великого княжества Литовского. Представители этого течения живут и в России. В XIX в. возник ортодоксальный модернизм, который придерживается основных принципов ортодоксального иудаизма, но совмещает их с современной культурой и цивилизацией. Ортодоксальный модернизм является доминирующим в Израиле. Тесно связан с ортодоксальным модернизмом религиозный сионизм, который также появился в XIX в. Он интегрирует принципы ортодоксального иудаизма с современными реалиями, а также придерживается идеи сионизма, т. е. объединения всех евреев на их исторической родине и создания Еврейского государства.

В противовес ортодоксальному иудаизму существует иудаизм реформистский, иногда называемый прогрессивным. Сторонники этого направления не признают авторитет Талмуда и не ожидают прихода Мессии. Ответвлением реформистского иудаизма, ставшим отдельным течением, является консервативный иудаизм. Он возник в середине XIX в. как попытка компромисса между ортодоксами и реформистами.

ми. Консерваторы признают *Галаху* (иудейское традиционное право), но являются достаточно либеральными, например допускают возможность женщины быть раввином.

В соответствии с давней традицией раввинами установлены три ежедневные молитвы (по иудейским представлениям сутки начинаются с вечера) — утренняя (*Шахарит*), дневная (*Минха*), вечерняя (*Маарив*). Самой важной из молитв считается утренняя. До её чтения нельзя ни есть, ни работать. Во время молитвы надевают специальное облачение: талес — молитвенное покрывало и тфилин — две маленькие коробочки, содержащие внутри тексты из Торы (с помощью ремешков их прикрепляют ко лбу и к левой руке). Иудеи еженедельно отмечают субботу — *шаббат* — день, посвящённый Богу. В шаббат проходят основные общественные молитвы в синагогах. Многие виды деятельности в шаббат запрещены.

В иудаизме есть несколько ключевых праздников. *Песах* (Пасху) отмечают в марте—апреле (дата сдвигается в зависимости от лунного календаря). Праздник длится восемь дней, он посвящён Исходу евреев из Египта под предводительством Моисея. В этот период евреи вместо хлеба едят только *мацу* (бездрожжевой хлеб); любые изделия из зерна, приготовленные с помощью закваски, запрещены. Праздник дарования Торы — *Шавуот* — приходится на май—июнь, он отмечается два дня. Шавуот посвящается изучению Священного Писания. В этот день рекомендуется есть только молочную пищу.

Суккот (праздник кущей) обычно празднуется в сентябре—октябре. Его отмечают семь дней в память странствия евреев по пустыне во время Исхода из Египта. Верующие строят кущи (т. е. шалаши, на иврите — *сукка*) в память о временных жилищах, в которых жили евреи в период скитаний. В начале месяца тишрей (сентябрь—октябрь) отмечается праздник *Рош ха-Шана* — Новый год по иудейскому календарю. В этот праздник принято есть яблоки с мёдом, произнося молитву: «Пусть будет воля Твоя, о Господь Бог наш, дать нам хороший и сладкий год». На десятый день месяца тишрей наступает *Йом Киппур* — День покаяния, искупления и всепрощения. В этот праздник соблюдается строжайший пост, при этом исключается даже употребление воды. Исключение делается только для беременных женщин и больных. Нельзя работать (в том числе управлять любыми механизмами, включая машину), купаться, носить кожаную обувь, готовить пищу, супругам вступать в интимные отношения. Верующие в молитвах просят Бога простить им невыполненные клятвы и обязательно посещают синагогу.

Ханука празднуется 25-го числа месяца кислев (ноябрь—декабрь). Праздник установлен в честь освобождения Иерусалимского Храма в

164 г. до н. э. от греко-сирийских захватчиков. По преданию, после освобождения в Храме нашли совсем немного священного масла — его могло хватить только на один день, но чудесным образом им зажигали Менору восемь дней, пока не было изготовлено новое ритуальное масло. В память об этом праздник продолжается восемь дней, в каждый из которых зажигается одна дополнительная свеча в подсвечнике, называемом «ханукия».

Пурим, празднуемый 14-го числа месяца адар (февраль—март), посвящён спасению евреев Персидской империи царицей Есфирью. В синагоге читают Книгу Есфирь. Пурим — весёлый, радостный праздник, в этот день полагается дарить подарки друзьям.

Иудеи придерживаются особых ритуалов, связанных с жизненным циклом человека. Все иудеи мужского пола обязаны совершить *обрезание* — ритуальную операцию по удалению крайней плоти, символизирующую союз между Богом и еврейским народом. Обрезание предписано совершать на восьмой день после рождения ребёнка, даже если этот день выпадает на субботу или праздник.

История иудеев на территории современной России восходит ещё ко временам Древней Руси. В дореволюционный период большинство иудеев проживало на территории современных Украины и Польши, входивших в то время в состав Российской империи. Иудеи наделялись особым юридическим статусом. Гонения на религию, происходившие в советские годы, коснулись в том числе и иудаизма.

В современной России есть несколько централизованных иудейских организаций, объединяющих представителей различных направлений иудаизма. Иудаизм признан одной из четырёх традиционных религий Российской Федерации. В постсоветский период на территории России активизировалась культурно-религиозная жизнь этнических групп иудейского вероисповедания — горских, грузинских, бухарских евреев, у которых имеются общины в Москве. Однако подавляющее большинство (более 90 %) евреев России относятся к группе ашкеназских евреев.

Крупнейшими еврейскими религиозными объединениями в Российской Федерации являются Конгресс еврейских религиозных организаций и объединений в России (КЕРООР) и Федерация еврейских общин России (ФЕОР). КЕРООР объединяет представителей ортодоксального иудаизма «литовского» направления и является правопреемником учреждённого в 1989 г. Всесоюзного совета еврейских религиозных общин (ВСЕРО). ФЕОР представляет хасидское религиозное движение Хабад Любавич. ФЕОР — наиболее крупная и активная иудейская централизованная религиозная организация в России.

§ 9. Буддизм

Буддизм, наряду с христианством и исламом, является мировой религией, он широко распространён на всех континентах Земли. Буддизм зародился в Северо-Восточной Индии и связан с деятельностью религиозного проповедника Сиддхартхи Гаутамы, происходившего из знатного рода Шакьев, также известного под именем Будды Шакьямуни. Будда — не имя, а скорее титул, означающий «пробудившийся, просветлённый». Точные даты жизни Будды неизвестны, многие учёные склоняются к тому, что он жил примерно с 563 по 483 г. до н. э.

Согласно традиционной истории, молодой царевич Сиддхартха много лет искал освобождения от страданий, присутствующих в жизни каждого живого существа. В возрасте 35 лет в результате усиленной медитативной практики он обрёл просветление, т. е. реализовал путь освобождения от страданий. После этого Будда в течение нескольких десятилетий вёл проповедническую деятельность, в результате которой его учение распространилось не только в Индии, но и далеко за её пределами. Он умер в возрасте 80 лет, оставив после себя множество последователей из всех слоёв общества.

Вскоре после смерти Будды его учение разделилось на множество школ, большей части которых в наши дни уже не существует. Некоторые из них исчезли бесследно, другие легли в основу следующего поколения направлений буддийской мысли, но одна дошла до нас, по мнению большинства исследователей, без существенных изменений. Эта школа получила название *тхеравада*¹, что в переводе с языка пали означает «учение старейшин». Священные тексты этой школы составляют несколько десятков книг и носят название *Типитака* или *Палийский канон*. Эти книги содержат наставления самого Будды, переданные его ближайшим учеником Анандой, подробно расписанные правила монашеской жизни, философско-психологическое описание устройства мира и человека. К текстам Палийского канона примыкают канонические комментарии и подкомментарии, неотделимые от основного текста. Сегодня тхеравада распространена на территории Шри-Ланки и Юго-Восточной Азии (Мьянма, Таиланд, Лаос, Камбоджа и юг Вьетнама). Есть общины тхеравады и в России, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге.

На рубеже новой эры начинает формироваться второе крупное направление буддизма — *махаяна*, что в переводе с санскрита означает «великая колесница». Данное направление возникло под влиянием

¹ Соколова З. П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Севера и Сибири: традиции и современность. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1995. — С. 32—33.

философа Нагарджуны, который ввёл в оборот новые тексты, приписываемые традицией махаяны самому Будде. Махаяна существенно пересмотрела прежние положения буддизма, наделив привычные термины новым смыслом. Философские положения, сформулированные махаяной, легли в основу нескольких буддийских школ: чань (дзен), амидаизма и ряда других. Основные регионы, в которых распространена махаяна: Китай, Корея, Япония, север Вьетнама.

В середине 1-го тыс. н. э. возникает новая форма махаяны — *ваджраяна* (в переводе с санскрита «алмазная колесница»), которая быстро развивается, а в конце 1-го тыс. широко распространяется в Тибете и предгималайских регионах. Ваджраяна использует практики, основанные на *тантрах* — священных текстах эзотерического содержания, признаваемых не только буддизмом, но и отдельными направлениями других индийских религий: индуизма и джайнизма. Тибетский канон — *Ганджур (Кангьюр)* — являет собой многотомный свод буддийских текстов, признаваемых последователями ваджраяны в качестве священных. Ганджур существенно отличается от Типитаки как по составу книг, так и по их вероучительному содержанию. На сегодняшний день ваджраяна представлена в Тибетском автономном районе Китая, на севере Индии (Тибетское правительство в изгнании), в Монголии и России. Некоторые ваджраянские школы есть в Японии.

Буддийские школы, как в далёком прошлом, так и сегодня, существенно различаются по ряду вопросов, касающихся вероучения. Вместе с тем все они признают следующие буддийские положения.

Все буддисты почитают как высшую религиозную ценность *три драгоценности (триратна)*. Первая драгоценность — *Будда* — основатель религии, учитель, указавший путь к освобождению от страданий. Вторая драгоценность — *Дхарма* — учение, которое Будда проповедовал в течение своей жизни. Третья драгоценность — *Сангха* — община монахов, сохранившая учение Будды со времён первой проповеди до наших дней¹.

Все аспекты буддийского учения можно в конечном счёте свести к *Четырёх благородным истинам*, являющимся краеугольным камнем буддизма. Первая благородная истина гласит, что в жизни существуют страдания. Согласно второй истине причина страданий кроется в жажде к разного рода явлениям — начиная от стремления к чувственным удовольствиям и заканчивая жаждой существования (или даже несуществования). Поскольку ни одно из этих стремлений не может быть окончательно удовлетворено, они признаются Буддой ведущими к

► ¹ Об этом см.: Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Независимый экспертный доклад / под ред. В. А. Тишкова. — Новосибирск, 2004.

страданию. Однако, учит Будда, эту ситуацию можно исправить, избавление от страданий возможно. В этом заключается третья благородная истина. Наконец, четвёртая истина указывает путь, следуя которому люди могут прекратить свои страдания. Этот путь, получивший название *Благородный восьмеричный путь*, состоит из следующих звеньев: правильное воззрение, правильное намерение, правильная речь, правильное поведение, правильный образ жизни, правильное усилие, правильное памятование и правильное сосредоточение. Также этот путь называют *срединным*, поскольку его суть в воздержании от крайностей аскетизма и гедонизма.

Буддисты верят в то, что мир представляет собой безначальный круговорот рождений и смертей — *Сансару*, выбраться из которой в конечном счёте и ставит своей целью каждый буддист. Каждое живое существо после смерти ожидает новое рождение, однако речь не идёт о перевоплощении некой вечной неизменной сущности. С точки зрения буддийского учения нигде в мире нет ничего постоянного, что бы перерождалось из тела в тело. Будда учил, что все вещи в мире состоят из частей, человек также являет собой совокупность физических и психических явлений, несводимых к вечной и неделимой душе. Одна из самых знаменитых метафор, позволяющих проиллюстрировать буддийское понимание человека, — это метафора колесницы. Подобно тому как колесница есть лишь имя, обозначающее совокупность колёс, кузова, втулок и оглобель, человек — лишь имя для совокупности психофизических процессов, в которых отсутствует вечная, неизменная сущность, называемая эго, душой и т. д. Но как совместить такое понимание человека и учение о множественности жизней? В отличие от большинства учений, объясняющих множественность жизней переселением вечной души из тела в тело, буддисты описывают это явление с помощью метафоры огня. Огонь являет собой процесс горения. Если от горящей свечи зажечь другую, то передастся не вечная сущность огня, а процесс горения. Так происходит и с живыми существами — они являют собой непрерывный процесс возникновения и прекращения совокупности психофизических феноменов. Когда физическое тело, являющееся основой для психических процессов, умирает, эти процессы продолжают существовать, «находя» основу в новом теле при зачатии живого существа.

Но если живых существ неисчислимо количество, то что обеспечивает этому механизму бесперебойную работу? Буддисты верят, что одним из фундаментальных законов природы, наряду с известными физическими законами, является нравственный закон *кармы*, который и определяет посмертное бытие каждого существа. Разные буддийские школы по-разному оценивают роль кармы в жизни живых существ,

однако все сходятся на том, что у каждого поступка человека есть нравственные последствия. Плохие поступки, такие как убийство, воровство, ложь и т. п., ведут к негативным последствиям, в то время как практика нравственного поведения неизбежно даст положительные результаты.

Рассмотренные выше особенности понимания мироустройства буддисты объединяют в *Три характеристики существования (трилакшана)*, являющиеся фундаментом всего сущего. Это непостоянство (*анитья*), бессамость (*анатман*) и страдание (*дуккха*). Непостоянство означает, что все явления в мире подвержены изменениям, бессамость — что отсутствует вечная неизменная душа, а страдание надо понимать не только как болезненное чувство, но намного шире — как неудовлетворительную природу всех составных явлений в силу их непостоянства (наиболее точно эта характеристика передаётся словом «неудовлетворённость»). Страданиями признаются и приятные ощущения, наличие которых буддизм, разумеется, не отрицает. Согласно буддистскому учению, в мире ничто не существует, не подчиняясь трём характеристикам, поэтому не признаётся наличие не только души, но и бога-творца.

Выход за пределы бытия является высшей целью, провозглашаемой буддизмом, и носит название *Нирвана*. Нирвана достигается лишь при условии следования «Благородному восьмеричному пути» и достижения высшего уровня нравственности, щедрости, медитативного сосредоточения. Поскольку Нирвана не обладает никакими качествами, присущими миру, описать её достаточно трудно. Это не место во времени и пространстве, а также не небытие. Наиболее верно было бы описать Нирвану как отсутствие страданий. Будда говорил, что в Нирване «нет ни появления, ни движения, ни пребывания; ни исчезновения, ни возникновения: [это] не утверждённое, не действующее, не имеющее опоры. Это, и только это является окончанием страдания»¹.

Обрядовая сторона буддийской религии существенно различается от традиции к традиции. Общих для всех направлений буддизма элементов культовой практики немного. Служба, традиционно называемая *пуджа*, включает в себя выражение почтения Будде и другим персоналиям буддийской истории, чтение священных текстов и/или мантр и проповедь.

Главным буддийским праздником считается день, в который, согласно традиции, произошли три ключевых события буддизма — день рождения, просветления и смерти Будды. Во многих странах (например, в Таиланде) с этого дня официально начинается Новый год. Другой важный праздник — день первой проповеди Будды — также от-

► ¹ Удана 8.1.

мечаются большинством буддистов. На территории Тибета, Монголии и Забайкалья России ежегодно празднуются мистерии *Цам*, целью которых является охрана последователей Будды от злых духов. Буддисты живут по лунному календарю, поэтому праздничные дни являются плавающими. Не существует общебуддийского поста, однако каждая традиция так или иначе практикует временное воздержание от пищи, связанное либо с определёнными днями (чаще — полнолуниями), либо с особыми религиозными практиками.

Центром общественно-религиозной жизни буддистов является монастырь, называемый в разных странах по-разному: *ват*, *вихара*, *дацан*, *хурул*, *хурэ*. Последние три варианта используются в России. В монастырях нельзя курить и находиться в состоянии опьянения. В странах Азии принято разуваться перед входом. Относительно одежды нет строгих предписаний, однако рекомендуется присутствовать в храме в скромной одежде.

В России буддизм появился в XVIII в. Традиционно его исповедуют калмыки, буряты и тувинцы. На территории Российской Федерации действуют несколько независимых религиозных объединений. В Бурятии самой крупной является централизованная религиозная организация «Буддийская традиционная сангха России», глава которой имеет титул Пандито Хамбо Лама. В качестве главы буддистов Российской империи эта должность была введена указом императрицы Екатерины II. В Калмыкии действует «Объединение буддистов Калмыкии», в Республике Тыва — «Объединение буддистов Тувы».

В России исторически распространён пришедший из Тибета буддизм ваджраяны. Данная традиция распадается на несколько школ, из которых в нашей стране наиболее многочисленны *сакья*, *кагью* и *гелуг*. Официальным лидером школы гелуг во всём мире признаётся Далай Лама; Россия в данном случае не является исключением. Встречи Далай Ламы и российских буддистов обычно проходят на территории соседних с Россией государств. В нашей стране действует «Российская ассоциация буддистов Алмазного пути традиции Карма Кагью», основанная датским проповедником Оле Нидалом и имеющая более 80 общин на территории Российской Федерации. Данная организация исповедует буддизм ваджраяны, она ориентируется не только на народы, традиционно исповедующие буддизм, проводятся проповеди и среди представителей других конфессий. На конец 2018 г. в России зарегистрировано 269 буддийских организаций, из них 12 централизованных, 254 местных и 1 иная. Кроме общин, исповедующих традиционные для России направления буддизма, есть множество последователей других буддийских течений: дзен, тхеравада, нитирэн и другие.

§ 10. Религиозно мотивированный экстремизм

В самом общем виде экстремизмом можно назвать противоправную деятельность, обусловленную приверженностью той или иной радикальной идеологии. Экстремизм не существует сам по себе, в отрыве от экстремистских групп. Он всегда базируется на той или иной религии и идеологии, которая подвергается переосмыслению идеологами экстремистского сообщества. В основе одних экстремистских сообществ могут лежать только политические или религиозные учения, в основе других — и религиозный, и политический факторы вместе. Наиболее радикальным проявлением экстремизма является *терроризм*, т. е. воплощение экстремистских идей на практике путём систематического применения террора.

Любому направлению экстремизма присуща нетерпимость к инакомыслию. Несогласный в глазах экстремиста приобретает статус врага, в то время как собственное сообщество обладает для экстремиста абсолютной ценностью. Зачастую экстремистская идеология с недоверием относится к прогрессу, науке и государству, для борьбы с которыми предлагает насильственные методы.

Экстремистский радикализм всегда представляет собой многокомплексное явление, в основе которого лежат объективные причины. Можно выделить две группы факторов радикализации, способствующих развитию экстремистских настроений:

1) макросоциальные (экономические и политические) факторы обусловлены растущим уровнем социального неравенства, отсутствием уверенности в завтрашнем дне, падением авторитета науки и ростом лженаучной информации;

2) микросоциальные (психологические) факторы вызваны слабой развитостью психологической помощи: травля в коллективе и обесценивание психологических переживаний подростка могут стать причиной его вовлечения в экстремистскую деятельность.

В российском законодательстве определение экстремистской деятельности даётся в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Закон содержит довольно широкое определение экстремистской деятельности, включающей в себя различного рода действия, направленные против государства, а также различных социальных групп, выделяемых по религиозному, национальному, расовому, половому и языковому признакам. Таким образом, религиозно мотивированный экстремизм является частным подвидом экстремизма вообще.

Религиозный экстремизм чаще всего базируется на фундаментализме, т. е. крайне консервативном понимании религии, являющемся реакцией на секуляризацию современного мира. Однако важно понимать,

что не всякий фундаментализм ведёт к экстремизму. Для религиозного экстремизма характерно неприятие современного мира и стремление насильственным путём изменить его в соответствии с собственной идеологией. Это может быть и возврат к «истокам», и уничтожение иноверцев, и отказ от достижений современных науки и культуры.

Экстремизм может базироваться на любых религиях. Существуют экстремистские сообщества, использующие ислам («Исламское государство», «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами»), христианство («Армия Бога»), буддизм (движение «969»), индуизм («Вишва Хинду Паришад»), неоязычество («Древнерусская англистическая церковь православных староверов-инглингов») и т. д. Религиозный экстремизм противопоставляет себя традиционным религиозным институтам, которые, в свою очередь, экстремистский радикализм оценивают резко негативно. Вместе с тем важно отметить, что, учитывая исторические реалии, Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» обозначает особый статус священных текстов. Согласно ст. 3.1 этого закона Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Борьба с любого рода экстремизмом должна быть неразрывно связана с решением тех проблем, которые порождают экстремистские настроения. Таким образом, борьба с экстремизмом есть прежде всего его профилактика. Комплексное противодействие экстремистской идеологии должно осуществляться на трёх уровнях.

На национальном и даже международном уровне должны быть решены глобальные социально-экономические и социально-политические проблемы. Прежде всего необходимо максимальное смягчение социального неравенства, создание рабочих мест, открытие роста возможностей для малоимущих слоёв, борьба с коррупцией и её стигматизация, политика социокультурной адаптации и интеграции инокультурных иммигрантов.

На локальном групповом уровне необходимо отслеживание психологического состояния коллектива, мягкий контроль проблемных подростков, не допускающий травли и издевательств, обеспечение возможности их социализации и самовыражения, научная пропаганда, этическое воспитание в духе общечеловеческих ценностей, в том числе посредством уроков по предмету «Основы религиозных культур и светской этики».

На индивидуальном уровне решающую роль играет воспитание критичности в самом себе, обучение методикам критического восприятия информации.

Если борьба с терроризмом осуществляется государственными силовыми ведомствами, то борьба с экстремизмом требует привлечения специалистов в области национальных и религиозных отношений, а также представителей легально действующих религиозных организаций.

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте правовые основы взаимоотношений государства и религиозных объединений в России.
2. В каких формах могут создаваться религиозные объединения в России? Какими правами они обладают?
3. С помощью каких административно-управленческих механизмов и в каких формах организуется взаимодействие религиозных объединений с органами власти в России?
4. Охарактеризуйте положение и организационную структуру современных поместных православных церквей.
5. Охарактеризуйте основные этапы развития православия и современное состояние православной церкви в России.
6. Охарактеризуйте основные этапы развития и современное состояние в России: старообрядчества; католицизма; протестантизма; ислама; иудаизма; буддизма.
7. Охарактеризуйте содержание и истоки религиозно мотивированного экстремизма.
8. Каковы пути и формы противодействия религиозно мотивированному экстремизму?

► **Рекомендованная литература**

Ближний Восток, арабское пробуждение и Россия: что дальше? / под ред. В. В. Наумкина. — М.: Ин-т востоковедения РАН, 2012.

Игнатенко А. А. Ислам и политика. — М.: Ин-т религии и политики, 2004.
История религий в России: учеб. / под ред. О. Ю. Васильевой, Н. А. Трофимчук. — М.: Изд-во РАГС, 2004.

Казьмина О. Е. Русская православная церковь и новая религиозная ситуация в России. — М.: Изд-во МГУ, 2009.

Логинов А. В. Власть и вера. Государство и религиозные институты в истории и современности. — М.: Большая российская энциклопедия, 2005.

Логинов А. В. Ислам и Евразия. — М.: Большая российская энциклопедия, 2017.

Малашенко А. В. Исламская альтернатива и исламский проект. — М.: Весь мир, 2006.

Религия в российском обществе. Традиционные религиозные и либеральные взгляды. — М.: Общественная палата РФ, 2012.

Религия в самосознании народа. Религиозный фактор в идентификационных процессах / отв. ред. М. П. Мчедлов. — М.: Ин-т социологии РАН, 2008.

Шахов М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. — М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2013.

ГЛАВА 3. ИСТОРИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕЛИГИОЗНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Эта глава освещает длительную историю нашей страны с точки зрения государственной политики по отношению к этническим общностям, которые попадали в орбиту русского централизованного государства, а затем обширной Российской империи в ходе освоения и присоединения новых территорий. В ней также рассматривается советская национальная политика и её противоречивые последствия. В главе приводятся краткие сведения о религиозной политике Российского государства, в том числе и в советское время, когда религия и религиозные организации подвергались гонениям, а священники — репрессиям. Важная тема — формирование советского патриотизма и солидарности представителей разных национальностей в период Великой Отечественной войны. Специалисту необходимо знать основные этапы формирования многонационального народа России, а также наиболее значимые достижения и драмы, которые выпали на долю народов нашей страны.

§ 11. Начало формирования российского народа

В истории России с начала её формирования национальная политика была подчинена интересам государства и осуществлялась в целях обеспечения государственной безопасности — как внутренней, так и внешней. Сказывался быстрый по историческим меркам территориальный рост Российской державы в XV—XVIII вв. Для полноценного управления колоссальным евразийским пространством и удержания его под своей властью правящей бюрократии приходилось приспосабливаться к местным условиям. При слабых коммуникациях, удалённости от столицы, незаселённости пространств (особенно на востоке) адаптация присоединённых территорий к общегосударственным стандартам подданства и управления происходила медленно и растянулась на полтора — два столетия. Правительство не форсировало этот процесс, довольствуясь формальными признаками подчинения. Политика по отношению к народам на окраинах диктовалась необходимостью обеспечения налоговых платежей и лояльности к властям. На протяжении полутора столетий в царских наказах воеводам и прочим местным управленцам содержались рекомендации действовать по отношению к подвластным «иноверцам» «ласкою и приветом», «ласкою, а не жесточью» и т. п.

Однако не следует идеализировать этническую политику правительства и приписывать ему терпимость и уважение к этнокультурным особенностям присоединённых народов. На окраинах имел место воеводский произвол, и нередко «лаской и приветом» служилые люди

требовали смириться с поборами и насилиями. Начало перемен в этнической политике связано с Петровскими реформами, когда возникла необходимость в мобилизации ресурсов для победы в Северной войне (1700—1721). Административное и экономическое освоение окраин начало обретать более интенсивные формы. Империя стала утрачивать патриархальные нормы отношений между царём и «иноверными» подданными. Происходило это в процессе совершенствования административного механизма, расселения русских по окраинам, социального и межэтнического взаимодействия, формирования новых идентичностей у присоединённых народов.

Проявившись в XVII—XVIII вв. на уровне тенденции, эти процессы становились всё более заметными в следующем столетии. Обычно вновь присоединённые к России регионы и их население проходили через несколько этапов: собственно *присоединение* (иногда в виде завоевания), т. е. установление российского подданства; *инкорпорация* в структуру государства; наконец, *ассимиляция*, которая со временем активизировалась и трактовалась как цель инкорпорации. Одновременно происходила унификация юридического статуса территорий, установление единого стандарта подданства и управления. Кроме того, имела место русификация, которую не следует трактовать как стремление уничтожить этническую самобытность народов. Этот процесс был вызван объективным обстоятельством — численным и культурным (господствующая религия, язык общения) доминированием русских в России. Тенденции унификации и русификации то ослабевали, то усиливались, но постоянно присутствовали в российской истории XVI—XIX вв.

Расширение Российского государства способствовало росту общения с народами присоединённых территорий. Первоначальные «точечные» контакты со временем становились массовыми и повседневными. Характер этих контактов зависел от многих обстоятельств. Сказывались условия вхождения региона в состав государства, вид занятий населения, интенсивность русской миграции, удалённость от основной этнической территории русских на Восточно-Европейской равнине и другие факторы. В любом случае обитатели вновь образовавшихся «национальных окраин», столкнувшись с людьми иной религии, языка, непривычной внешности, вырабатывали своё отношение к ним. Им потребовалось найти место для русских в своей традиционной картине мира.

Представления о русском человеке менялись с течением времени. На такие изменения воздействовали различные обстоятельства: частота и интенсивность контактов, социальный состав русского населения (с крестьянами налаживалось более тесное общение, чем с военными

или чиновниками), повороты в правительственной политике по отношению к «иноверцам». Первоначальная враждебность уступала место дружелюбному соседству и сотрудничеству. Немалое значение имели хозяйственные связи. Впоследствии в качестве сближающих факторов добавились совместное выполнение государственных повинностей и единоверие (по мере распространения православия).

На протяжении XVII—XVIII столетий многократно складывались ситуации, когда необходимость налаживать дружелюбные отношения с русскими диктовалась самим ходом жизни. Здесь следует учитывать соседство и смешанное проживание населения, политическую целесообразность добровольного принятия российского подданства или переселения в российские владения. Кроме того, была важна социальная солидарность элитных слоёв многоэтнической державы и простонародья (последнее явление выражалось в совместных массовых движениях). Народы выступали не в качестве субъектов, а в качестве объектов государственной политики. И здесь также не следует видеть проявление пренебрежения властей к нерусскому населению. Во-первых, абсолютное большинство существующих сегодня этнических общностей в те времена ещё только формировалось. Во-вторых, одним из главных принципов имперской государственности была надэтничность, предполагавшая верность престолу вне зависимости от языка и вероисповедания.

Полиэтничность населения не игнорировалась властью. Это подтверждается тем, что локальные юридические нормы включались в общий корпус государственного законодательства, как правило, в масштабе отдельных регионов (установления обычного права, шариата и др.). При организации управления власть опиралась не на абстрактные «народы», а на местные элиты, традиционные привилегированные слои — аристократию, родоплеменную верхушку, иногда духовенство. В отношении данной категории подданных действовала практика сохранения некоторых традиционных социальных привилегий и предоставления новых льгот.

Вопрос о сотрудничестве с этническими элитами был одним из краеугольных камней государственного управления в России. Русские элитные слои традиционно сотрудничали с представителями иноэтнических элит. Сам процесс формирования российского дворянства представлял собой интегрирование различных по происхождению людей и семей в единую аристократическую корпорацию. *На протяжении XVI—XVII вв. наиболее заметным был приток в ряды правящего класса аристократов тюркского и черкесского происхождения, в XVIII в. — остзейских немцев, в XIX в. — тех же немцев, а также грузин, поляков и прочих.* Российское дворянство являлось этнически

открытым сословием, и на место в его рядах мог рассчитывать любой представитель нерусской элиты. Разумеется, существовали определённые критерии и ограничения, могли сказываться и личные предпочтения и привязанности императоров. Однако социальная и культурная русификация (прежде всего переход в православие) облегчала выходцу из местной знати рекрутирование в дворянский корпус, а следовательно, и успешную карьеру. В целом *в царской России не велось целенаправленной этнической политики* и не возникало вопроса об учреждении особого центрального бюрократического ведомства для её проведения. Названные выше общие установки складывались по большей части исторически, стихийно, в ходе развития российской государственности.

В XVI—XVIII вв. в России образовался сложный синтез культур, несводимый к одной конфессии, хотя представители неправославных конфессий изначально принадлежали к иным локальным цивилизациям, да и во время пребывания в составе России продолжали сохранять свои духовные центры вне её пределов. Религиозный фактор в межэтнических отношениях был очень заметен. Одной из проблем в этой сфере было налаживание отношений с приверженцами ислама. Количество мусульман в Российском государстве было немалым, и в целом их отношение к господствующей конфессии было лояльным. Сказывались необходимость сосуществования в единой державе и осознание факта православного вероисповедания правящей элиты. Хотя в кругах исламского духовенства и наблюдалась порой отчуждённость к «неверным», но всё-таки *межрелигиозные конфликты в чистом виде российской истории не известны. Как правило, вопросы веры выступали лишь в качестве идеологического оформления политических и социальных движений.*

Отношение правительственных кругов к исламу менялось от активного неприятия к вынужденному нейтралитету. Официальной основой религиозной политики на присоединённых территориях всё время оставалась христианизация «иноверцев» — магометан и язычников. Вводились определённые ограничения для неправославных подданных в различных сферах: возможность занимать определённые должности, свобода передвижения, ведение предпринимательства и др. Соответственно «новокрещены» пользовались привилегиями в виде временного освобождения от выплаты податей и выполнения повинностей, наказания за уголовные преступления, а в XVIII в. — ещё и освобождения от рекрутчины. Вводился законодательный запрет на строительство мечетей, местным властям предписывалось уничтожать мечети в подведомственных регионах. Соборное уложение 1649 г. устанавливало жестокую кару для мусульман, ведущих религиозную пропаганду сре-

ди православных. При Елизавете Петровне на татар, исповедовавших ислам, были переложены все повинности крестившихся черемисов, чувашей и мордвы. Вместе с тем стремление сохранить лояльность подданных, избежать конфликтов на религиозной почве побуждало власти мириться с существованием многочисленного мусульманского населения. Следует признать, что, за исключением нескольких случаев, в целом массы российских мусульман не подвергались долговременным репрессиям по религиозным мотивам.

Основными нехристианскими конфессиями в России были *ислам* и *буддизм*, и духовенство обеих религий в целом поддерживало российскую верховную власть, соответствующим образом настраивало свою паству. Эта лояльность подкреплялась государственной политикой в отношении иноверных подданных. Религиозная терпимость была одним из девизов царствования Екатерины II. «Когда эби-падишах [матушка-государыня] стала падишахом, — рассказывает в башкирском предании, — она стала хорошо относиться к мусульманам и приказала [вновь] построить мечети. Нашим здешним мусульманам, что под властью России, был приказ жить по закону шариата»¹. В 1788 г. была учреждена первая официальная организация российских мусульман во главе с муфтием — Оренбургское магометанское духовное собрание. Исповедовавшие ислам и буддизм россияне были благодарны за такое отношение со стороны верховной власти. А бурятские ламы даже объявили Елизавету Петровну и Екатерину II реинкарнациями божества Белой Тары (воплощения сострадания): Елизавету Петровну за официальное признание в империи буддизма, Екатерину II — за определение юридического статуса этой конфессии.

Сложно определить начало формирования российской идентичности, т. е. с какого времени правомерно вести речь об осознании принадлежности не только к своему роду, племени, но и в целом к Российскому государству или Российской империи. Простые подданные полиэтничной России были разобщены и отделены друг от друга, обладали малой информацией о внешнем мире (да и о собственном государстве), перенесли не так много общих испытаний, чтобы у них могло вызреть осознание общей исторической судьбы и — как следствие — идея общего для всех них Отечества. Вероятно, действовал и временной фактор: для многих из них прошло мало времени с момента вхождения в состав государства, чтобы считать его своей Родиной. Лишь немусульманское население Поволжья (мордва, чуваша, черемисы) без труда интегрировалось в сферу русской государственности и православной культуры, отчего признаки российской идентичности

► ¹ Башкирские родословные. — Вып. 1. — Уфа, 2002. — С. 99.

здесь начинают просматриваться довольно рано. Существенным стимулом к этому послужил льготный управленческий и налоговый режим.

Народам, присоединяемым к России, предстоял долгий путь к выработке сначала полной лояльности, а затем и общеимперской идентичности. Екатерина II в инструкции генерал-прокурору А. А. Вяземскому делилась соображениями на этот счёт. По её мнению, Малороссию, Лифляндию, Финляндию и Смоленскую губернию (с её ополяченным дворянством и многочисленным еврейским населением) надлежало «легчайшими способами привести к тому, чтоб оне обрусели и перестали бы глядеть, как волки в лесу»¹. Тем не менее причастность к судьбе России как общей Родины просматривается уже в начале формирования полиэтничного государства, особенно в период Смутного времени. Живший в России английский дипломат Дж. Горсей, описывая Смуту начала XVII в., отмечал, что польские интервенты столкнулись с противодействием нерусских народностей: «Эти инородцы долго находились под властью русских царей... и теперь, лишённые привычного хорошего обращения и притесняемые поляками, они возненавидели их, что и послужило им и русским на пользу. Они поднялись в огромном числе, вооружились, напали на поляков... расхищали их имущество и убивали»². Известно, что во всенародном ополчении под предводительством Минина и Пожарского участвовали марийцы, чуваша, татары, удмурты, башкиры, мордва, ногайцы.

Признаки общенационального единения проявлялись и в других ситуациях, когда страна подвергалась опасности иноземного вторжения. Жители самых отдалённых окраин обнаруживали удивительные проявления патриотизма. Это относилось как к участникам боевых действий, так и к тем, кто оставался в глубоком тылу. Участие отрядов, состоящих из представителей разных народов, отличало российскую армию и запоминалось неприятелям. В провинциальной газете «Восточное обозрение» за 1813 г. анонимный автор, описывая события Отечественной войны 1812 г., вкладывает в уста француза следующее сетование:

Бычок ваш русской сбил меня;
Едва башмак мой скрип пускает,
Как вдруг казаки, узденя³,
Чуваши, колмык, башкирец злой
Расстроили весь замысл мой⁴.

¹ Цит. по: Брикнер А. Г. История Екатерины Второй. — Т. 2. — М., 1991. — С. 625.

² Горсей Дж. Сокращённый рассказ, или Мемориал путешествий // Россия XV—XVII вв. глазами иностранцев. — Л., 1986.

³ Знатные горцы Северного Кавказа.

⁴ Цит. по: Вишленкова Е. А. Визуальное народоведение империи, или «Увидеть русского дано не каждому». — М., 2011.

Когда произошло вторжение Наполеона, калмыки и ставропольские туркмены подготовили для поддержания действующей армии стада скота, табуны лошадей, собрали деньги. Но к зиме 1812 г. русские войска стали одолевать французов, остатки «Великой армии» отступили к западной границе; 6 декабря 1812 г. Бонапарт оставил своих солдат и уехал в Париж. В собранных средствах теперь уже не было необходимости. Однако именно 6 декабря 1812 г. вышел царский манифест с благодарностью калмыкам и «трухменцам» за жертвования. Александр I высказал пожелание, чтобы «все представленные приношения возвращены были тем, кому они принадлежали»¹. В Калмыцкой степи документ перевели с русского языка и поместили в особый ларец, хранившийся в помещении Зарго — общекалмыцкого суда.

Весть о нашествии Наполеона достигла «бродячих тунгусов» (кочевых эвенков) Енисейской губернии только в 1814 г. Не зная о победоносном завершении войны, эти таёжные жители искренне вознамерились отправиться освобождать Москву от французов верхом на оленях.

Образ России в глазах её подданных был положительным, но всё же при этом неоднозначным: он менялся по мере ужесточения управленческих порядков на местах. Пока связь с правительством и «белым царём» (вновь присоединённые так называли российского монарха) ограничивалась положениями первоначальных соглашений о присоединении, т. е. взаимными необременительными обязательствами (выплата ясака, вольная служба и др.), пребывание в пределах государства рассматривалось как благо, поскольку наибольшую ценность имела гарантия прав на земли и защита от внешних нападений. А вот когда государство начало осваивать «национальные окраины», когда народы стали включаться в общеимперскую административную систему, подвергаться христианизации, оказались охваченными подушной податью и рекрутским наборами, когда на их угодьях стали во множестве строиться русские деревни и города, заводы и рудники, отношение к нему стало меняться. Положение усугублялось частыми злоупотреблениями местных чиновников. Необходимость не только пользоваться правами и льготами, но и исполнять обязанности в качестве подданных, существовать в условиях действия жёсткого управленческого механизма государства оказалась непривычным и труднопереносимым бременем для многих «иноверцев». Тем не менее в России XV—XVIII вв. известны лишь единичные случаи сепаратистских выступлений. *В России сложилась особая общественная структура, которой были присущи взаимная адаптация народов друг к другу и к*

¹ Иванов М. О наградах, полученных калмыками за отличия в военных действиях 1807—1814 гг. // Русско-калмыцкий календарь на 1912 год. — Астрахань, 1912. — С. 81.

государству в целом. На это повлияли огромная территория, открытая демократичная русская культура и установка правящих кругов на сотрудничество с этническими элитами. Важным для существования в рамках одного государства был фактор защиты от внешних врагов.

§ 12. Национальная политика Российской империи XIX — начала XX в.

До второй половины XIX в. термин «русификация» практически не использовался. Современники говорили о христианизации, сближении, слиянии, обрусении. Понятия *империя* и *нация* появились в русском языке при Петре I, они не противопоставлялись друг другу. Министр народного просвещения граф С. С. Уваров стремился утвердить идею общерусской нации. Понятием *народность* в формуле «православие — самодержавие — народность» имперская бюрократия выражала необходимость использовать элементы национальной политики для консолидации империи, столкнувшись с новыми вызовами. В начале XX в. крайне правые русские националисты, с одной стороны, выступали за жёсткую и полную русификацию, а с другой, трактовали русскую нацию в этническом ключе, отрицая право даже ассимилированных «иностранцев» претендовать на членство в ней. При этом этнические границы русской нации понимались в обществе по-разному, восточнославянская этничность не была жёстким барьером. Положительным было отношение к ассимиляции финно-угорских групп, обрусевших и христианизированных татар.

Сторонники концепции полиэтничной российской нации, которая, по их представлениям, в будущем способна охватить всю империю, делали акцент на расширении политического участия и на воспитании гражданской лояльности к империи. Эта позиция ставила проблему пробуждения политической активности крестьянских масс, осознаваемую широким кругом русских националистов. Великие реформы 1860-х гг. качественно расширили публичную сферу. Земства и городские думы стали важными институтами местного самоуправления, они вовлекали население в процессы публичной политики и выборности. Однако реформы не создали механизмов политического представительства на общеимперском уровне. Российская империя, пытавшаяся следовать политике европейских держав по консолидации господствующей нации в имперском ядре, не обладала эффективными инструментами для её проведения. Возник ряд вопросов политики — польский, украинский, еврейский, мусульманский, которые стали важным фактором нациестроительства.

К концу 1860-х гг. была осуществлена почти полная деполонизация административных и судебных институтов, преподавательского состава

учебных заведений Западного края. Употребление польского языка запрещалось, за исключением частной сферы. Активизация политики деполонизации после восстания 1863—1864 гг. подорвала возможности польского нацистроительства. Но и проект строительства общерусской нации не состоялся. Попытки превратить Западный край в часть русской национальной территории столкнулись с твёрдым желанием поляков отстоять экономическое и культурное преобладание, возродить Польское государство. С 1864 г. было открыто финансирование строительства православных храмов по всему Западному краю. В 1867 г. для унификации административно-территориального деления край был разделён на 10 губерний, образован Варшавский учебный округ, подчинённый Министерству народного просвещения. В 1869 г. был открыт Варшавский университет с профессорами из «лиц русского происхождения» и преподаванием исключительно на русском языке.

Во второй половине 1850-х гг. в связи с общей либерализацией в начале царствования Александра II возникли условия для активизации украинофильства. Вызов со стороны украинского национализма становится катализатором дискуссии о проблеме формирования самой русской нации. Представление о малоросах и белорусах как о части русского народа прослеживается в правительственных документах. Большинство русских националистов не видели ничего дурного в сохранении малоросской региональной специфики и не стремились превратить малороса в великоруса. *Русскость понималась не как равная великорусскости, но как объединяющая великорусов и малоросов на основе единого литературного языка и национальной идентичности при сохранении региональных особенностей.* Вплоть до краха империи в Киеве и других украинских центрах шла борьба между сторонниками украинской национальной идентичности и теми малороссами, которые были сторонниками общерусской нации. Власти выступали на стороне последних. В середине 1870-х гг. активизация украинофильства была связана с деятельностью Кирилло-Мефодиевского общества. Киевский генерал-губернатор А. М. Дондуков-Корсаков придерживался гибкой тактики «приручения» украинофилов, предоставляя им возможности для культурной и научной деятельности, но не делая уступок в вопросе допуска украинского языка в школу. При Александре III цензурная политика в отношении украинских изданий была более жёсткой и оставалась таковой до революции 1905 г.

До разделов Речи Посполитой в конце XVIII в. евреи воспринимались в России как потенциальный торговый партнёр (купцы), как полезные ремесленники и переселенцы на пустующие земли Новороссии, как носители важных экспертных знаний. Правящая элита и население

ние не имели опыта общения с евреями и не знали особенностей еврейской жизни. После утверждения в 1864 г. нового устава гимназий и прогимназий наступил период, когда в отношении евреев действовало «либеральное приглашение» к аккультурации и ассимиляции. Однако российские власти не провели правовой эмансипации евреев, что осложнило ситуацию в последующие десятилетия. В 1881—1882 гг. по западным окраинам Российской империи прокатилась волна еврейских погромов. Погромы, а ещё больше нищета, вызвали еврейскую эмиграцию из России.

В последние десятилетия XIX в. основная масса небогатых евреев стала испытывать негативные экономические последствия черты оседлости, тем не менее еврей-предприниматели в это время добиваются заметных успехов; становится очевидной их ведущая роль в быстро растущих банках, железнодорожном строительстве, на бирже. Боязнь растущей экономической мощи евреев побуждает царскую власть ввести ряд ограничений антисемитского характера. Меняется поощрительное отношение к вовлечению евреев в светское образование. Государство в 1887 г. ввело процентную норму для поступления евреев в средние и высшие учебные заведения: 10 % в черте оседлости, 5 % вне черты и 3 % в столицах. Черта оседлости и другие формы дискриминации евреев просуществовали до Первой мировой войны. Отмена черты оседлости в августе 1915 г. стала простой констатацией факта. В целом власти империи не справились с еврейским вопросом. Значительное число евреев, порвавших с традиционным укладом жизни, ушло в революционное движение и играло в нём активную роль.

Во второй половине XIX в. под власть империи перешли горные районы Кавказа, обширные территории Кокандского, Хивинского и Бухарского ханств. К концу XIX в. мусульманское население составляло около 14 млн человек, или 10 % от общего числа подданных империи. В 1911 г. Оренбургскому собранию подчинялись более 6 тыс. мечетей, а Таврическому — 845. В стране насчитывалось более 46 тыс. мусульманских духовных лиц. Муфтии нуждались в поддержке властей, а власти получали дополнительные инструменты обеспечения лояльности включённых в официальную иерархию духовных лиц.

Понятие *инородец*, введённое Уставом об управлении инородцев 1822 г., относилось не только к мусульманам, но и к ряду других нехристианских групп населения; оно обозначало особую правовую категорию подданных империи, проживавших в Кавказской области, Степном крае, Туркестане. Это понятие определяло сословное положение и фискальные обязательства. На крымских и волжских татар понятие «инородец» не распространялось. По мере утверждения в пореформенный период идеи гражданства с равенством прав и обязанностей по

нятие «инородец» постепенно вытеснялось понятием *туземец*. В то же время в публицистике (но не в законодательстве) инородец стал обозначать любого нерусского подданного империи.

В 1880—1890-х гг. возникло представление об угрозе распространения ислама, особенно в Волжско-Уральском регионе и Степном крае. Власти с настороженностью относились к джадидам, сторонникам реформ и выборочного усвоения европейских влияний. Главным идеологом *джадидизма* в России был Исмаил Гаспринский, издававший с 1883 г. еженедельник «Терджиман» («Переводчик»). Влияние джадидов власти преувеличивали. Однако с открытием возможностей для политической деятельности после революции 1905 г. джадиды выступили лидерами политической активности мусульман и предприняли попытки координировать их политическую деятельность в масштабе империи, разрабатывать единый для всех российских мусульман язык.

В период Первой мировой войны — в 1916 г. — в Туркестане и Степном крае произошло крупнейшее восстание казахов и киргизов, недовольных мобилизацией на прифронтовые работы. Первой мусульманской партией стала «Иттифак» («Исламский союз»), в основном она опиралась на татар Поволжья. Позднее появились «Мусават» («Равенство») в Азербайджане, «Алаш» в Степном крае и «Милли Фирка» («Национальная партия») в Крыму. Ни одна мусульманская партия не выступала за отделение от России, но большинство считало желательной её федерализацию. В Государственной думе работала мусульманская фракция, ориентированная на союз с кадетами.

§ 13. От революции 1905 г. до Первой мировой войны

Революция 1905—1907 гг. и появление в 1906 г. первого общегосударственного представительного законодательного органа — Государственной думы — заметно изменили политический контекст этноконфессиональной ситуации в Российской империи. Создавая общеимперский представительный орган, власти надеялись, что Дума и выборы в неё станут фактором политического умиротворения, послужат выравниванию политико-правового статуса регионов и конфессий. Правительство, причисляя к «господствующей нации» не только великорусов, но также малороссов и белорусов, рассчитывало на их политическую лояльность в будущей Думе. Сам же император Николай II при обсуждении реформ требовал обеспечить обязательное «право каждого русского чувствовать себя дома на всём протяжении империи» и необходимость политически выделить «истоки русского национального ядра». Учреждение Государственной думы, к выборам которой получили доступ большинство этнических и конфессиональных групп империи, создало новую политическую ситуацию. Открытие возможно-

стей для легальной политической деятельности привело к поражению правомонархических партий на выборах в I Думу в 1906 г. Имевшие сильные позиции в I и II Думах кадеты вели торг с нерусскими представителями окраин по вопросу децентрализации империи. Кадеты отвергали федерализм, а национальную автономизацию готовы были принять из тактических соображений. Они также выступали против гражданских ограничений по национальному или конфессиональному признаку.

С думской трибуны был представлен широкий спектр интересов и настроений различных социальных и этнических групп населения Российской империи, что стало открытием для правящей элиты и бюрократии, до тех пор не имевших действенных механизмов «обратной связи» с большинством населения империи. При формировании III Думы в 1907 г. в общеимперском парламенте сократились представительства этнонациональных движений. Власти фактически признали, что попытка решать этнические и конфессиональные интересы путём их представительства в Думе потерпела неудачу. Дума не работала как мост между консервативно настроенной монархией и радикально настроенным обществом, но лишь выражала углублявшийся раскол между ними. IV Государственная дума начала работу с заявления Председателя Совета министров В. Н. Коковцова, объявившего государственными принципами «единство и нераздельность Империи, первенство в ней русской народности и веры православной». Коковцов подчёркивал, что «под сенью русского двуглавого орла достаточно простора для спокойной жизни всех народностей»¹. В целом политическая ситуация характеризовалась неустойчивым равновесием. *Рассчитывать на «искоренение» нерусских национализмов власти не могли, но и уступать инициативу русским националистам, которые сочетали административное давление и активную агитационную работу, они не хотели.*

Начало Первой мировой войны оказало двойственное влияние на окраинные национализмы. Усилились административные гонения, были закрыты многие печатные издания, некоторые активисты сосланы. В первые же дни войны имперские власти выступили с манифестом по польскому вопросу, в котором обещали объединение поляков под скипетром царя и восстановление польской автономии. Более всего имперские власти были обеспокоены настроениями польских подданных. Война усиливала фактор неопределённости, *но сам распад Российской империи в 1917 г. не был предопределён мировой войной, а вот приход к власти большевиков резко усилил центробежные тенденции на имперских окраинах.*

▶ ¹ См.: Правительственный вестник. — № 267. — 1912. — 6 дек. — С. 15.

При всех отмеченных изъянах в области национальной политики царской России система управления окраинами была достаточно продуманной. Она строилась с учётом местных традиций, национально-культурных и религиозных особенностей. Этими вопросами ведал специальный департамент в составе Министерства внутренних дел. Окраины постепенно интегрировались в общероссийскую систему управления и развития. Явное проявление российской идентичности демонстрировала немецко-балтийская элита, народы Кавказа, Поволжья, даже Финляндия и Польша. В целом гражданский национализм был заметной идеей в элитной среде России. Как считает академик В. А. Тишков, накануне революции 1917 г. Россия была как империей, так и национализирующимся государством: «После Великих реформ Россия становилась всё более современным «национальным государством» в смысле административной, правовой, культурной унификации всех частей империи и интеграции общества по вертикали через сословные, религиозные и этнические барьеры, которые имелись среди населения»¹.

§ 14. Начало советской национальной политики

Советская власть осторожно относилась к пределам политического самоопределения этнических сообществ. 25 октября (7 ноября) 1917 г. II Всероссийский съезд советов, обращаясь к рабочим, солдатам и крестьянам, объявил: новое правительство «обеспечит всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение». Признавалось право каждой нации «решить без малейшего принуждения вопрос о формах государственного устройства», свободного самоопределения вплоть до отделения и образования самостоятельных государств. Отменялись все национальные и национально-религиозные привилегии и ограничения. Большевики обещали неприкосновенность национальных и культурных институций.

Первые декреты имели общедемократический характер. Ленин считал, что «братский союз свободных наций неизмеримо полнее, вернее, чем какие бы то ни было другие учреждения»; обеспечить этот союз могут только советы. Он сформулировал главную задачу национальной политики большевиков: разрушить империю. Однако этнические элиты понимали главную задачу как право народов создавать собственную государственность. 7 (20) ноября в Киеве по решению Малой рады в чрезвычайном порядке был принят III Универсал: «Во имя создания порядка в нашем крае, во имя спасения всей России оповещаем: от-

► ¹ Тишков В. А. Российская нация и её критики // Национализм в мировой истории / под ред. В. А. Тишкова, В. А. Шнирельмана. — М.: Наука, 2007. — С. 558, 574—576.

ныне Украина становится Украинской Народной Республикой. Не отделяясь от республики Российской и сберегая единство её, мы твёрдо станем на нашей земле, чтобы силами нашими помочь всей России, чтобы вся республика Российская стала федерацией равных и свободных народов».

В январе 1918 г. Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) принял написанный Лениным проект «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа». Россия объявлялась Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов, учреждаемой на основе свободного союза свободных наций как *федерация советских национальных республик*. В конструкции российской советской федеративной государственности классовому подходу была определена основополагающая роль. Структура государственной власти, взаимоотношения центральных и местных органов определены постановлением «О федеральных учреждениях Российской Республики». Декретирование нового типа государства не означало, что большевики имели выверенные теоретические представления и политические рецепты воплощения их в жизнь. *В процесс самоопределения вовлекались народы с разными социально-экономическими и культурными возможностями и ресурсами. Привлекательный лозунг права наций на самоопределение обладал огромной мобилизующей силой.*

Конституция РСФСР 10 июля 1918 г. закрепила федеративное устройство России по национально-территориальному принципу, который сочетал в себе черты союзного государства и федерации на базе автономных республик и областей. Вторая программа Российской коммунистической партии большевиков (РКП(б) в 1919 г. признала федерацию как тип Советского государства. Лидеры большевиков рассматривали советские автономии как тактический приём в борьбе за сохранение власти, автономные органы — как средство проведения своей политики на местах. Взаимодействие было сложным. Первые национальные автономии декретировались сверху. Государственно-правовые взаимоотношения имели авторитарную природу. Немало коллизий во взаимоотношениях советского центра и автономных республик вызывалось неясностью принципов соподчинения, многочисленностью органов, участвовавших в решении национальных проблем. Большевики выдвигали левацки настроенных национальных лидеров на посты руководителей и ответственных работников автономий, общероссийских структур. Они надеялись приспособить коммунистическую модель к их представлениям о преобразованиях. Но преобладали военно-коммунистические методы управления, пренебрежение этнокультурной спецификой (она казалась несущественной в

пожаре мировой революции). Эти методы приводили к игнорированию новой власти и вызывали сопротивление в разных формах.

Советизация и провозглашение новых автономий, формальное признание самостоятельности договорных, затем союзных республик включали в себя расчёт на мировую революцию. Но этническим лидерам новая Россия виделась федерацией самоуправляющихся крестьянских миров. Главная цель центральной власти и этнических лидеров состояла в мобилизации массовой политической поддержки своих ценностей. Но у центра были более мощные ресурсы и механизмы воздействия. Строительство республик ускорилось с созданием опорных городских промышленных центров. Они стали столицами: Уфа — Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики, Грозный — Чеченской автономной области, Петрозаводск — Карельской автономной области, Верхнеудинск — Бурятской Автономной Советской Социалистической Республики. В них преобладало русское население и русская инфраструктура культуры. Но и этнические элиты проявляли себя всё активнее, конкурируя с новыми «покровителями». Влияние этнических элит сохранялось в деревне — их главной опоре и «слабом месте» большевиков.

Одной из важнейших причин образования СССР как акта новой государственности было стремление большевиков создать своеобразный полигон строительства «Всемирной республики Советов». Стихийно развернувшийся бум федерализации вызывал опасения за единство страны. В 1921—1922 гг. разразился массовый голод. Управление народным хозяйством было крайне непрофессиональным. Катастрофичным было положение в социальной сфере. Людские потери в Гражданской войне составили, по разным оценкам, от 4 млн до 10 млн человек. Около 2 млн человек были вынуждены эмигрировать. Особенно значительный урон был нанесён мужскому населению: более 4 млн человек стали инвалидами.

В 1922—1923 гг. возрождение российской государственности становится ведущим мотивом партийно-государственной политики. Среди большевиков получают распространение великодержавные настроения. В отношении русской этничности власть была прагматична: богатейший ресурс и институции культуры использовались в практиках советизации. Сталин воспринимал федерализм как переходную ступень к будущему социалистическому унитаризму. Но и трансформация руководителей республик из коммунистов-интернационалистов в местных вождей оказалась делом времени. В Москве усиливались централистские тенденции, в республиках — местничество и национализм. Утверждалось, что «истолковывавшаяся раньше независимость как фиктивная начинает сейчас принимать формы действительного отделе-

ния... Намечается опасность развития националистических и шовинистических тенденций, вредящих развитию коммунизма»¹. Формы объединения республик были разработаны декретом ВЦИК от 1 июня 1919 г., он обеспечил взаимодействие республик в области экономики и культуры. На X съезде РКП(б) в марте 1921 г. Сталин заявил, что созданная в 1918 г. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) — это живое воплощение искомой формы государственного союза, но единству мешает «игра в республики».

В августе 1922 г. для решения вопроса об объединении советских республик была образована комиссия, в которой активную роль играл Сталин, занимавший пост Народного комиссара по делам национальностей. Его проект предусматривал вхождение всех республик в РСФСР на правах автономий. В республиках его поддержали только ЦК компартий Армении и Азербайджана. Ленин был противником сталинского проекта. Сталинский подход в большей степени соответствовал созданию в перспективе унитарного государства. *30 декабря 1922 г. на I Всесоюзном съезде Советов делегации РСФСР, Украины, Белоруссии и ЗСФСР провозгласили образование Союза Советских Социалистических Республик.* В Декларации указывались принципы объединения. В Договоре определялись взаимоотношения между республиками, образующими союзное государство. Оно учреждалось как федерация суверенных советских республик с сохранением права свободного выхода и открытым доступом в неё. В компетенцию Союза передавались вопросы внешней политики, внешней торговли, финансов, обороны, путей сообщения, связи. Высшим органом страны объявлялся Всесоюзный съезд Советов (в перерывах между созывами — Центральный исполнительный комитет СССР), состоявший из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей.

II Всесоюзный съезд Советов в январе 1924 г. принял союзную конституцию, которая стала гарантом целостности огромного государства. Образ будущего «идеального Отечества» оставался сложной идеологической конструкцией: декларировались «взаимное доверие и мир, национальная свобода и равенство, мирное сожительство и братское сотрудничество народов». Создание СССР было важным шагом в решении национального вопроса, определении перспектив межнациональных отношений в рамках союзного государства. Основной вектор действий был направлен на увязку советского проекта с большевистской доктриной построения коммунистического общества. Важными чертами системы стал отказ от традиций крестьянской культуры. Отсталыми,

► ¹ Цит. по: Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства / отв. ред. Т. Ю. Красовицкая, В. А. Тишков. — М.: Новый хронограф, 2012. — С. 181.

реакционными и подлежащими ликвидации считались кочевой образ жизни, шаманский культ, элементы ламаистской, иудейской, мусульманской, христианской культуры. В целом Сталин не возражал против привнесения в советское строительство этнонациональных характеристик, но оценивал их как второстепенные. Социальная инженерия подавалась как деятельность, направленная на включение российских национальностей в строительство социализма.

§ 15. Советский проект в 1930—1940-е гг.

С конца 1920-х гг. национальная политика полностью перешла в ведение партии. Она заключалась в интеграции регионов и национальностей в недавно образованном СССР, включая учреждение второй палаты ЦИК СССР — Совета Национальностей (наряду с Советом Союза), вовлечение трудящихся национальных окраин в политические институты, хозяйственное и культурное развитие, идейно-политическое и кадровое обеспечение политики центра на местах. Принцип национального равенства реализовывался путём *политики коренизации* (татаризация, украинизация, якутизация, казахизация и т. п.), которая предполагала обеспечение необходимого представительства национальностей (дающих название республикам) в органах власти и управления. Наряду с выдвижением в органы власти представителей трудовых слоёв, в массе своей не имевших образования, коренизация стимулировала рост системы политехнического образования и просвещения. Особое внимание уделялось идеологической подготовке кадров через коммунистические вузы. Была создана сеть институтов: красной профессуры, историко-партийный, мирового хозяйства и мировой политики, философии, советского строительства и права, литературы и языка, аграрный и экономический. В 1930 г. были открыты двухгодичные курсы переподготовки «националов для руководящей партийной работы в национальных областях». Они работали до 1938 г. и обеспечили образование значимых групп национальной интеллигенции.

В конце 1930-х гг. в паспорте появилась графа «Национальность». Число национальностей ввиду ускоренной аккультурации и упорядочения полиэтничного социума сократилось до 120. Иерархия народов (нации, национальные группы и народности) была увязана с административно-территориальной организацией СССР. Это отражало нацеленность власти на создание управляемой и стабильной общественной структуры, включавшей не только трудящихся и интеллигентскую прослойку, но и этнокультурные общности. Так называемые коренные национальности были представлены во всех структурах власти общесоюзного, республиканского и местного уровней, и данный баланс тщательно контролировался. Постепенно складывались национально-

государственные образования разного уровня, которые обусловили «матрёшечный» каркас федеральной организации. Этнотерриториальную автономию получили около 40 самых многочисленных и компактно расселённых народов. В состав РСФСР к 1935 г. входили по 10 автономных республик, областей и округов.

По мере усиления единовластия Кремля, оставаясь по форме союзным государством, СССР превратился по сути в унитарное образование с командно-административным типом управления. Конституция 1936 г. узаконила расширение компетенции союзных органов власти и централизованного руководства всеми сферами жизни общества. С принятием Конституции «победившего социализма» союзный статус обрели Казахстан и Киргизия. Автономные республики и области имелись в составе Грузии, Азербайджана, Украины, Узбекистана и Таджикистана. Кабардино-Балкарская, Северо-Осетинская и Чечено-Ингушская автономные области были преобразованы в автономные республики. Законом СССР от 2 ноября 1939 г. западная часть Белоруссии была присоединена к БССР. В 1940 г. из части Молдавской АССР, входившей в состав УССР, и части территории, переданной СССР Румынией, образована Молдавская ССР. Бывшие независимые Латвия, Литва и Эстония стали союзными советскими республиками; в состав УССР вошла Черновицкая область, образованная из части территории, переданной Румынией. Территориальные приращения сопровождались чистками и депортациями части коренных жителей западных областей Белоруссии, Украины и Прибалтики. Направленные против «классово чуждых элементов», они усиливали межнациональную напряжённость, откладывались в памяти людей тяжёлым грузом. Всего в составе СССР в конце 1930-х гг. было 11 союзных и 20 автономных республик, 8 автономных областей, 7 национальных округов. В 1933 г. в СССР было 250 «национальных районов» и 5300 «национальных сельских советов», но в конце 1937 г. такого рода образования были ликвидированы.

Рост удельного веса «националов»-выдвиженцев в парторганизациях, учреждениях, учебных заведениях, подготовка кадров для промышленности и сельского хозяйства, науки и культуры, наряду с репрессиями и вытеснением дореволюционной интеллигенции, меняли облик российских национальностей. В обучении партийно-советской бюрократии основное внимание уделялось идеологической подготовке. Укрепление позиций местных элит определялось их значением в конструировании «позитивной этничности» в регионах, которая выражалась в поддержке власти при сохранении собственной культуры и местных традиций. Одним из факторов, влиявших на межнациональные отношения и этническое самосознание граждан,

был рост межкультурных контактов. Развитие языков, создание письменности, обучение на родном языке и этнокультурный компонент в содержании образования были важной частью национальной политики.

К середине 1930-х гг. на основе латиницы была создана письменность и учебники для 12 народов Крайнего Севера. Во второй половине 1930-х гг. осуществляется массовый переход народов с употреблявшихся арабской и латинской графики на кириллицу (карачаевцев, абазин, ногайцев, осетин, молдаван, татар, хакасов, азербайджанцев, якутов, башкир, шорцев, горных алтайцев, коми-пермяков, чеченцев, ингушей, карелов и т. д.). Все народы СССР обрели востребованное в тех исторических условиях качество социально-культурного развития. К началу 1934 г. в большинстве автономий РСФСР грамотность достигла 75—85 %, в наиболее отстававших республиках — Кара-Калпакии, Дагестане, Якутии и Чечено-Ингушетии — она составляла до 50 %. Политико-массовая и культурно-просветительная работа включала этнокультуры в общесоветский контекст. Издавалось 50 национальных газет общим тиражом 10 млн экземпляров. Действовали государственные еврейский, латышский, цыганский и украинский театры, в 1933 г. был создан «Востокфильм».

С учётом коренизации, создания и унификации письменности для 89 народов в культуре всех народов СССР произошли прогрессивные перемены. Социально-культурная гомогенизация общества включала в себя меры по развитию языков и культур, наполненных «интернациональным социалистическим» содержанием. Они были призваны замещать и частично встраиваться в традиционные духовные ценности. Русский язык стал мощным средством межкультурной интеграции, хозяйственного и культурного развития, подготовки научно-технических кадров, обеспечил необходимые условия для успешного несения гражданами военной службы. В 1938 г. было введено обязательное изучение русского языка в школах национальных республик и областей.

Индустриализация и коллективизация, массовый голод и репрессии 1932—1933 гг. против «националов» обусловили поворот в этнополитике. Урон, нанесённый коллективизацией, был общенациональным, пострадали все народы СССР. Особенно активно сопротивление коллективизации оказывали крестьяне Украины, Центрально-Чернозёмного района, Северного Кавказа, Нижнего и Среднего Поволжья. На Украине только с конца 1932 по весну 1933 г. от голода погибло более 3 млн человек. Жертв голода в Поволжье около 400 тыс. В 1930—1933 гг. ушли за границу 2 млн человек из республик Средней Азии и Казахстана. Большие потери, особенно среди националь-

ной интеллигенции, вызвали политические репрессии, затронувшие все национальности¹.

В связи с угрозой войны такая духовная ценность советских людей, как патриотизм, наполнялась новым содержанием. В 1935 г. в газете «Правда» вышла передовая статья «Советский патриотизм». Образ Родины основывался на представлении об СССР как едином государстве, а метафора державности стала важным компонентом официального дискурса о советском патриотизме. Он дополнялся образом «большой семьи» с её лучшими сыновьями и дочерьми — передовиками и воинами разных национальностей, гордостью за армию и воинскую славу Отечества. *Советский патриотизм предполагал политическую лояльность; коллективная идентичность формировалась на основе представлений об особых ценностях, образе жизни как предмете общей гордости. Политико-географическое пространство объединялось в образе советской Родины в её этническом многообразии.*

Конституция 1936 г. сыграла важную роль в кристаллизации новой коллективной идентичности. «Советский народ» упоминался в докладах и резолюциях XVIII съезда ВКП(б) 1939 г., в газетных публикациях, в годы Великой Отечественной войны — в приказах И. В. Сталина. Создание гимна СССР в 1943 г. послужило формированию советской гражданской идентичности людей. В то же время признавалась этнокультурная сложность общества, возможность и необходимость сближения народов. *Понятие «советский народ» предполагало социально-политическую консолидацию, прежде всего рабочих и крестьян, создавших государство советов. Поликультурное наполнение советского гражданства было реальностью, которая утверждалась в массовом сознании при обращении к этому понятию.*

Великая Отечественная война показала новое качество гражданской консолидации, подтвердила приверженность подавляющего большинства советских людей, независимо от их этнокультурной, конфессиональной и социальной принадлежности, к фундаментальным духовно-нравственным ценностям, центральное место среди которых занял патриотизм. В начале 1942 г. в действующей армии находились 1,2 млн представителей нерусских национальностей. В годы войны было укомплектовано свыше 80 национальных дивизий и бригад. С призывом к мусульманскому населению СССР о вступлении в ряды защитников Родины выступило Центральное мусульманское духовное управление страны. Попытки нацистов выдать себя за сторонников ислама, а

► ¹ См.: Араловец Н. А. Потери населения советского общества в 1930-е годы: проблемы, источники, методы изучения в отечественной историографии // Отечественная история. — 1995. — № 1. — С. 135—140; Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства. — М.: Новый хронограф, 2012. — С. 223—224.

СССР — за порабитителя были отвергнуты съездами мусульманского духовенства в Уфе (1943) и Ташкенте (1944). За подвиги на фронтах Великой Отечественной войны орденами и медалями было награждено более 7 млн человек. Более 11 500 воинов удостоились звания Героя Советского Союза, в том числе русские — 8160, украинцы — 2089, белорусы — 309, татары — 161, евреи — 108, казахи — 96, грузины — 91, армяне — 90 и т. д. Среди повторивших подвиг А. М. Матросова были русские, украинцы, белорусы, казахи, армяне, узбеки, эстонцы, абхазцы, азербайджанцы, евреи, башкиры, буряты, киргизы, марийцы, татары¹.

Вместе с тем среди представителей разных народов в годы войны оказалось около 430 тыс. коллаборационистов, которые активно сотрудничали с фашистскими оккупантами. Однако это не оправдывало репрессивные акции советской власти против ряда народов. Принудительному переселению как «неблагонадёжные» подверглись более 1 млн российских немцев, около 640 тыс. чеченцев, ингушей, карачаевцев, балкарцев, свыше 100 тыс. калмыков. Были выселены более 194 тыс. крымских татар, более 100 тыс. греков, армян, болгар, караимов, курдов, финнов, 172 тыс. корейцев, представителей других национальных меньшинств². Все они на длительный срок получили статус принудительно переселённых, спецпереселенцев.

Вооружённая борьба на фронте, труд в тылу, сопротивление врагу на временно оккупированной территории — всё это объединяло народы СССР общей сверхзадачей, общей бедой и общими радостями. Межэтнические контакты объективно интенсифицировались в воинских частях, в эвакуации, на производстве и на оккупированной территории. *Историческая победа советского народа в Великой Отечественной войне и Второй мировой войне превратила СССР в ведущую мировую державу, предоставив исторический шанс удовлетворить выстрадавшие ценой колоссальных жертв чаяния народов страны на достойную и свободную жизнь.* Для этого нужно было коренным образом реформировать советскую социально-политическую систему в направлении демократизации и внешней открытости. Однако разразившаяся в мире «холодная война» и жёсткий вызов, брошенный

¹ См.: Великая Отечественная война. Вопросы и ответы. — М.: Политиздат, 1984. — С. 406—407; Патриотизм — составляющая государственной национальной политики России: теория, практика. — М.: Голден-Би, 2010. — С. 145—146; Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции Российского государства. — М.: Новый хронограф, 2012. — С. 268—269.

² См.: Бугай Н. Ф. Основы национальной политики России в 1920 — второй половине 1980-х годов: трансформация, реализация, приоритеты // Архонт. — 2019. — Вып. 1 (10). — С. 11—12.

США в стремлении к глобальной гегемонии, породили новую гонку вооружения и беспощадную идеологическую борьбу.

§ 16. Послевоенный период (до распада СССР в 1991 г.)

По мере укрепления властных позиций И. В. Сталина многие имперские традиции России были возвращены к жизни в советском обществе, акценты были перенесены на воспитание трудящихся в духе государственного патриотизма, гордости за победы русского оружия и достижения русской культуры. Ещё в 1939 г. было принято решение об отмене декретов и инструкций первых революционных лет о преследованиях служителей Русской православной церкви и верующих граждан. В 1943 г. было возрождено патриаршество и стали налаживаться отношения между церковью и государством. По словам митрополита Иоанна (И. М. Сычева), «отступление богоборческой власти в войне с церковью и сталинский тост за русский народ подводили черту под изменившимся самосознанием власти, сделав патриотизм, наряду с коммунизмом, официально признанной опорой государственной идеологии»¹.

Разыгрывая после войны государственно-патриотическую карту, советское руководство насаждало социальный конформизм и подавляло усилившееся общественное стремление к более благополучной и свободной жизни. При этом, с одной стороны, использовался демагогический популизм, о чём свидетельствует тогдашняя увлечённость гипертрофией отечественных приоритетов буквально во всех достижениях мировой цивилизации, а с другой, развернулась борьба с так называемыми безродными космополитами. В результате в культивируемом советской пропагандой образе врага произошло смещение акцента с классового принципа на этнополитический, а жупел «антипатриота» существенно потеснил такой ярлык 1920—1930-х гг., как «контрреволюционеры».

После 1948 г. наблюдалось сочетание нагнетания антисемитизма внутри страны с внешнеполитической поддержкой СССР Израиля. Такая амбивалентность дезориентировала советских евреев, решивших, что, помогая Израилю, руководство СССР улучшит и отношение к ним. На фоне ужесточения «холодной войны» и уже сделанного к тому времени политического выбора Израиля в пользу США Сталин занял в еврейском вопросе негативную позицию. Начались аресты членов Еврейского антифашистского комитета (ЕАК) в Москве и «еврейских националистов» по всей стране, а также закрытие еврейских

► ¹ Митрополит Иоанн. Самодержавие духа. Очерки русского самосознания. — М., 1995. — С. 290.

театров, музеев, газет, национальных школ, других этнокультурных структур. Кульминацией антиеврейских репрессий в СССР стало «дело врачей». Запустил его летом 1951 г. Сталин, подозревавший ведущих специалистов Лечебно-санитарного управления Кремля в сотрудничестве с западными спецслужбами. Сразу после смерти Сталина «дело врачей» стало рушиться, и реабилитированные кремлёвские медики были выпущены на свободу.

Этнонациональные проблемы второй половины 1940 — начала 1950-х гг. советская власть предпочтала решать преимущественно репрессивно-силовыми методами, включая подавление вооружённого сопротивления националистов на Западной Украине и в Прибалтике и депортация в отдалённые районы так называемого неблагонадёжного национального контингента, его изоляцию в спецпоселениях. Имела место принудительная коллективизация сельского хозяйства в регионах, которые включались в состав СССР, начиная с осени 1939 г. Из Восточной Пруссии, Южного Сахалина и Курильских островов были отправлены в Германию и Японию соответственно более 1 млн немцев, а также около 300 тыс. японцев и айнов. По межгосударственным соглашениям с восточноевропейскими странами осуществлялся обмен населения по принципу этнической принадлежности: русские, украинцы, белорусы, карпаторусины, литовцы, жившие в Польше, Румынии и Чехословакии, переселялись в СССР, а из СССР в эти страны выезжали их довоенные граждане из числа поляков, румын, чехов, словаков, евреев.

Нагнетание сталинским руководством угрозы «буржуазного национализма» стимулировало не только этнические депортации, но и кадровые чистки в политической и культурной элите национальных республик. На основании обвинений в попустительстве и потворстве «местному национализму» и «засорении» руководящих кадров было сфабриковано так называемое эстонское дело, в ходе которого своих постов лишились первые лица Эстонии. Драматичным было «мингрельское дело» в Грузии. В 1951 г. по указанию Сталина была арестована группа грузинских руководителей, а более 11 тыс. человек выселены с территории Грузии как «враждебные элементы». Сразу после смерти Сталина арестованные коммунисты были освобождены, а выселенные лица возвращены на прежние места жительства.

Ставший Первым секретарём ЦК КПСС Н. С. Хрущёв с 1954 г. предпринял некоторые меры либерального характера в сфере национальной политики. Правда, начало 1954 г. ознаменовалось необоснованной передачей Крымской области из состава России в состав Украины (русские составляли более 71 % населения полуострова). XX съезд КПСС 1956 г. дал мощный импульс «оттепели», начался вывод репрес-

сированных народов из-под дискриминационных ограничений. В 1956 г. вышли указы о снятии ограничений с калмыков, греков, болгар, армян, крымских татар, балкарцев, турок, курдов, хемшилов, чеченцев, ингушей, карачаевцев. И хотя подобная юридическая процедура сопровождалась оговорками о том, что речь не идёт о возврате конфискованного имущества и о праве на возвращение в места, из которых люди были выселены, тем не менее бывшие спецпоселенцы массово устремились в родные края. Сначала власти пытались сдерживать этот процесс запретительными указами. Однако в ноябре 1956 г. ЦК КПСС принял постановление «О восстановлении национальной автономии калмыцкого, карачаевского, балкарского, чеченского и ингушского народов», которое стало основой развернувшегося после этого возрождения ликвидированных этнотерриториальных автономий.

В 1957 г. были восстановлены автономии чеченцев, ингушей, калмыков, карачаевцев. Это было связано с решением вопросов формирования территорий воссозданных автономий и обустройства на них возвращавшегося с востока коренного населения. Так, возрождённой Чечено-Ингушской АССР Ставропольским краем были переданы Наурский, Надтеречный, Шелковской районы. Это было сделано в порядке компенсации за отошедшую к Северной Осетии правобережную часть Пригородного района — территорию, пятикратно меньшую, чем вновь присоединённые районы. Кроме того, Чечено-Ингушской АССР были возвращены земли, включённые в 1944 г. в Грузинскую ССР. Одновременно властям пришлось гасить сопутствовавшие этим переменам конфликты между возвращавшимися на Северный Кавказ ингушами и чеченцами, с одной стороны, и переселёнными в обезлюдившие после их депортации места русскими и осетинами — с другой. *Восстановление справедливости в отношении пострадавших народов носило половинчатый характер. Не произошло их полной юридической реабилитации, а значит, и не до конца было стёрто клеймо обвинения в измене родине. Непоследовательно решались территориальные вопросы. В этом плане оказались обделёнными российские немцы и крымские татары, автономии которых в Поволжье и Крыму не были восстановлены. Власти приняли административные меры против их возвращения в эти регионы.*

Подобная противоречивость в решении внутренних этнополитических проблем неизбежно вела к их обострению. Особенно наглядно это проявилось в прибалтийских республиках, в которых под воздействием ещё и такого фактора, как большой приток русскоязычного населения (особенно в Латвию) — военнослужащих, гражданских специалистов, трудовых мигрантов, коренные жители стали высказывать протест.

Руководство Латвии стало наращивать усилия по охране латышской идентичности и путём административного давления расширяло сферу обязательного использования латышского языка, лимитировало прописку нелатышей в Риге. Аналогичные меры принимались тогда властями Азербайджана и Узбекистана. На всё это центр в лице Н. С. Хрущёва отреагировал достаточно резко. В 1959 г. руководство Латвии, Азербайджана и Узбекистана было подвергнуто чистке, со своих постов были смещены многие чиновники, включая и первых секретарей ЦК КП этих республик. Жёсткое пресечение центром стремления политических элит в союзных республиках расширить свои полномочия привело к затуханию наметившегося было «оттепельного» периода, к переводу решения этнонациональных проблем как в нелегальную сферу (украинское, литовское, крымско-татарское и другие подпольные движения), так и на эмиграционные рельсы (еврейское, немецкое и другие нацменьшинства). В 1948—1986 гг. из СССР выехало около 290 тыс. евреев, 105 тыс. немцев и 52 тыс. армян.

При принятии новой программы КПСС в 1961 г. Н. С. Хрущёв объявил, что «в СССР сложилась новая историческая общность людей различных национальностей, имеющих общие характерные черты, — советский народ». Но принципиальных изменений в советской национальной политике не произошло. Не желая замечать её несоответствие требованиям развития многонациональной страны и набравшей силу этнополитической центробежности, Л. И. Брежнев в декабре 1972 г. торжественно заявил: «Национальный вопрос в том виде, в котором он достался нам от прошлого, решён полностью, решён окончательно и бесповоротно». В выступлении 1977 г., посвящённом проекту новой конституции, он сказал: «...Нет нужды вносить какие-либо принципиальные изменения в формы советской социалистической государственности». Однако реальная ситуация в сфере национальной политики была далека от благополучной. Впоследствии один из бывших руководящих сотрудников КГБ СССР Ф. Д. Бобков признал: «К концу шестидесятых годов наиболее остро обозначились проблемы армяно-азербайджанских отношений, наряду с проблемами крымских татар, немцев Поволжья и турок-месхетинцев. Сложным оказалось и положение евреев, желающих уехать в Израиль. Руководство страны уходило от решения этих вопросов, что, естественно, вызывало настороженность и остальных этнических групп, а появление агрессивно настроенных экстремистов то в одном, то в другом национальном сообществе порождало новые сложности. Власть предрержающая упорно загоняла процесс вглубь, заботясь лишь о том, чтобы он не вышел на поверхность. Она всеми силами стара-

лась замолчать, заглушить национальные противоречия, несколько не заботясь о будущем»¹.

Когда с нарастанием с середины 1980-х гг. системного кризиса в стране стали обостряться межнациональные отношения, политическое руководство оказалось не в состоянии с этим справиться. Первой ласточкой усиления напряжённости стали волнения в Алма-Ате в декабре 1986 г., спровоцированные назначением новым первым секретарём ЦК КП Казахстана Г. В. Колбина, русского по национальности. Потом обострение на межэтнической почве захватило Азербайджан и Армению в связи со стремлением Нагорно-Карабахской автономной области с преобладающим армянским населением выйти из состава Азербайджана. Это привело к этническим чисткам, сопровождавшимся погромами азербайджанцев в НКАО, армян в Сумгаите и Баку, и в конечном счёте к полному исходу азербайджанцев из Армении и армян из Азербайджана. В апреле 1989 г. в Грузии произошёл повлёкший жертвы разгон массовой демонстрации, участники которой выступали за выход из СССР. Протесты были связаны в значительной степени с проблемой Абхазии — автономной республики, которая, в свою очередь, объявила о выходе из состава Грузии.

С мая 1989 г. всколыхнулась Средняя Азия, где в Ферганской области начались погромы турок-месхетинцев. 1990 год был отмечен в Азербайджане вооружёнными столкновениями в Нагорном Карабахе; в Таджикистане (Душанбе), Киргизии (Оше) и Туве возникли межэтнические столкновения, сопровождавшиеся гибелью людей. С ноября начала накаляться этнополитическая обстановка в молдавском Приднестровье. В январе 1991 г. пика достигла политическая нестабильность в республиках Прибалтики, где ещё в конце 1980-х гг. началось национальное движение сначала за расширение прав, а потом за полное отделение от СССР. Столкновения сторонников независимости с войсками силовых структур центра сопровождались кровопролитиями в Вильнюсе и Риге.

§ 17. Этнический фактор в распаде СССР

Вопрос о влиянии этнического фактора на распад Советского Союза обсуждается учёными многих стран мира. Англичанин Дж. Хоскинг и американец Р. Суни, которые изучали советский опыт национальной политики, не считают, что этнический фактор и в целом этническая политика стали первопричиной его распада. Они именуют СССР «инкубатором новых наций», а политику коренизации, проводившуюся вплоть до завершения советского этапа истории России, называют «не

▶ ¹ Бобков Ф. Д. КГБ и власть. — М., 1995. — С. 285.

имевшей аналогов в мире». В СССР, по их мнению, «успели сложиться абсолютно новые нации, которые теперь динамично развиваются», «начало этому процессу положили именно большевики»¹. Наоборот, американский политолог украинского происхождения С. Плохий утверждает, что «проигранная гонка вооружений, экономический спад, идеологическое банкротство коммунизма сами по себе не предопределили гибель СССР. Её причиной стали имперское наследие, полиэтнический состав населения и псевдофедеративное государственное устройство Советского Союза, который представлял собой целый конгломерат народов, управляющихся из Москвы то грубой силой, то культурными уступками»².

Политические и научные дискуссии на тему «Можно ли было сохранить Советский Союз?» продолжаются. В таком контексте важно определить роль каждого фактора, который обусловил распад СССР — этой, по выражению Президента России В. В. Путина, «крупнейшей геополитической катастрофы века». При этом необходимо отбросить разного рода инсинуации вроде «заговора», «предательства», «измены» и т. п. Делать акцент на «этническом факторе» не позволяют итоги всесоюзного референдума в марте 1991 г., в ходе которого свыше 76 % участвовавших проголосовали за сохранение СССР. Это внушительный результат, даже с учётом того, что большая часть жителей Грузии, Молдавии, республик Прибалтики не участвовали в опросе и около половины населения Свердловской области, Москвы и Ленинграда высказались против сохранения Союза. Причины распада заключались скорее в просчётах федеративной политики, особенностях отношений центра и союзных (автономных) республик, в каждой из которых благодаря политике коренизации сформировались этнонации, требовавшие к себе иного, чем ранее, подхода. В этом состояла суть проблемы, но и КПСС, и союзный центр медлили или не понимали необходимость реорганизации Союза на подлинно федеративных началах. Целостной, созидательной национальной политики не было. Коммунистическому руководству не хватило мудрости погасить надвигающийся кризис государства и найти новые формы его существования.

Институты этнически ориентированной власти укреплялись во всех союзных республиках. Шли острые дискуссии вокруг проблем федеративных отношений. Первый секретарь ЦК Коммунистической партии Украинской ССР В. В. Щербицкий, партийные лидеры прибалтийских

¹ См.: «Советский опыт был не так уж плох». Интервью с профессором Джеффри Хоскингом // Неприкосновенный запас. — 2011. — № 4. — С. 143—148; Анатомия революции. 1917 год в России: массы, партии, власть. — СПб., 1994. — С. 257—258.

² Плохий С. Последняя империя. Падение Советского Союза; пер. с англ. — М.: АСТ, 2016. С. 501.

республик ещё в 1988 г. предлагали принять закон о федерации и таким образом значительно расширить полномочия республик. Но центр медлил. Только в сентябре 1989 г. был проведён Пленум ЦК КПСС, принявший платформу партии по национальному вопросу и реформированию СССР. Однако его решения не открывали дорогу главному — началу договорного процесса. К этому времени отдельные республики по собственной инициативе приняли правовые акты, закреплявшие их верховенство над союзным законодательством. Начался процесс так называемой борьбы законов. Первый шаг был сделан Верховным Советом Эстонской ССР, который в ноябре 1988 г. принял Декларацию о суверенитете Эстонской Республики. Этим актом Эстония реализовала свои ранее направленные в ЦК КПСС предложения о незамедлительной разработке конституционного закона СССР, который регулировал бы отношения союзных республик с Союзом и между собой. Тогда же ряд компартий союзных республик предложили создать при Верховном Совете СССР комиссию с участием представителей союзных и автономных республик по пересмотру действующей Конституции СССР и выработке проекта Союзного договора как основополагающего документа союза равноправных республик. Высшее руководство СССР не приняло во внимание эти предложения, считая их сепаратистскими. События в Нагорном Карабахе, Армении, Грузии, Прибалтике, Молдавии вынудили союзный центр сдавать одну позицию за другой, нередко прибегая к сомнительным компромиссам (например, в вопросе о Нагорном Карабахе) и к силовым мерам, вплоть до использования военной силы (сначала в Тбилиси, а позднее в Баку и Вильнюсе).

I Съезд народных депутатов СССР (май—июнь 1989 г.) под давлением депутатов, представлявших интересы союзных республик и автономных образований, начал вторгаться в процесс реформирования СССР. В выступлении известного писателя Валентина Распутина на Съезде прозвучали слова о возможности выхода России из Союза. Хотя они были сказаны в ответ на оскорбительные высказывания отдельных депутатов в адрес русского народа, резонанс от этих слов обернулся политическими требованиями дать РСФСР такие же права, как и другим союзным республикам. Стало понятно, что в случае неуправляемой «суверенизации» остановить процесс распада СССР будет невозможно. Верховный Совет СССР пошёл на популистские меры. По инициативе Президента СССР М. С. Горбачёва Верховный Совет принял ряд законов, которые в конечном счёте привели к открытому противостоянию высших органов власти Союза ССР и союзных республик, прежде всего РСФСР. Не последнюю роль в этом противостоянии сыграла перешедшая во вражду личная неприязнь между М. С. Горбачёвым и Б. Н. Ельциным, избранным Председателем Верховного Совета

РСФСР. В условиях их противостояния, когда авторитет Горбачёва падал, а авторитет Ельцина рос, Первый Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР.

Одержав весной 1990 г. победу на выборах в российский парламент, Б. Н. Ельцин и поддержавшее его движение «Демократическая Россия» подчинили себе законодательную и исполнительную власть в России. С этого момента конфликт, олицетворяемый жёстким противоборством Ельцина и Горбачёва, стал главным в общественно-политическом развитии страны. Для борьбы с Ельциным союзные власти инициировали и поддерживали центробежные силы в автономных республиках. На сентябрьском (1989) Пленуме ЦК КПСС, который был посвящён национальной политике партии, М. С. Горбачёв развил идею о придании нового статуса советской автономии. 26 апреля 1990 г. был принят Закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»¹, который выравнивал правовой статус автономных и союзных республик. Автономным республикам давалось право передавать полномочия Союзу ССР, минуя союзные республики, в состав которых они входили. Отношения же автономных республик и даже автономных округов и областей со «своими» союзными республиками предписывалось строить на основе договоров и соглашений.

Этот закон и Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» коренным образом меняли содержание раздела Конституции о государственном устройстве страны. Согласно им автономные республики приобретали статус «советских социалистических государств» и наряду с союзными республиками становились «субъектами Федерации Союза ССР». Разрушительную силу по своим последствиям для страны имели также принятые 28 февраля 1990 г. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» и Закон от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР». Эти законы стали правовой основой сепаратизма, не только этнического, но и регионального, который вёл к растаскиванию территорий и власти. Фактор автономии предполагалось превратить в средство сдерживания выходящих из-под контроля центра союзных республик, но вместо этого он подстегнул «суверенизацию» не только

¹ См.: Горбачёв М. С. О национальной политике партии в современных условиях. Доклад и заключительное слово на Пленуме ЦК КПСС 19—20 сент. 1989 г. — М., 1989. — С. 26; Третья сессия народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. Стенографический отчёт. Ч. VI. 3—9 апреля 1990 г. — С. 101—109; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — № 19. — 9 мая 1990 г. — С. 429—433.

союзных, но и автономных образований¹. Из 40 автономных республик, областей и округов СССР 32 входили в состав РСФСР (в состав Грузии — 3, Азербайджана — 2, Узбекистана — 1, Украины — 1, Таджикистана — 1). Следовательно, принятые центром законы были направлены на «усмирение» нового, по сути, антигорбачёвского руководства самой крупной союзной республики. Названные законы усилили противостояние руководству Союза со стороны не только Верховного Совета РСФСР, но и верховных советов Украины, Азербайджана и Грузии. Политический деятель С. М. Шахрай, в то время соратник Б. Н. Ельцина, оценивая политические процессы, приведшие к распаду СССР, одной из причин назвал попытку союзного руководства путём претворения в жизнь «плана автономизации ослабить и развалить ельцинскую РСФСР». План «боевых действий» против роста влияния нового российского руководства назывался «процессом опоры на автономии». По мнению С. М. Шахрая, за идеей выравнивания прав всех республик, защиты суверенитета автономий скрывалось стремление, смешав карты, создать государство из 35 республик и тем самым ликвидировать «мятежную» власть РСФСР².

Нет оснований сомневаться в том, что ни М. С. Горбачёв, ни Верховный Совет СССР не ставили перед собой такой цели, как распад страны. Вероятнее всего, ими двигала благородная мысль сохранить Союз, но они не понимали, что принятые ими законы давали юридическую основу для разрушения РСФСР. Именно по этой причине по инициативе Б. Н. Ельцина Верховным Советом была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Писатель А. И. Солженицын в книге «Как обустроить Россию» высказывал мысль о целесообразности «мирного развода» ради сохранения России. «Надо теперь жёстко выбрать, — настаивал он, — между империей, губящей прежде всего нас самих, и духовным и телесным спасением нашего же народа... Держать всемирную империю — значит вымертвить свой собственный народ... Отделением двенадцати республик³, этой кажущейся жертвой, Россия, напротив, освободит сама себя для драгоценного *внутреннего* развития, наконец, обретёт внимание и прилежание на саму себя»⁴.

► ¹ См.: Станкевич З. А. История крушения СССР: политико-правовые аспекты. — М.: Изд-во МГУ, 2001. — С. 56.

² См.: Национальная политика России: история и современность / отв. ред. В. А. Михайлов. — М.: Русский мир, 1997. — С. 354; Шахрай С. М., Клишасс А. А. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2011. — С. 308.

³ Автор уже не брал во внимание Литву, Латвию и Эстонию.

⁴ Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию: Посильные соображения. — Л., 1990. — С. 37.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР вынудила руководство СССР под угрозой обвального распада Союза согласиться на разработку нового Союзного договора, т. е. возвратиться к идее, высказанной ещё в начале 1988 г., но уже в более сложных для политических компромиссов социально-экономических условиях, при тяжёлом моральном состоянии общества. К августу 1990 г. о государственном суверенитете объявили все союзные республики, за исключением Казахстана и Киргизии, и пять автономных республик. Позитивным было то, что в дискуссиях пока ещё соглашались принимать участие представители всех республик, включая Латвию, Литву и Эстонию. За короткий срок было подготовлено несколько вариантов проекта Союзного договора — от нацеленных на сохранение обновлённого Союза на федеративных началах до весьма радикальных, предлагающих преобразование СССР в конфедерацию, т. е. в Союз суверенных государств (путём заключения договора между союзными республиками). Не добившись уступок в пользу своих предложений о конфедерации, делегации прибалтийских республик прекратили участие в подготовке документа.

IV Съезд народных депутатов СССР в декабре 1990 г. высказался за сохранение целостности страны и за преобразование СССР в добровольный равноправный Союз суверенных республик — демократическое федеративное государство, а также вынес решение о проведении общенародного референдума по вопросу сохранения Союза ССР. Однако подготовка Союзного договора зашла в тупик. К тому же от участия в нём отказались ещё три республики — Грузия, Армения и Молдавия. В этой ситуации 23 апреля 1991 г. в Ново-Огарёве — подмосковной резиденции Президента СССР — состоялась закрытая встреча М. С. Горбачёва и глав союзных республик — РСФСР, Украины, Белоруссии, Азербайджана, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Она была инициирована Горбачёвым, который пошёл на большие уступки ради сохранения Союза, пусть даже в «урезанном» виде. Итогом встречи стало Заявление «9+1» (глав союзных республик и Президента СССР), в котором отмечалась готовность продолжить на согласованных принципах заключение нового Союзного договора о создании «Союза суверенных государств». Оно вызвало протест руководителей автономных республик, которые усмотрели в документе отход от прежних договорённостей об их участии в выработке и подписании Союзного договора. Председатель Верховного Совета Татарстана требовал, чтобы автономные республики оставались полноправными субъектами договорных процедур. Представитель Северной Осетии также настаивал на статусе суверенной республики. К ним примкнули руководители Башкирии, Карелии, Чечено-Ингушетии,

Чувашии, Якутии. Возникла перспектива образования более 30 суверенных государств. Не смогли в короткий срок достичь согласия по принципиальным вопросам и представители союзных республик. Б. Н. Ельцин после избрания его в июне 1991 г. Президентом РСФСР занял жёсткую позицию в вопросах разграничения предметов ведения и компетенции нового Союза, которые сформулировали М. С. Горбачёв и Верховный Совет СССР. Его взгляды разделили Председатель Верховного Совета Украины Л. М. Кравчук и Председатель Верховного Совета Казахстана Н. А. Назарбаев. В этой ситуации М. С. Горбачёв предпринял попытку добиться компромисса путём уступок одним и выгодных обещаний другим, чтобы получить хотя бы формальное согласие на подписание Договора. На конфиденциальной встрече в Ново-Огарёве согласие руководителей РСФСР и Казахстана подписать договор было фактически «обменено» Президентом СССР на его готовность отказаться практически от всех своих ближайших соратников и от КПСС, Генеральным секретарём ЦК которой он являлся. Это стало отправным моментом для августовского путча 1991 г.¹

Путч спровоцировал новый, ещё более мощный всплеск «суверенизации» союзных республик. Попытки М. С. Горбачёва возобновить переговоры по Союзному договору стали лишь шагом отчаяния. Он вынужден был исполнять то, что ему диктовали республики и Б. Н. Ельцин. Речь уже шла о наиболее безболезненном демонтаже СССР и поиске форм его юридического оформления, которое в конечном счёте вылилось в Беловежское соглашение. Этнический фактор стал последним аккордом в разрушении Союза ССР. Однако с уходом с геополитической арены СССР роль этнического фактора отнюдь не уменьшилась, но даже возросла. Распад Советского Союза под флагом «само-определения» дал мощный толчок к этнонациональным движениям в России, включая русских. Очагами наибольшего напряжения стали республики Северного Кавказа, Татарстан, Башкортостан, Тува, Якутия, выдвигавшие требования в одних случаях выхода из состава Российской Федерации (Чечня), в других — ассоциированного статуса (Татарстан) или конфедерации. Выдвигались предложения и делались попытки образования Уральской, Дальневосточной, Сибирской, Вологодской (Поморской) республик. Почти десять лет шёл трудный процесс борьбы за сохранение целостности России. Власть вынуждена была встать на путь вооружённого подавления мятежей и терроризма. Выстраивая отношения с рядом республик на основе двусторонних договоров, она прибегала к от-

► ¹ См.: Ельцин Б. Н. Записки Президента. — М.: Огонёк, 1994. — С. 55—56; Пихоя Р. Г., Соколов А. К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х—1991 гг. — М., 2008. — С. 365.

ступлению от некоторых норм Конституции, надеясь, что в дальнейшем можно будет устранить негативные результаты этих отступлений.

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте пути, формы и механизмы интеграции народов, вошедших в состав Российского государства в XVI—XVIII вв.
2. Опишите причины и формы нарастания дезинтеграционных тенденций в Российской империи второй половины XIX — начала XX в.
3. Охарактеризуйте особенности подхода большевиков к решению национального вопроса в 1917 — начале 1920-х гг.
4. Раскройте организационно-правовые, теоретические и идеологические основы СССР как союзного государства.
5. В чём заключалась политика коренизации? Охарактеризуйте её предпосылки, основные формы, результаты, последствия.
6. Охарактеризуйте причины и формы нарастания межнациональных противоречий в СССР в 1950—1980-х гг.
7. Был ли предопределён распад СССР? Можно ли сказать, что он был вызван в первую очередь этнополитическим фактором? Приведите аргументы за и против.

► **Рекомендованная литература**

Аманжолова Д. А. Форматирование советскости. Национальные меньшинства в этнополитическом ландшафте СССР. 1920—1980-е гг. — М.: Собрание, 2010.

Красовицкая Т. Ю. Этнокультурный дискурс в революционном контексте февраля—октября 1917 года. Стратегии, структуры, персонажи. — М.: Новый хронограф, 2015.

Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления / отв. ред. С. Г. Агаджанов, В. В. Трепавлов. — М.: Славянский диалог, 1998.

Российская многонациональная цивилизация: единство и противоречия / отв. ред. В. В. Трепавлов; Рос. акад. наук. Ин-т рос. истории. — М.: Наука, 2003.

Русские в Евразии XVII—XIX вв. Миграции и социокультурная адаптация в иноэтничной среде / Н. Е. Бекмаханова [и др.]; отв. ред. В. В. Трепавлов. — М.; Тула: Гриф и К, 2008.

Советская национальная политика: идеология и практики. 1945—1953 (Документы советской истории) / отв. сост. О. В. Хлевнюк. — М.: РОС-СПЭН, 2013.

Трепавлов В. В. «Белый царь». Образ монарха и представления о подданстве у народов России XV—XVIII вв. — СПб., 2017.

Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции Российского государства / отв. ред. Т. Ю. Красовицкая, В. А. Тишков. — М.: Новый хронограф, 2012.

ГЛАВА 4. РОССИЙСКАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Укрепление гражданского единства, гражданского самосознания и сохранение самобытности многонационального народа Российской Федерации (русской нации) являются приоритетными целями национальной политики. Среди понятий, используемых в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание) раскрывается как «осознание гражданами Российской Федерации их принадлежности к своему государству, народу, обществу, ответственности за судьбу страны, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, а также приверженность базовым ценностям русского общества».

Общая гражданская идентичность всегда важна для государства, заинтересованного в лояльности граждан, в их консолидации, способной стать ресурсом для социального и культурного развития общества, для улучшения социально-психологического самочувствия людей, для их ощущения солидарности в обществе, сопричастности к своей стране, её народу. Гражданская идентичность включает в себя не только представления, значения, но и эмоциональное чувство привязанности, общности, а также готовность действовать во имя страны, государства, принимать участие в жизни общества. Именно деятельностные элементы отличают гражданскую идентичность от идентичности страновой или государственной. Выступая с Посланием к Федеральному Собранию в 2019 г., В. В. Путин отмечал, что есть условия «прорывного развития», которые «невозможно перевести в цифры и показатели, но именно они — консолидация общества, включённость граждан в дела страны... — являются определяющими для достижения успехов»¹.

§ 18. Структура и динамика русской идентичности

Русская идентичность многосоставна. Она может осознаваться людьми не обязательно по всем её признакам, а по некоторым из них, а именно: по идентификации личности со страной, с государством, гражданским обществом, историческим прошлым, общей культурой. При этом у каждого человека и у групп людей может быть одновременно не одна, а несколько идентичностей — так называемая множественная идентичность. Каждый из нас может иметь общероссийскую идентичность, быть русским, татариним, чеченцем, якутом и одновременно ощущать свою общность с жителями края, республики, области, чувствовать свою родовую и профессиональную принадлежность и т. д.

► ¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г.

Общероссийская гражданская идентичность отражает интеграционные процессы в обществе, без которых не могут складываться политические нации. Поэтому в разных странах формируют и постоянно поддерживают свою национальную (в значении гражданской, страновой, политической) идентичность: в Великобритании — британскую, во Франции — французскую, в Испании — испанскую, в Италии — итальянскую, в Японии — японскую, в Китае — китайскую и т. д. Не случайно в рамках Европейского социального исследования (ESSI) так же, как и в рамках Евробарометра (Eurobarometer), изучают гражданскую идентичность. Вывод, который делают исследователи, состоит в следующем: хотя европейские страны имеют много общего, но в обозримом будущем на Западе и в том числе в Европе именно политическая, государственно-страновая идентичность будет одной из самых важных групповых идентичностей¹. «Если сегодня отрицать британскость, то уже завтра Британия распадётся, — говорил В. А. Тишков в интервью «Коммерсанту». — И если для нас важно, чтобы Россия была не просто наследием дружбы народов из старой советской формулы, а дружным народом сегодня и впредь, то нужно точно понять и внятно сформулировать, что это такое»².

Люди консолидируются в общности на основе отличия от других общностей, коллективов вовне, сравнивая себя с другими («мы» — «они»), и одновременно на основе уподобления в чём-либо людей внутри своей общности³. В каждый исторический период в конкретной ситуации идентичность у людей складывается за счёт сопоставления себя с другими, определения, кто эти другие, и одновременно осознания, за счёт чего идёт взаимопритяжение, сплочение в «мы». Поэтому идентичность изменчива, на неё влияют события и люди.

Представление о российском народе складывалось со времён Петра I. Российский историк Николай Карамзин в «Истории государства Российского» использовал понятие «российский народ». Использование этого термина было прекращено в условиях советской власти. Тогда было сформулировано понятие «советский народ». В страновом значении оно являлось преемником понятия «российский народ», но в содержательном смысле в это понятие властью вкладывался прежде всего социальный смысл — лояльность советской системе, советскому

¹ См.: Калхун М. К. Национализм. — М.: Территория будущего, 2006; Primoratz I. (2015). Patriotism / I. Primoratz. — URL: <https://plato.stanford.edu/entries/patriotism/#pagetopright> (дата обращения: 09.12.2019).

² «Каждое новое поколение пишет свою версию истории, и это нормально». Интервью В. А. Тишкова // «Коммерсантъ Наука» № 45. — 2018. — 31 окт. — С. 37.

³ См.: Поршнева Б. Ф. Социальная психология и история. — М.: Наука, 1979.

строю. Советская идентичность, самосознание советского человека было реальностью, с которой немало людей до сих пор не расстались.

Новая российская идентичность в массовом сознании формировалась практически с конца 1990-х гг. и главным образом в 2000-е гг., хотя сама идея была инициирована ещё в конце 1980-х гг. академиком В. А. Тишковым. И в первые постсоветские годы не было сомнений в том, что вместо советской идентичности у нас будет гражданская российская идентичность. В тексте Конституции 1993 г. содержались посылы, которые давали основания для такого понимания. В ней утверждались права и свободы человека, гражданский мир и согласие, незыблемость демократической основы России, ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в России, — говорится в Конституции, — является её многонациональный народ».

Распад СССР, обвинительные лозунги национальных движений привели к потере привычных очертаний не только границ страны, но и социального пространства, смыслов развития, сложившихся социальных отношений. По опросам 1992 г., 47 % жителей страны ещё чувствовали связь с общностью «советский народ», 49 % — с гражданами СНГ, о котором думали как о возможной реальности¹. Показатели доверия даже к ближнему неформальному окружению, а тем более к дальнему, были низкими, показатели ожидания возможной агрессии со стороны чужих — высокими, этнические антипатии увеличивались по мере роста внутренней напряжённости на каждой территории (в Москве до 41 %). Вместе с тем в представлениях людей закреплялся образ нашего общества как более открытого, чем прежде, и ориентированного на ценности достижения жизненного успеха. Одновременно имели место настроения ущемлённости и дезориентации, отсутствие уверенности в завтрашнем дне. Это давало основание говорить о кризисе в национальном (общероссийском) сознании².

Первые общероссийские социологические исследования идентичности россиян, проведённые в 1992 г., показывали, что поколенческие и дружеские связи, солидарность по национальности оказывались наиболее значимыми для людей. Общность с ними ощущали 75—82 % опрошенных. Но очевидным было и другое — у людей была потребность в исторически сложившейся общности со страной. Государство тогда ещё не начало формировать общероссийскую гражданскую идентичность, но в 1992 г., согласно общероссийским опросам, 71 % людей

► ¹ См.: Социальная идентификация личности. — М.: Ин-т социологии РАН, 1993.

² См.: Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. — М.: ВЦИОМ, 1999. — № 3 (41).

отвечали, что они «испытывают чувство общности с россиянами»¹. Конечно, эта солидаризация не отвечала научным требованиям, позволявшим определять её как гражданскую. Институты в стране находились в стадии трансформации, активность людей была больше ориентирована на выживание, чем на соучастие и взаимную поддержку в принятии государственно важных решений. Региональная и этническая солидарность, самосознание были гораздо значимее, чем государственная и гражданская.

Адаптация к трансформационным процессам в 1990-х гг. была неустойчивой, неопределённой. Однако в массовых установках прослеживалась тенденция к достижению компромисса и согласия. Консолидирующей была поддержка идеи стабильности — за неё высказались 50 %, законности и порядка — 42 % (по данным ВЦИОМ, 1996 г.). Объединяло российское общество желание достойной жизни, социальной защиты, которой ожидали от государства.

Общероссийская солидаризация во многом исходила тогда из защитных мотивов. Сепаратизм и особенно чеченский конфликт стимулировали образ внешнего и внутреннего врага. В разгар военных событий в Чеченской Республике в 1990-х гг. около 75 % опрошенных россиян (по общероссийской выборке ВЦИОМ) говорили о внешних и внутренних врагах России. После Хасавюртовских соглашений 1996 г. и прекращения военных действий в Чеченской Республике подобные настроения несколько успокоились, и к весне 1999 г. их разделяли 65 % опрошенных. Но когда осенью 1999 г. в российских городах были совершены террористические акты, ощущения наличия внутренних и внешних врагов снова были выявлены у 75—76 % людей. Уровень этнического негативизма менялся в связи с состоянием напряжённости. Согласие с тем, что «нерусские пользуются сейчас в России слишком большим влиянием», в 1990 г. высказывали 40 %, в 1993 г. — 54 %, в 1996 г. — 40 % и в 1998 г. — 57 % людей. В 1997 г. 53 % опрошенных считали, что при назначении на ключевые должности и посты в правительстве надо принимать во внимание национальность человека. Поскольку в общероссийских опросах доминирующее большинство составляют русские (как и по численности населения в стране), эти ответы характеризовали прежде всего настроения русских. Общей тенденцией во второй половине и особенно к концу 1990-х гг. был общественный запрос на доверие между людьми и доверие к институтам, способным обеспечить необходимый баланс стабильности и развития общества.

¹ См.: Социальная идентификация личности / отв. ред. В. А. Ядов. — М.: Ин-т социологии РАН, 1993.

С начала 2000-х гг. понятие общероссийской идентичности уже вошло в общественный дискурс: понятия и фразы «российская нация», «мы — многонациональный народ России», «единый народ России» включались в ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В 2000 г. понятие «нация» в общероссийском значении и производное этого слова — «национальный» — употреблялись в послании десять раз, в 2007 г. — восемнадцать.

Наиболее репрезентативные общероссийские опросы, позволяющие сравнивать динамику гражданской идентичности за 2000-е гг., проводились с 2005 г.¹ Вопрос респондентам был сформулирован так, чтобы они могли выбрать, сравнивая достаточно значимые для них общности: «Встречая в своей жизни разных людей, с одними мы легко находим общий язык, понимаем их. Иные же, хоть и живут рядом, всегда остаются чужими. Если говорить о вас, то о ком бы вы могли сказать: «Это мы»?» Приводим статистику по ответам респондентов о динамике гражданской идентичности в сравнении с другими наиболее массовыми коллективными идентичностями (табл. 3).

Таблица 3

Динамика гражданской идентичности среди других коллективных идентичностей (сумма ответов «часто» и «иногда»), в % к опрошенным в 2005, 2015, 2018 гг.

Ощущение связи, единства	2005 г.	2015 г.	2018 г.
С людьми вашего поколения	94	95	96
С людьми той же профессии, рода занятий	87	88	88
Со всеми гражданами России	65	75	79
С жителями края, республики, области	74	81	84
С теми, кто живёт в том же городе, селе	89	90	92
С людьми вашей национальности	85	91	91
С людьми того же достатка, что и вы	87	88	91
С людьми, близкими вам по политическим взглядам	60	68	74

¹ Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS-HSE); мониторинговых опросов Института социологии ФНИСЦ РАН, рук. М. К. Горшков, 2015—2016 гг.

С 2005 по 2018 г. доля людей, ощущающих связь с гражданами России, увеличилась с 65 до 79 %. Гражданская идентичность была самой динамичной, она выросла на 14 процентных пунктов, в то время как другие идентичности — этническая, региональная — на 6—7 пунктов. Судя по другим исследованиям ВЦИОМ и Института социологии РАН, где в большей мере были представлены регионы с русским населением, с гражданами России ассоциировали себя 84 % опрошенных. Эта цифра была введена в текст изменённой Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года Указом Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703.

Из таблицы 3 следует, что доля ощущающих единство со всеми гражданами России к 2015 г. заметно повысилась. Это было связано не только с тем, что люди привыкли к новому очертанию границ страны, этническому составу населения, новым социальным отношениям. Имело значение и то, что в политическом пространстве страны всё чаще звучало слово «россияне» и фразы «мы граждане России», «наша гражданская идентичность». Эти понятия разъяснялись главой государства.

Выступая на Валдайском форуме в сентябре 2013 г., В. В. Путин говорил, что гражданская идентичность не может быть навязана сверху и построена на основе идеологической монополии. «Такая конструкция неустойчива и очень уязвима... Необходимо историческое творчество, синтез лучшего исторического опыта... с пониманием, что это не застывшее нечто, данное навсегда, а живой организм. Только тогда наша идентичность будет основана на прочном фундаменте, будет обращена в будущее, а не в прошлое»¹. Эта ориентация была принята при формировании гражданской идентичности. В стране стала реализовываться стратегия, согласно которой формирование и укрепление российской гражданской идентичности стали приоритетными направлениями национальной политики.

Различные обстоятельства оказывали влияние на массовое сознание людей в 2014—2015 гг. Очевидным было воздействие СМИ, которые постоянно употребляли сравнения «мы — они» применительно к Украине, мотивировали «оборонные» настроения в связи с событиями в Сирии и осложняющимися отношениями с США и Евросоюзом. Внутренняя ассоциативность стимулировалась событиями Олимпиады в Сочи (2014), воссоединением Крыма с Россией (2014), международными спортивными соревнованиями, особенно Чемпионатом мира по футболу (2018). Реактуализация чувств «Крым наш», реформа пенсионной системы, экономические трудности и внешнеполитические события

¹ Заседание международного дискуссионного клуба «Валдай» // Президент России. Официальный сайт. 19 сентября 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19243> (дата обращения: 18.08.2017).

объясняли некоторое снижение российской идентичности в конце 2018 г. и по данным ФАДН, и по данным других научно-информационных центров.

§ 19. Региональный аспект российской идентичности

Общероссийские данные об идентификации опрашиваемых с остальными гражданами России и данные в разных регионах и субъектах Федерации различаются. В середине первого десятилетия 2000-х гг., по данным Европейского социального исследования (ESSI), идентификация с гражданами России фиксировалась по стране у 64 % населения, а по регионам колебалась — от 70 % в Центральном и 67 % в Поволжском федеральных округах до 52—54 % в Сибири¹.

Пока не проводилось исследований, которые фиксировали бы общероссийские и сопоставимые репрезентативные региональные данные (по всем регионам) об идентификации с гражданами России. Общероссийские опросы, даже охватывающие более 4 тыс. респондентов, не дают репрезентативных данных по субъектам Федерации. Поэтому для анализа ситуации в регионах используются данные тех региональных опросов, в которых задавались сопоставимые вопросы.

Когда изучаются межрегиональные данные, сравниваются российская идентичность и степень ассоциированности респондентов с ней в регионах с преимущественно русским населением, а также в республиках с разным уровнем представленности русских и людей других национальностей, дающих название республикам. Реализуемый подход используется и при сравнении российской гражданской идентичности русских, живущих преимущественно в своей и инокультурной этнической среде, а также при сравнении этой идентичности у русских и людей других национальностей.

Эмпирической базой для анализа являются результаты общероссийских опросов Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН за 2015—2017 гг.², а также результаты репрезентативных опросов в субъектах Российской Федерации (Астраханской области, Республике Башкортостан, Калининградской области, Республике Карелия, Москве и Московской области, Республике Саха (Якутия), Ставропольском крае, Республике Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре), проведённых в 2014—2018 гг. Центром исследования межнациональных отношений

► ¹ См.: Российская идентичность в Москве и регионах. — М., 2009. — С. 22.

² См.: Проект «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом и этноконфессиональном контексте» (рук. М. К. Горшков). Выборка — 4000 единиц наблюдения в 19 субъектах РФ.

Института социологии ФНИСЦ РАН¹. Для сравнений также использовались данные опросов ВЦИОМ по заданию ФАДН в 2016—2017 гг.

В оценке общероссийской интегрированности общественное внимание обычно больше привлекают республики. В 2012 г. в Башкортостане ответ «мы — граждане России» выбрали до 90 % опрошенных, а в 2015 г. Татарстане об ощущении связи с гражданами России заявили 86 % опрошенных. В 2017—2018 гг. в условиях урегулирования противоречий в период общественных дискуссий в языковой сфере в Башкортостане и Татарстане гражданами России считали себя 80 %. Проведённые в 2012 и 2015 гг. в Республике Саха (Якутия) репрезентативные опросы показали, что гражданская идентичность в этой республике была не ниже общероссийских показателей (в какие-то годы даже чуть выше) — 80—83 %.

Репрезентативные региональные исследования в Мордовии и Чувашии зафиксировали российскую гражданскую идентичность не ниже общероссийских данных (согласно результатам, представленным осенью 2018 г. на конференции, посвящённой 50-летию этносоциологии, в Казани).

По данным 2015—2016 гг., в Кабардино-Балкарии в той или иной мере с гражданами России ассоциировали себя до 60 % опрошенных, в Адыгее — 71 %².

В 2018 г. был проведён репрезентативный опрос в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, в одном из самых экономически благополучных регионов с доминирующим русским населением, характеризующимся, однако, высоким притоком мигрантов. Здесь сильно распространена региональная идентичность, но в то же время российская идентичность составляет 90 %. Между тем в Ставропольском крае соответствующие данные едва дотягивали до общероссийских³.

Можно отметить, что и по такому показателю, как ощущение жителями сильной связи с остальными гражданами России, данные республик ненамного отличались от средних по стране, а если отлича-

¹ Проект «Ресурс межэтнического согласия в консолидации российского общества: общее и особенное в региональном разнообразии» (рук. Л. М. Дробижева). В каждом субъекте Федерации выборка включала 1000—1200 единиц наблюдения. Выборка территориальная, трёхступенчатая, случайная, вероятностная. Метод сбора информации — индивидуальные интервью по месту жительства.

² Исследование осуществлялось Институтом социологии и регионоведения Южного федерального университета. Выборка репрезентировала Южный федеральный округ и не была репрезентативной по республикам. См.: Национальная политика в России: возможность имплементации зарубежного опыта / отв. ред. Ю. Г. Волков. — М.: Социально-гуманитарные знания, 2016.

³ См.: Российская идентичность в Москве и регионах / Ин-т социологии РАН; отв. ред. Л. М. Дробижева. — М.: МАКС Пресс, 2009. — С. 22.

лись, то нередко даже в лучшую сторону. В Республике Саха (Якутия) о сильной связи говорили чаще на 9—14 процентных пунктов (в 2012, 2015 гг.), в Татарстане — почти на 17 процентных пунктов (в 2018 г. — 46,7 %), чем по России в целом (30 %). Там же, где социально-экономические трудности накладываются на межэтнические противоречия, в неурегулированности которых местное население видит недоработку федерального центра, как, например, в Кабардино-Балкарии, снижается ощущение связи с общероссийской общностью.

Чем действительно различается российская гражданская идентичность в республиках, так это силой солидаризирующих признаков. В республиках солидарность на основе общего государства доминирует больше, чем по стране в целом: в Республике Саха (Якутия) — 75 %, в Республике Татарстан и Республике Башкортостан — 80—81 % (при 66 % в стране в целом). При этом среди башкир, татар, якутов доминанта интегрирующего фактора более заметна, чем среди русских, проживающих в республиках. В республиках несколько чаще называют как солидаризирующий признак и общую территорию — 57—58 % (при 54 % в стране в целом). В большинстве республик около 95 % населения хорошо знают русский язык, но как объединяющий признак его, как и культуру, называют заметно реже, чем государство и территорию. В Республике Башкортостан, например, в качестве солидаризирующего признака его назвали около 24—26 % башкир и татар, в Республике Саха (Якутия) — 25 % якутов и 30 % русских.

Язык, история, культура — основные интегрирующие факторы в этнической идентичности. Но в республиканских вариантах общероссийской идентичности существующие в исторической памяти травмы прошлых эпох накладывают отпечаток на степень распространённости факторов общей истории и культуры как объединяющих. Общность истории и культуры среди якутов называло не более четверти опрошенных, среди башкир, татар в республиках — не более трети. Во время свободных интервью респонденты находили этому объяснение. Журналистка, работающая с этнополитической тематикой, говорила: «Даже среди русского большинства иногда люди думают, что российскостью хотят сделать их унифицированными. Но это страшилка. У представителей других национальностей чувство, что они россияне, ярко выраженное. Я с ними общаюсь, вижу это. Они этим гордятся. Но ведь у них есть и своя культура, своя история каждого народа. Что из этого входит в общероссийскую историю — об этом у каждого своё представление. Объединяющее в культуре, конечно, что-то есть — праздники государственные, Пушкин — «наше всё».

Общегражданский признак — ответственность за дела в стране. В республиках, где проводились репрезентативные опросы, его называли не реже, чем в общероссийских опросах, а в Республике Саха (Якутия) даже чаще (50 % и более). Причём якуты и русские солидарны в этих чувствах. Практически нет различий по этому идентификатору между татарами и русскими в Республике Татарстан (34 и 38 % соответственно), между башкирами и русскими в Республике Башкортостан (36 и 34 % соответственно).

В 2000-х гг. основная тенденция была нацелена на совместимость общероссийской с позитивной региональной и с этнической идентичностями. Сильная региональная идентичность, будь то в Калининградской области, Республике Саха (Якутия) или Республике Татарстан, была результатом прежде всего деятельности региональных элит и преподносилась через ощущение значимости данного пространства для страны. В Калининграде, например, часто говорили: «Мы — лицо России для Запада»; в Казани: «Мы — достаточно быстро развивающийся регион России»; в Ханты-Мансийске: «Мы — энергетическая база безопасности страны». Конечно, соблюдение баланса российской и региональной идентичности дело непростое и требует постоянного внимания и изучения.

§ 20. Пути и механизмы формирования российской идентичности

Жизненность российской идентичности не подвергается сомнениям, но её понимание вызывает определённые споры по трём вопросам: можно ли эту идентичность называть гражданской, какие в ней главные солидаризирующие смыслы и означает ли общероссийская гражданская идентичность замену этнической идентичности.

Наша государственная и гражданская идентичность базируется на исторической памяти и общей культуре, общих ценностях. Россия — страна полиэтничная, многонациональная. «Народов много — страна одна» — один из самых популярных в настоящее время лозунгов социальной рекламы. Это достаточно ярко отражено в массовом сознании. Когда во время опросов респондентам задают вопрос, надо ли поддерживать культуру российских народов, то 73 % опрошенных соглашались с тем, что это необходимо¹. При обсуждении проекта новой редакции Стратегии государственной национальной политики высказывалось мнение о русской нации как об основе национального госу-

¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книга вторая / М. К. Горшков [и др.]; отв. ред. Горшков М. К., Петухов В. В. — М.: Весь Мир, 2015. — С. 222.

дарства. Залогом единства нашего общества являются русская культура, русский язык и историческая память. В то же время государство и территория, которые составляют основу политической нации, основу «патриотической лояльности» составить не могут. «Гражданство Российской Федерации существует после 1991 г., в то время как культура, история соединяют поколения»¹. Иногда приводят аргумент, что за рубежом всех, кто приезжает из России, называют русскими. Но подобным образом приезжающих к нам (и в другие страны) шотландцев или уэльсцев часто называют не британцами, а англичанами, хотя официально они являются гражданами Великобритании. Такая же ситуация и в Испании: басков, каталонцев называют нациями (представители баскского и каталонского движений), но они, как и кастильцы, входят в испанскую нацию. Некоторые предлагают называть Россию цивилизацией. В основе такого подхода — стремление консолидировать русских в России и других странах по принципу «стран много — народ один». Но не умаляя значения «русского мира» и не забывая о поддержке русскоязычного населения в других странах, важно понимать, что целостность российского народа и гражданская солидарность являются высшими ценностями и главными условиями существования самой России.

Когда в 2000-х гг. государство стало активно формировать российскую идентичность, либерально мыслящие интеллектуалы высказывали сомнения относительно того, можно ли называть российскую идентичность гражданской, если нельзя сказать, что в России сформировалась политическая, гражданская нация. Конечно, не все люди и в странах, считающихся демократическими, целиком разделяют и соблюдают все нормы и ценности гражданского общества. Не случайно в Европейском социальном исследовании (ESSI), так же как и в Евробарометре, использовались не все индикаторы гражданской идентичности и их набор менялся². Такое встречается и в нашей стране, но всё же россияне участвуют в выборах, большинство соблюдают законы государства, многие участвуют в общественных организациях и движениях, работают волонтерами. Поэтому во многих ключевых аспектах гражданское общество в России существует и даже имеет давние исторические корни.

► ¹ «Нужен ли закон «о российской нации» народам России и русскому народу» // Передача «Что делать?». Телеканал «Культура». 12.12.2016. (Выступление М. В. Ремизова). URL: tvkultura.ru/video/show/brand_id/20917/episode_id/1433092/video_id/1550848/viewtype/picture/ (дата обращения: 27.09.2018).

² Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. Spring 2017. URL: ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79565 (date of access: 27.09.2018).

Представители республик РФ и русские активисты выражали опасения, что гражданская идентичность будет нивелировать этнонациональную идентичность. Подчеркнём в связи с этим: не совсем корректно называть российскую гражданскую идентичность надэтнической. Она не «над», она — «вместе». В этом нас убеждает изучение массового сознания россиян. Данные репрезентативных опросов показывают, что лежит в основе представлений россиян, когда они ассоциируют себя с гражданами России. Это прежде всего государство, потом территория и русский язык, затем пережитые исторические события, праздники, обычаи, традиции¹.

Выбор таких признаков, как государство и общая территория, объясним, поскольку российская идентификация для немалой части людей — это страновая идентификация. И та и другая имеют исторические обоснования. Государственная доминанта и связь по территории в идентификационной матрице дают основание считать нашу российскую идентичность государственно-гражданской. Идентификация с государством просматривается достаточно чётко не только в ответах массовых опросов, но и в многочисленных интервью. Вот мнение специалиста, работающего в правовой сфере (Москва): «Хотят признать себя россиянами, значит, частью государства... Я не думаю, что найдётся много таких людей у нас, кто сказал бы: «Я себя идентифицирую вне своего государства». Мы хотим признать себя равноправными гражданами страны... народ в смысле государственного, территориального сообщества». Примерно так же высказывался и общественный деятель (Москва): «Мне кажется, что большинство людей понимает термин «общероссийская гражданская нация»... как гражданскую принадлежность. Государство и является скрепой всего многообразия. Государство предоставляет равные права, возможности...» Следующее мнение высказано этнополитологом, знакомым с материалами прессы и результатами социологических опросов: «...если респондент причисляет себя к российской нации (осознаёт), он рассуждает о себе как об участнике согражданства... люди верят, что государство принадлежит им и проявит уважение к ним как к своим гражданам... имеет значение и название государства». Социолог выражает следующее мнение: «Россиянами все себя считают, но большая часть, кроме каких-то сложившихся стереотипов, не всегда называют. Гражданская компонента в первую очередь... это ощущение себя в качестве гражданина государства».

Не столь высоки идентификаторы (полученные в ходе общероссийских опросов) по таким признакам, как историческое прошлое и культура, это проще всего объяснить тем, что люди живут настоящим, а не прошлым, особенно молодёжь. Но это лишь частичное объяснение.

► ¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. — С. 190.

Оценка исторического прошлого может не только объединять, но и разъединять. В разных поколениях по-разному оцениваются и далёкое прошлое, и советский период, а также 1990-е гг. Поэтому не такие высокие показатели исторического прошлого как фундамента российской идентичности в восприятии наших граждан вполне объяснимы.

Не так просто интерпретировать ответы респондентов о культуре как об объединяющем факторе. Для одних это нормы поведения, для других — искусство, литература, для третьих — традиции, памятники исторического наследия. Но культура приоритетна в этнической идентификации людей. При идентификации с людьми своей национальности 75 % опрошенных называют язык, 63 % — культуру, 47 % — обычаи, обряды, а общую государственность ставят в приоритет 33 %¹. Эти данные говорят о совместимости общероссийской и этнической идентичности у наших граждан, поскольку общероссийский культурный капитал состоит из синтеза разных культур и традиций.

Консолидирующая российская идентичность по-прежнему обсуждается учёными и политиками, но она существует и как реальная социальная практика в сознании граждан России и в публичном пространстве. В 2017 г. в российских СМИ число упоминаний гражданской идентичности, включая сам термин «россияне», составило почти 700 тысяч. При этом в сравнении с 2015—2016 гг. число упоминаний выросло вдвое (с 300 тысяч). Чаще всего «россияне» упоминаются в СМИ Москвы, Приморского края, Московской области, Татарстана.

В последние два-три года особенно очевидным стало формирование российской идентичности за счёт сравнений «мы» и внешних «они» в негативном содержательном наполнении (Украина, США, Евросоюз). В такой ситуации для поддержания баланса особенно важно наполнять образ «мы» позитивным содержанием. Очевидно, что одних спортивных побед на международной арене, которые поддерживают эмоциональный компонент идентичности, для этого недостаточно. Для поддержания позитивного баланса нужны усилия государства и гражданского общества. Для укрепления гражданской идентичности важно повышать доверие населения к политическим институтам. Следовательно, сами политические институты общества должны в соответствии с законом выполнять свои функции. *Ценность справедливости, исполнение закона и соблюдение порядка — самые востребованные ценности в массовом сознании.*

Гражданское сознание проявляется в культуре демократического волеизъявления. Граждане должны чувствовать результативность своего участия в выборных процессах, в принятии решений на местном уровне, по вопросам, затрагивающим их интересы. Среди них могут быть,

▶ ¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. — С. 190.

например, и вопросы участия в органах власти независимо от национальности, вероисповедания, вопросы о доступности образования и реализации права на труд, в том числе в престижных видах деятельности. Общей заботой должна стать реализация гражданских ценностей, которые зафиксированы в Конституции: права и свободы человека, гражданский мир и согласие, ответственность за свою Родину. Это и многое другое подтверждено поправками в Конституцию от 1 июля 2020 г. В гуманистическую ценность отечественной культуры входит поддержание межнационального (межэтнического) согласия, взаимопонимания и уважения к людям независимо от их национальности и вероисповедания, объединение их усилий, умений, навыков, направленных на реализацию целей развития общества.

К знаниям и ценностям, входящим в общероссийскую идентичность, люди должны приобщаться с молодости. Уже в детском саду детей можно познакомить с картой и глобусом, с помощью которых они запомнят очертания своей страны. В начальной школе детям рассказывают о флаге и гербе страны и о своей малой родине, о культурном многообразии и богатстве многонационального народа Российской Федерации. В средней школе в курсе обществознания учащиеся знакомятся с правовыми нормами нашего государства и принципами функционирования гражданского общества. На уроках истории и литературы они учатся чувствовать, сопереживать событиям, имевшим место в стране, а читая произведения классической литературы, они могут понять общечеловеческие ценности, моральные нормы и особенности социального взаимодействия. Школа, вуз, трудовой коллектив, семья, дружеский круг общения, СМИ формируют знания и чувство сопричастности к обществу, стране, государству, без которых не может быть гражданской идентичности, а без неё нет и русского народа. В формировании гражданской идентичности участвуют литература, кино, музыка, театр, изобразительное искусство.

Эффективным способом воспитания сопричастности к гражданской культуре является участие в коллективных действиях по благоустройству своего дома, квартала, города, по поддержке нуждающихся в медицинской помощи, семей беженцев, обучающихся русскому языку детей трудовых мигрантов. Имеют значение спортивные и культурные мероприятия, когда ради достижения общих целей коллективы объединяют людей разных национальностей.

§ 21. Межнациональные (межэтнические) отношения

Среди целей и задач Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года были указаны укрепление мира и согласия и гармонизация межнациональных отно-

шений. Эти задачи направлены прежде всего на укрепление единства многонационального российского общества (русской нации), гражданской идентичности. Межнациональные (межэтнические) отношения реализуются на институциональном, групповом и личностном уровнях. Институциональный уровень представлен в главах 4 и 7, групповой — в главе 8. В данной главе рассматривается *личностный уровень межэтнических отношений*, который, конечно, связан с групповым и институциональным, но формируется под влиянием и других, главным образом социальных, культурных и психологических факторов.

Характер межнациональных (межэтнических) отношений, с одной стороны, отражает степень решения социальных и политических проблем в полиэтническом обществе, а с другой стороны, является составной частью и проявлением интегрированности общества. Поэтому не случайно в Стратегии поставлена задача изучения и мониторинга межнациональных отношений. В соответствии с задачами государственной программы «Реализация государственной национальной политики» (утверждена в 2016 г.) ФАДН были разработаны индикаторы состояния межнациональных и межконфессиональных отношений. Естественно, общероссийские опросы, какими бы они ни были по уровню репрезентативности (по количеству единиц наблюдения — опрошенных), не могут отразить всё разнообразие ситуаций в регионах страны. Поэтому предполагается, что в субъектах Федерации тоже должны проводиться опросы, включающие скоординированные индикаторы. Конечно, они могут включать и свои вопросы, отражающие региональную специфику и позволяющие объяснить ситуацию в регионе.

Всё больше единодушия в мировой науке и практике проявляется в вопросе о необходимости учёта разных факторов при анализе межнациональных отношений. Среди таких факторов выделяются следующие: численность и этнический состав населения, процент мигрантов, уровень образования населения, занятость, уровень безработицы; показатели, характеризующие социально-демографические позиции взаимодействующих групп; политические переменные (например, межгрупповое соперничество, проявления авторитаризма); переменные, связанные с идентичностью (в российском опыте учитывается не только этническая, но и гражданская, локальная идентичность); показатели субъективно воспринимаемой угрозы (например, отношение к приёму новых мигрантов, изменению статуса территории); переменные, связанные с личным опытом.

Необходимо обратить внимание на различную значимость показателей в разных культурах, влияющих на межнациональные отношения. Такая ситуация, например, зафиксирована с объективной и субъективной оценкой благосостояния. Так, в достаточно благополучной среде субъектов Северо-Западного федерального округа Калининградской области, находящейся в первой половине рейтинга регионов по социально-экономиче-

скому положению субъектов РФ, 60 % населения на воображаемой лестнице из девяти ступеней по доходам отнесли себя к стоящим на четвёртой и пятой ступенях. В Астраханской области, по всем показателям укрепившейся во второй половине вышеназванного рейтинга регионов, большинство населения (61 %) также относят себя к середине — стоящим на четвёртой и пятой ступенях лестницы из девяти ступеней по доходам. Отметим, что самочувствие и в трудовой сфере в этих регионах позитивно: удовлетворённость работой у калининградцев практически такая же, как и у астраханцев (83 и 77 % соответственно).

В проведённых по заказу ФАДН опросах, реализованных ВЦИОМ и Фондом «Общественное мнение» (ФОМ), использовались следующие показатели для анализа:

1) доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, к общей численности граждан РФ;

2) доля тех, кто ощущает связь с гражданами России, имеет гражданскую идентичность;

3) доля тех, кто не испытывает дискриминации по национальному, этническому, расовому, языковому признакам среди всех опрошенных;

4) доля тех, кто за последний год сталкивался с нарушением прав или ограничением возможностей из-за национальной принадлежности при поступлении на работу, продвижении по работе или обращении в государственные учреждения;

5) доля граждан, которые лично ощущают недоверие или неприязнь к себе, нарушение прав или ограничения возможностей из-за этнической или религиозной принадлежности;

6) доля тех, кто сам с предубеждением относится к представителям другой национальности или другой религии, других религий;

7) доля граждан, не испытывающих негативного отношения к инонациональным мигрантам, в общей численности граждан РФ¹.

Пик межэтнических напряжений пришёлся на 2013 г. Тогда межнациональную напряжённость ощущали около 43 % населения, проживающих в городе/селе. Враждебность к людям других национальностей чувствовали 20 %, а редко ощущали её 39 %. Обида от распада СССР у россиян притуплялась, но ещё остро ощущались постконфликтные ситуации. В 2013 г. обстановку на Северном Кавказе более 60 % опрошенных оценивали как напряжённую². Тревоги накладывались на недовольство быстрым притоком инокультурных ми-

¹ См.: Хайкин С. Р., Бережкова С. Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. — 2016. — № 5. — С. 97—110.

² См.: Общественное мнение — 2017. — М.: Левада-Центр, 2018. — С. 169, 175.

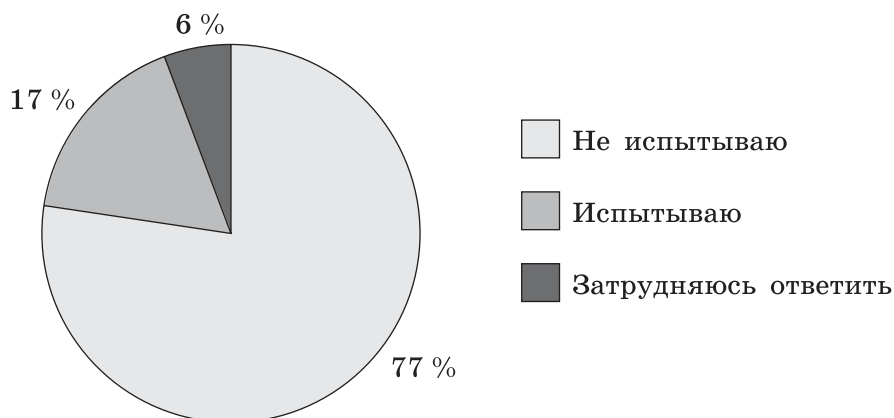
грантов. С ними связывали конкуренцию за рабочие места (54 %) (хотя чаще всего они были заняты теми работами, за которые местные жители не хотели браться), правонарушения и недовольство тем, что они «ведут себя как хозяева на нашей земле» (более 40 %).

Обстановка существенно менялась с 2014 по 2017 г. «Крым наш!», Олимпиада 2014 г. в Сочи, изменение повестки дня в СМИ — перенесение враждебности на внешние силы — всё это привело к тому, что тревоги стали уходить из сферы межэтнических отношений. По опросам ВЦИОМ, в 2016 г. с проявлениями неприязни, нарушением прав из-за национальности сталкивались 8 % россиян (среди нерусских — 13 %). Хотя это миллионы граждан, но всё же данные показатели говорили о достаточно благоприятной ситуации в стране в целом. В конце 2016 г. 66 % опрошенных считали, что отношения между людьми разных национальностей за последний год не изменились, 17 % говорили, что они улучшились, 11 % — что они скорее ухудшились, и ещё 6 % затруднились с оценкой. Наибольшая доля оценивающих межнациональные отношения как улучшившиеся была, по данным ВЦИОМ, в Северо-Кавказском федеральном округе — 47 %.

Наименьшие показатели улучшения межнациональных отношений были зафиксированы по Северо-Западному и Центральному федеральным округам — 12—13 %, при том что и оценивающих их как ухудшившиеся здесь было столько же (12—13 %). Между тем и Центральный, и Северо-Западный федеральные округа — это не самые полиэтничные регионы. В более полиэтничном Приволжском федеральном округе обстановка в целом оказалась лучше, чем в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Таким образом, *в социальной практике важно уяснение конкретной ситуации внутри каждого макрорегиона и даже локальности.*

Рассмотрим отношение россиян к людям иной национальности. Это важный индикатор, даже если событий негативного характера в публичной сфере не фиксируется. В мониторинге ФАДН этот вопрос был поставлен в такой форме: «Некоторые люди с недоверием или неприязнью относятся к представителям той или иной национальности. А вы лично испытываете или не испытываете недоверие или неприязнь по отношению к представителям какой-либо национальности?» Ответы на этот вопрос (в процентном соотношении) представлены на рисунке.

Судя по ответам, неприязненные чувства к представителям иной национальности испытывают 17 % опрошенных (см. рис. на с. 117). Но эти обобщённые по стране данные в конкретных регионах различаются. Тех субъектов Федерации, где люди чаще, чем в среднем по стране, испытывают неприязнь и недоверие к людям по этническому признаку,



оказалось 19 (табл. 4). Стоит обратить внимание, что среди перечисленных субъектов Федерации всего три с этнонациональными названиями. Остальные 16 — это области с доминирующим русским населением. Среди них Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Тверская, Новгородская, Владимирская, Тульская области — это не самые сложные по этническому составу населения регионы, высокий приток мигрантов был только в мегаполисах.

Таблица 4

Субъекты Федерации, где доля людей, лично испытывающих недоверие или неприязнь по отношению к представителям какой-либо национальности, выше, чем в среднем по стране (в %)

20–25 %	26–30 %
Республика Башкортостан (20)	Владимирская область (26)
Ленинградская область (20)	Волгоградская область (26)
Свердловская область (20)	Санкт-Петербург (26)
Амурская область (21)	Московская область (27)
Костромская область (21)	Новгородская область (27)
Москва (21)	Сахалинская область (27)
Ямало-Ненецкий АО (21)	Тверская область (30)
Иркутская область (23)	
Кемеровская область (23)	
Псковская область (23)	
Республика Тыва (23)	
Тульская область (24)	

В публичном пространстве нередко акцентируется внимание на сложности полиэтничности нашей страны именно в связи с наличием республик в составе Российской Федерации (особенно часто эти идеи декларируются ЛДПР). Однако межэтнические предубеждения присутствуют у людей не только в республиках, но и в областях, к тому же не только с высоким уровнем вероятности межэтнического общения (например, в Астраханской области), но и с однородным русским населением (Калининградская, Московская области — 39—53 %).

За этническими предрассудками скрываются разные факторы. Так, существенным обстоятельством, позитивно влияющим на межнациональные (межэтнические) отношения, является исторически сложившаяся длительность и привычность межэтнических контактов, что смягчает сложность общения, в том числе с вновь прибывающими мигрантами, особенно если местная община оказывает поддержку и участвует в урегулировании напряжений. Тем не менее всякий раз власть и общественность стараются урегулировать возникший конфликт. То есть у людей есть желание сохранить традиции совместного проживания, и такие не навязанные, а сложившиеся нормы толерантного общения оказываются устойчивыми и действенными. В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре известен случай успешного разрешения проблемных ситуаций с привлечением высокопоставленных представителей из субъектов Российской Федерации. Так, например, позитивное воздействие на конфликтные ситуации в российских регионах с недавно прибывшими мигрантами или приехавшими на обучение студентами оказывает привлечение авторитетных политиков или широко известных людей, которые своим авторитетом влияют на поведение «соплеменников», особенно молодёжи.

По данным мониторинговых опросов ФАДН (октябрь 2016 г.), люди, испытывающие негативное отношение, неприязнь к представителям иных национальностей, чаще встречаются среди менее образованных и неудовлетворённых работой (разница по ним в 7—8 процентных пунктов) людей в молодом возрасте (18—24 года), живущих в Москве и Санкт-Петербурге. Этносоциологические исследования выявляют слои населения, среди которых наблюдается большая тревожность с точки зрения межэтнических отношений. Однако всегда надо иметь в виду, что одни и те же группы, слои наших граждан в разных условиях могут чувствовать себя не одинаково. Русские, живущие в республиках, часто более толерантны, чем проживающие в других субъектах Российской Федерации.

В георейтинге ФОМ задавался вопрос: «Одни люди считают, что русские в России должны иметь больше прав, чем представители других национальностей. Другие считают, что все граждане в России

должны обладать равными правами независимо от национальности. С какой точкой зрения вы бы согласились — с первой или со второй?» С первой точкой зрения согласились 31 % опрошенных, со второй — о равноправии граждан — 64 %. Между тем в республиках русские заметно чаще разделяют мнение о равноправии граждан независимо от национальности. Например, в Республике Башкортостан 73 % русских присоединились к мнению о равноправии граждан. Русские, живущие в республиках, не только больше способны почувствовать состояние, настроения большинства в стране, но и понимают необходимость равенства национальности на своём опыте. Таким образом, мониторинговые исследования ФАДН необходимы, но нужно подходить осторожно к оценкам общероссийских данных, которые не могут отразить всё разнообразие ситуации в разных регионах. Очень важно понимать, что за одними и теми же цифрами стоят совсем разные обстоятельства. Меняющийся этнический состав населения многими воспринимается болезненно. Астраханцы, например, сталкиваются со сложными межэтническими противоречиями, но проживающие в Астраханской области русские, которые тоже представляют собой этническое большинство, имеют длительный опыт контактов с казахами, татарами, выходцами из северокавказских республик. Давно проживающие в этой области дагестанцы и чеченцы также стараются обеспечивать необходимый социальный контроль, не допуская острых столкновений, хотя без конфликтов всё же не обходится. В Республике Саха (Якутия) показатели позитивных межэтнических установок сопоставимы с данными по Москве и России в целом (до 50 % чувствуют в той или иной мере враждебность к людям другой национальности, примерно так же, как в Московском регионе в 2015 г.). Но здесь надо принимать во внимание то, что доля представителей титульной национальности и русских в составе населения почти одинаковая и актуален вопрос приоритетности позиции для национальности, дающей название республике. Таким образом, необходимо учитывать ситуативные региональные особенности.

Межэтнические отношения в полиэтнических странах — это проекция общей политической, социально-экономической обстановки в стране, поэтому показатели их динамичны. В 2018—2019 гг. реактуализировались чувства тревожности россиян из-за враждебности внешнего мира, представляемой телеэкранами и в целом СМИ. Поэтому, например, бытовой конфликт в Якутске в марте 2019 г. легко оборачивается мобилизацией 6—7-тысячного митинга, в связи с чем тревожность может повышаться и в других частях страны.

В каждой стране ищут свои способы регулирования межнациональных (межэтнических) отношений. В России так же, как и в других

полиэтнических государствах, оправдавшим себя является управление культурным многообразием через политику государства, декларируемую и реализуемую лидерами, через повышение гражданского участия жителей в решении злободневных проблем в каждой локальности, через мобилизацию ответственности всех граждан независимо от национальности и вероисповедания за происходящее в обществе, солидаризацию вокруг общих целей социального и культурного развития сообщества. Интегрировать многокультурное общество возможно, обеспечивая гарантированное Конституцией сохранение культуры и языка российских народов, не допуская дискриминации и ущемления прав людей по этническому, расовому и религиозному принципу.

► **Вопросы и задания**

1. В чём выражается сложносоставной характер российской идентичности?
2. На какие базовые ценности опирается российская гражданская идентичность?
3. В каких отношениях российская гражданская идентичность находится с региональной и этнической идентичностями? Можно ли сказать, что последние вытесняются, замещаются первой? Свой ответ аргументируйте.
4. Охарактеризуйте пути и методы укрепления гражданской идентичности.
5. Какие социальные факторы определяют характер и содержание межэтнических отношений?
6. Какие культурные факторы способствуют гармонизации межнациональных отношений?
7. Какие особенности этнических культур могут способствовать межэтническому разобщению? Охарактеризуйте механизмы адаптации этнической культуры к инокультурным нормам.
8. Какие составляющие общероссийской культуры могут содействовать гармонизации межнациональных отношений?

► **Рекомендованная литература**

Гражданская, этническая и региональная идентичность: вчера, сегодня, завтра / рук. проекта и отв. ред. Л. М. Дробижева. — М.: Российская политическая энциклопедия, 2013. — С. 6—75.

Дробижева Л. М. Межнациональные (межэтнические) отношения в России в зеркале мониторинговых опросов ФАДН и региональных исследований // Вестник российской нации. — 2017. — № 4 (56). — С. 107—127.

Дробижева Л. М. Национально-гражданская и этническая идентичность: проблемы позитивной совместимости // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М. К. Горшков. Вып. 7. — М.: Ин-т социологии РАН, 2008. — С. 214—228.

Дробижева Л. М. Российская идентичность: дискуссии в политическом пространстве и динамика массового сознания // Полис. Политические исследования. — 2018. — № 5. — С. 100—115.

Дробижева Л. М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет / Л. М. Дробижева. — М.: Новый хронограф, 2013. — С. 13—28.

Межнациональное согласие в общероссийском и региональном измерении. Социокультурный и религиозный контексты / отв. ред. Л. М. Дробижева. — М.: ФНИСЦ РАН, 2018. — С. 21—53.

Семененко И. С. Гражданская идентичность // Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И. С. Семененко. — М.: Весь мир, 2017. — С. 354—357.

Семененко И. С. Политическая идентичность // Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И. С. Семененко. — М.: Весь Мир, 2017. — С. 349—353.

Социальные факторы этнической нетерпимости (итоги междисциплинарного исследования) / ред. В. В. Степанов, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2014.

Тишков В. А. Мы — российский народ. Обществознание. — М.: Дрофа, 2019.

Тишков В. А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. — М.: Наука, 2013. — С. 40—107, 300—383.

Хайкин С. Р., Бережкова С. Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. — 2016. — № 5. — С. 97—110.

ЧАСТЬ II **Стратегия государственной национальной политики**

ГЛАВА 5. Формирование современной стратегии государственной национальной политики Российской Федерации

В данной главе представлена характеристика новейшего этапа российской государственности и национальной политики России в этот период. Прежде всего излагается сложная ситуация в стране после распада СССР и во время так называемого парада суверенитетов, а также описываются меры, предпринятые государством и общественными институтами, по урегулированию межнациональных отношений и конфликтов 1990-х гг. Отмечено значение Концепции государственной национальной политики 1996 года и ряда важных законодательных актов, в том числе Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Современный этап рассматривается в рамках принятой в 2012 г. и обновлённой в 2018 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года. Излагаются основные положения и отмечаются новации данных документов стратегического планирования. Здесь же сказано о смысле и значимости принятых в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации для реализации государственной национальной политики и о возможных перспективных направлениях в развитии и совершенствовании данной сферы государственного управления.

§ 22. Ситуация в стране после распада СССР и Концепция государственной национальной политики РФ 1996 г.

Политическое руководство Российской Федерации имело перед глазами пример распада супердержавы, и, очевидно, этнонациональная политика страны должна была в дальнейшем строиться на ином фундаменте, нежели советская модель. И действительно, в основание этнополитики РФ были положены принципы, которые должны были наиболее полно выражать интересы этнических общностей и групп, составляющих население страны. Во-первых, эта политика строилась с учётом того, что в поле зрения национальной политики в качестве её субъектов попадают все этнические общности, в том числе и не имеющие этнотерриториальных образований, включая русских. Во-вторых,

она предусматривала также и возможность «экстерриториального» самоопределения народов через систему этнокультурных объединений и ассоциаций, в частности через национально-культурную автономию. В-третьих, власти Российской Федерации предприняли усилия для того, чтобы исправить несправедливости советского режима, допущенные им в отношении целого ряда этнических групп, и сделать саму систему этнической самоорганизации и культурный выбор человека свободными от диктата со стороны государства. В-четвёртых, менялся характер федеративных отношений, и соответственно менялось содержание так называемого этнического федерализма, унаследованного от СССР. Свидетельством этому стало подписание Федеративного договора 31 марта 1992 г., что явилось первым крупным политическим событием в стране после распада СССР.

Федеративный договор был подготовлен и подписан в Кремле полномочными представителями всех субъектов Федерации (кроме Татарстана и Чечено-Ингушетии; а Башкирия подписала его с особым протоколом-приложением). Принятый документ означал шаг вперёд в упорядочении государственного устройства России. Подписание Федеративного договора сняло нарастающее напряжение внутри государства. При всей его противоречивости он заложил основу для будущей Конституции России.

Новая Конституция Российской Федерации, принятая всенародным референдумом 12 декабря 1993 г., стала подлинно демократической, несмотря на некоторые ограничивающие государственный суверенитет формулы о приоритете международных правовых норм над национальным законодательством, а также на недостаток социальных гарантий в угоду утверждающейся рыночной экономике. Отметим наиболее важные положения и новации Конституции применительно к этническому фактору.

В отличие от конституций советского периода, в Конституции Российской Федерации 1993 г. нет раздела «Национально-государственное устройство», как нет и градации субъектов Федерации на национально-государственные, административно-территориальные и национально-территориальные. При этом принципиально важным является признание равноправия всех субъектов Федерации. Конституция не предусматривает за субъектами Федерации ни права, ни процедуры их выхода из состава Федерации. *Таким образом, однозначно трактуется право народа на самоопределение — как самоопределение в составе Российской Федерации.* Свободным является толкование национальной принадлежности: граждане обрели право самостоятельно определять и указывать свою национальность, в то же время никто не мог быть принуждён к определению и указанию своей национальной принадлежности.

В целом Основной закон значительно обогатился терминами, относящимися к понятиям «народ», «нация», «национальность», что расширяет возможность правового регулирования процессов этнокультурного и этнонационального развития, нациестроительства. Например, преамбула Конституции («Мы, многонациональный народ Российской Федерации...») позволяет трактовать понятие «многонациональный народ» как тождественное понятиям «российская нация», «россияне» в смысле политической нации и согражданства.

Согласно Конституции 1993 г., в России закреплена модель *асимметричного федерализма*. Выбор этого варианта был продиктован политическими реалиями начала 1990-х гг. — конкретной расстановкой политических сил, степенью напряжённости взаимоотношений Центра и регионов. Субъекты должны были реально видеть себя в Федерации, чтобы родились необходимые правовые условия и стимулы для сотрудничества и кооперации. По этой причине Основной закон делал некоторые различия в статусе республик по сравнению с краями и областями, определяя первые как «государства» с правом принимать собственные законы, иметь государственные языки и даже «президентов» во главе данных субъектов Федерации.

В 1996 г. был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии», который создал легитимные условия для осуществления национально-культурного самоопределения в форме автономий — общественных объединений граждан РФ, стремящихся к самоорганизации для достижения интересов в сфере этнической идентичности (языка, культуры, традиций, информации). Федеральный закон прописал широкие возможности взаимодействия национально-культурных автономий с органами власти и управления. Этот закон продолжает действовать и в настоящее время с учётом принятых к нему поправок. Число федеральных национально-культурных автономий за эти годы возросло на треть, и сегодня оно составило более двадцати. Всего в стране зарегистрировано более 1200 автономий федерального, регионального и местного уровня. Следует подчеркнуть, что этим законом воспользовались представители около 80 национальностей нашей страны. В Республике Крым, например, зарегистрировано более 80 национально-культурных автономий разного уровня, которые созданы от имени 18 этнических групп.

Для реализации политики в области регулирования отношений между этническими сообществами и между ними и государством были предприняты более конкретные решения и действия. С этой целью в декабре 1991 г. в структуре российского правительства был создан Государственный комитет Российской Федерации по национальной политике (Госкомнац). В январе 1994 г. Госкомнац РФ был преобразован

в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики; наименование этого органа менялось несколько раз. В 2001 г. Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики было упразднено. С декабря 2001 г. по март 2004 г. в составе правительства существовала должность министра (без портфеля) по вопросам межнациональных отношений. В 2004 г. вопросы межнациональных отношений были переданы в Министерство регионального развития Российской Федерации, в специально образованный департамент. С 2014 г. действует Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). В разное время большой вклад в работу этих органов внесли министры В. А. Тишков, С. М. Шахрай, В. А. Михайлов, Р. Г. Абдулатипов, В. Ю. Зорин. С апреля 2015 г. агентство возглавляет И. В. Баринов.

Усилиями Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики совместно с российскими учёными была создана правовая и политическая основа российской национальной политики, суть которой изложена в принятой в 1996 г. Концепции государственной национальной политики Российской Федерации (далее в главе 5 — Концепция). В Концепции, с учётом Конституции и признанных Россией норм международного права, были определены принципы государственной национальной политики в Российской Федерации:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;
- равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- защита прав и интересов граждан Российской Федерации за её пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубеж-

ных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

Концепция стала не только правовым, но и доктринальным актом в вопросах государственной политики в сфере этнонационального развития России. Особенность новаций состояла в следующем. Понятие «нация» употреблялось в двух значениях: 1) как политическая, или гражданская, нация и 2) как культурная нация, или этнонация. Следует отметить, что вся международно-правовая практика и официальный язык современных государств, кроме постсоветских и постъюгославских, оперируют первым значением этого слова. Многие культурные, политические, общественные организации, а также республики в составе РФ пользуются его вторым значением. Концепция на тот момент ещё не вводила категорию гражданской российской нации, но ограничивала этническое понимание нации, предпочитая использовать в официальном языке такие равнозначные по своей сути понятия, как «народы» или «национальности». Гражданское и этнокультурное значения понятия «народ» не противоречат друг другу, и принадлежность конкретного человека к обоим или нескольким типам общностей не является взаимоисключающей.

Концепция более глубоко трактовала понятие «самоопределение» как формы обеспечения права гражданских и этнокультурных общностей на выбор самостоятельных путей национального и культурного развития, форм политического управления. Самоопределение в рамках многоэтничных государств осуществляется в двух основных формах: внутренних территориальных образований и экстерриториальной национально-культурной автономии. Существование республик в составе Российской Федерации признаётся важнейшей формой внутреннего территориального самоопределения.

Второй формой самоопределения Концепция называла экстерриториальную национально-культурную автономию. Её субъектом могут быть любые этнокультурные общности независимо от территории расселения и статуса, а суть самоопределения заключается в праве на отправление разнообразных запросов граждан, которые возникают на основе их этнокультурной принадлежности и самосознания. Предусматривается возможность, помимо образовательно-культурной деятельности любого уровня и культурно ориентированной предпринимательской деятельности, право муниципальной собственности и — самое важное — право на особые формы политического представительства и законодательную инициативу.

Работа Федерального Собрания Российской Федерации открыла новую страницу в истории многонациональной России. В обеих палатах —

Государственной Думе и Совете Федерации, в соответствующих комитетах и комиссиях стали подниматься проблемы межэтнических отношений. Законодательная работа над этими проблемами в Государственной Думе первого (1993—1995) и второго (1995—1999) созывов стала одним из направлений её деятельности. Стали проводиться парламентские слушания по национальной проблематике¹.

При этом ситуация в стране в 1990-е гг. характеризовалась, с одной стороны, резким ростом межэтнического противостояния и конфликтности, а с другой — активной политизацией этничности. Эта политизация находила отражение в политических практиках региональных властей и закреплялась в законодательных актах, декларациях этнополитических организаций, нередко носивших откровенно дискриминационный характер.

В 1990-е гг. в Российской Федерации выделились три очага этнической нестабильности. Самый горячий очаг — на Северном Кавказе с его масштабными этнополитическими военными конфликтами (Чечня, Северная Осетия, Ингушетия, Дагестан, частично районы Ставропольского края). В 2000-е гг. ситуация в Чечне обрела стабильность, но возникли экстремистско-террористические группы в других республиках региона. Негативное влияние экстремистской идеологии распространилось на Нижнее Поволжье и Южный Урал, а также на южные области российского Черноземья. Второй очаг напряжённости возник в промышленном Волго-Уральском регионе с центрами повышенной конфликтности в Татарстане и Калмыкии. Но со второй половины 1990-х гг. ситуация в Волго-Уральском регионе начала стабилизироваться с опорой на социально ориентированное хозяйственное развитие. Межэтническая напряжённость проявилась в Тыве и Бурятии, но и здесь после 2000 г. положение изменилось к лучшему.

Мониторинг проявлений этнического национализма в России показал, что наибольшее развитие в 1990-е гг. получили риторика сепаратизма и некоторые правовые разногласия между Федерацией и её субъектами. Заметно меньше было выражено противостояние в экономической сфере. Проблемы конституционных разногласий между Российской Федерацией и её субъектами были связаны не только с трудностями раздела собственности, распределения власти, но и с несовершенством механизма выработки законов. Россия и её регионы в 1990-е гг. дополнили свою юридическую базу тысячами новых актов, однако многие из них неоднократно подвергались изменениям. Вместе с тем риторика стремления к независимости и её проявления в зако-

¹ См. Зорин В. Ю., Аманжолова Д. А., Кулешов С. В. Национальный вопрос в Государственных думах России: Опыт законотворчества. — М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1999. — С. 314—316.

нодательстве редко выражались в крайних формах. Вариант вооружённого сепаратизма проявился только в Чечне, где при поддержке международного терроризма верх одержали вооружённые экстремисты. Татарстан и Башкирия были готовы идти на компромиссы в вопросах определения своего статуса и полномочий в рамках Федерации.

Российские власти в тот период не были последовательны в своих действиях, касающихся принципов государственной национальной политики и использования механизмов решения этнонациональных проблем. Отчасти это было связано с необходимостью политического лавирования между интересами федерального Центра и интересами субъектов на начальном этапе постсоветской истории. *На политическое развитие страны и её регионов влияла неопределённость стратегических целей и политических идей новой власти, в первую очередь недостаточно ясно сформулированная ориентация на гражданские идеалы и ценности, на формирование гражданского единства и согласия, общегражданской идентичности.* Подобная неопределённость привела к тому, что договорной федерализм понимался как аргумент в пользу этнизации социального и культурного пространства республик и округов и как стимул для проявлений на местах этнического национализма¹.

Руководство страны прежде всего в лице Президента РФ В. В. Путина вынуждено было обратить особое внимание на положение дел в сфере межнациональных отношений, поскольку межэтнические столкновения и случаи ксенофобии происходили не только в отдалённых городах, например в карельской Кондопоге, но уже и в Москве.

В 2000-е гг. стали предприниматься попытки придать кросс-культурную окраску сферам общественного бытия, которые носят интернациональный характер и призваны объединять людей, а не различать их по принципу «свои—чужие».

В эти годы лидеры и активисты этнонациональных организаций заговорили об этнической моде и этнотуризме, этнических конкурсах красоты, этнических спортивных турнирах и стали претворять свои проекты в повседневные практики. В числе таких этнокультурных акций традиционными стали Дни национальных культур, празднование Сабантуя, создание национальных подворий и национальных деревень в республиканских и областных центрах, проведение фестивалей народных культур, поддержка национально-культурных автономий. Такая практика способствовала восприятию культурного пространства России как полиэтничного. *Однако идея гражданской интеграции российского общества присутствовала в сфере публичных дискуссий, и*

► ¹ См.: Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов /Дробижева Л. М. [и др.]. — М.: Мысль, 1996.

многие эксперты, журналисты указывали, что для упрочения государственного единства страны необходимы усилия властей и выработка программы интеграции российского общества, которая должна стать ключевым элементом государственной национальной политики.

§ 23. Современная стратегия государственной национальной политики

В 2010-е гг. идея гражданской интеграции российского общества вышла на первый план в сфере публичного дискурса. Многие эксперты, политики, журналисты указывали, что для упрочения государственного единства страны необходима выработка программы интеграции российского общества, которая должна стать и ключевым элементом государственной национальной политики. С начала 2000-х гг. российские власти предпринимали масштабные акции, направленные на формирование единого политического, правового и экономического пространства страны. С 2004 г. лидеры государства заговорили о российской нации как о политической реальности и о необходимости обеспечения гражданской солидарности россиян. Стало ясно, что суть национальной (этнической) политики должна состоять в укреплении государственного единства, в координации усилий государственных органов при решении проблем этнических общностей и организации их диалога с властью, в согласовании действий всех заинтересованных сторон при решении проблем культурного развития этнических групп, в гармонизации межэтнических отношений и урегулировании этнополитических конфликтов. Осознание этого факта привело к тому, что в 2012 г. был создан Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям, в состав которого вошли специалисты в области этнополитики, представители общественных движений, основных конфессий, журналисты. Тем самым было продемонстрировано, что этническая политика должна представлять собой синтез усилий различных государственных ведомств и общественных институтов в реализации цели построения стабильного и интегрированного гражданского общества.

Значимость координации действий между институтами власти и институтами гражданского общества при проведении этнополитики была особо подчеркнута в утверждённой В. В. Путиным 19 декабря 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее в главе 5 — Стратегия). Данный документ не являлся лишь декларацией намерений, он был построен как руководство к действию по следующей схеме: оценка проблемных

ситуаций — постановка политических целей и задач — определение механизмов реализации сформулированных целей¹.

Важным изменением в доктрине российской этнополитики стало не только признание руководством государства политического значения идеи российской нации, но и всяческое утверждение этой идеи. В 2004 г. на встрече по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений в г. Казани В. В. Путин впервые заявил, что есть «все основания говорить о российском народе как о единой нации», а также что необходимо укреплять исторически сложившееся национальное единство россиян. В 2008 г. Д. А. Медведев сказал похожие слова, подтвердив тем самым линию высшего руководства страны, направленную на формирование общероссийской национальной идентичности. Во время президентской кампании 2012 г. основным кандидат в президенты страны В. В. Путин уже в своей программной статье «Россия: национальный вопрос» изложил своё видение этого вопроса. По его мнению, «для России — с её многообразием языков, традиций, этносов и культур — национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер»². Одним из важных положений статьи В. В. Путина была оценка праздника 4 ноября — Дня народного единства. Этот день определялся как праздник победы «над внутренней враждой и распрями, когда сословия, народности осознали себя единой общностью — одним народом. Мы по праву можем считать этот праздник днём рождения нашей гражданской нации»³.

Принципиально важным было то, что такой весомый документ, как Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, принятая в первый год нового президентского срока В. В. Путина, имела однозначную общегражданскую направленность. Важнейшим её положением была нацеленность на укрепление гражданского самосознания и духовного единства многонационального народа Российской Федерации (русской нации). «Русская нация» и «многонациональный народ Российской Федерации» рассматривались в документе как синонимы, что демонстрировало намерение властей не противопоставлять этничность согражданству, а добиваться того, чтобы «политика согражданства» сопровождалась сохранением культурного многообразия страны, а гражданская российская идентичность не противопоставлялась этнической (культурной) идентичности, а сосуществовала

► ¹ См.: Зорин В. Ю., Аствацатурова М. А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: формирование общероссийской гражданской идентичности и укрепление духовной общности российской нации. Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2014. — Вып. 236.

² Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. — 2012 — 23 янв.

³ Там же.

вместе с ней. Для реализации идеи гражданской интеграции предусматривался комплекс мер. Причём важную роль в укреплении единства российской нации должны играть такие институты, как армия, школа, учреждения культуры, а деятельность по укреплению «государственного единства» и «единства народа» должна быть межотраслевой и стать общей заботой всех структур власти.

Важной частью национальной политики было не только формирование российской гражданской идентичности и оптимизация межобщинных отношений, но и профилактика межнациональной напряжённости через формирование системы мониторинга, а также борьба с различными проявлениями межэтнической вражды и экстремизма и «гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений». В числе целей национальной политики в Стратегии были обозначены следующие: сохранение этнокультурного многообразия России и обеспечение условий для социальной и культурной адаптации мигрантов. Одна из первоочередных задач интеграционной политики — формирование культурного образа российской нации. Отсюда вытекает задача усиления гражданских начал в школьном воспитании, поскольку школа — один из важнейших институтов социализации личности. У молодёжи необходимо воспитывать понимание того, что Россия исторически развивалась как поликультурное и поликонфессиональное сообщество, а также формировать, как сказано в Стратегии, «общероссийское гражданское самосознание».

Стратегия 2012 г. была позитивно воспринята российским обществом, её содержание начали изучать и использовать в системе региональных органов власти и органов муниципальной власти, пропагандировать в СМИ, преподавать в вузах. В поддержку и развитие идей Стратегии отечественные этнологи, социологи, психологи, политологи проводили научные исследования российской идентичности, также осуществлялся мониторинг межэтнических отношений. За последние годы была подготовлена целая библиотека академических изданий и публицистических работ по вопросам национальной идентичности, гражданскому националстроительству, российскому патриотизму, состоянию межэтнических отношений¹.

► ¹ См.: Научные исследования в области этничности, межнациональных отношений и истории национальной политики. Материалы сессии Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений, 19 декабря 2017 г., г. Москва / под ред. В. А. Тишкова; сост. Б. А. Синанов. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018. — 315 с.; Этническое и религиозное многообразие России / под ред. В. А. Тишкова, В. В. Степанова. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018; Российская идентичность. Психологическое благополучие. Социальная стабильность / под ред. Ю. П. Зинченко. — М.: Изд-во МГУ, 2017; Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / под ред. И. С. Семененко. — М.: ИМЭМО РАН, 2017; Межнациональное согласие в общероссийском и региональном измерении. Социокультурный и религиозный контексты / под ред. Л. М. Дробжиной. — М.: ФНИСЦ РАН, 2018.

Согласно установленному порядку обязательного обновления документов государственного стратегического планирования (каждые 5 лет), в 2017 г. был инициирован процесс подготовки новой редакции Стратегии государственной национальной политики. 7 декабря 2018 г. был опубликован Указ Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 год». Чем же примечательна новая редакция Стратегии, если к ней подходить как к цельной презентации государственной доктрины?

Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности Российской Федерации, сохранения этнокультурной самобытности её народов, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Она основывается на принципах демократического федеративного государства. При этом в Стратегии учитывается многовековой историко-культурный опыт становления и развития российской государственности, основанный на взаимодействии и сотрудничестве народов, населяющих Российскую Федерацию. При наличии в стране противников концепции российской нации из числа этнонационалистов разной категории, а также отрицателей российского национального проекта в пользу православно-цивилизационного подхода, важно, что новая редакция Стратегии закрепляет концепт российской нации, развивая содержание этого понятия и других базовых понятий, которые используются в документе.

Впервые в доктринальном документе о государственной национальной политике формулируются основные дефиниции, подготовленные по поручению Президента РФ Научным советом РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений. В новой редакции Стратегии используются следующие основные понятия:

а) *государственная национальная политика Российской Федерации* — это система стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, поддержку этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве;

б) *многонациональный народ Российской Федерации (российская нация)* — сообщество свободных, равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием;

в) *гражданское единство* — основа российской нации, признание гражданами Российской Федерации суверенитета государства, его государственной целостности, единства правового пространства, этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, общегосударственного исторического и культурного наследия народов Российской Федерации, равных прав на социальное и культурное развитие, на доступ к социальным и культурным ценностям, солидарность граждан в достижении целей и решении задач развития общества;

г) *общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание)* — осознание гражданами Российской Федерации их принадлежности к своему государству, народу, обществу, ответственности за судьбу страны, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, а также приверженность базовым ценностям российского общества;

д) *межнациональные (межэтнические) отношения* — взаимодействие людей (групп людей) разных национальностей (разной этнической принадлежности) в различных сферах трудовой, культурной и общественно-политической жизни Российской Федерации, оказывающих влияние на этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации и гражданское единство;

е) *национально-культурные потребности (этнокультурные потребности)* — потребности людей (групп людей) в самоидентификации, сохранении и развитии своих культуры и языка;

ж) *народы, национальности, этнические общности в Российской Федерации* — национальный и этнический состав населения Российской Федерации, образующий этнические общности людей, свободно определяющих свою национальную и культурную принадлежность людей;

з) *этнокультурное и языковое многообразие* — совокупность всех этнических культур и языков народов Российской Федерации.

Включение в текст Стратегии раздела с основными понятиями было продиктовано тем, что обновлённый язык государственной национальной политики, который в большей степени отражает российскую реальность и современное научное знание, далеко не всегда адекватно понимается «потребителями» Стратегии из числа государственных служащих, медийных работников, общественных деятелей. Кроме того, как показал опыт предыдущей редакции документа, где не было основных дефиниций, скрытые и явные противники и критики концептуального содержания Стратегии намеренно искажали её основные положения. Больше всего споров было вокруг понятия «*российская нация*»: одни считали, что в России не может быть гражданской нации, поскольку ещё нет и настоящего гражданского общества, другие видели во введении этого понятия угрозой отмены всех других наций, их

переделку в одну нацию вроде советского народа. *Раскрытие содержания фундаментального концепта российской нации призвано ослабить позиции отрицателей гражданской нации в России и развеять опасения насчёт судьбы этнонаций в Российской Федерации.*

Стратегия определила цели государственной национальной политики:

а) укрепление национального согласия, обеспечение политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов;

б) укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации);

в) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

г) сохранение и поддержка этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества;

д) гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;

е) успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество.

Помимо целей, в Стратегии прописаны также приоритеты государственной национальной политики, среди которых:

а) сохранение русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения;

б) гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений, профилактика экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве;

в) создание дополнительных социально-экономических, политических и культурных условий для улучшения социального благополучия граждан, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в Российской Федерации, прежде всего в регионах с высокой миграционной активностью, со сложным этническим и религиозным составом населения, а также на приграничных территориях Российской Федерации;

г) соблюдение прав коренных малочисленных народов Российской Федерации;

д) поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Российской Федерацией и добровольному переселению в Российскую Федерацию.

Раздел Стратегии, посвящённый оценке состояния межэтнических отношений, изменился незначительно по сравнению с прежней редак-

цией, хотя именно вокруг одного из его положений было больше всего эмоционального накала в ходе подготовки документа. Речь идёт об оценке роли русского народа и русской культуры в истории российской государственности и их месте в современной России. Среди сторонников русского национализма в разных его формах поддерживается позиция о необходимости конституировать доминирующий статус представителей этнического большинства, самого крупного народа Российской Федерации, и определить его место как государствообразующего народа по сравнению с другими народами страны. С этой позицией сталкивались также разработчики Концепции 1996 г. и первой редакции Стратегии 2012 г., но при этом они ограничивались формулировкой о ведущей роли русского народа и русской культуры.

Учитывая отрицательное отношение к данной позиции представителей нерусских народов РФ (прежде всего российских республик), которые согласовывали проекты всех этих документов, разработчики новой редакции считали, что запись об одном государствообразующем народе может вызвать неблагоприятные последствия в сфере межэтнических отношений, не говоря уже о том, что она противоречит Конституции. В итоге в настоящем тексте Стратегии приведена следующая позиция относительно так называемому русскому вопросу. В разделе II (пункт 11) записано: «Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим звеном которого исторически являлся русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов, приверженных единым принципам и ценностям, таким как патриотизм, служение Отечеству, семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь, коллективизм».

В этот же ряд концептуальных положений в новую редакцию Стратегии включено и следующее положение относительно содержания российской гражданской идентичности: «Общероссийская гражданская идентичность основана на сохранении русской культурной доминанты, присущей всем народам, населяющим Российскую Федерацию. Современное российское общество объединяет единый культурный (цивилизационный) код, который основан на сохранении и развитии русской культуры и языка, исторического и культурного наследия всех народов Российской Федерации и в котором заключены такие основополагающие общечеловеческие принципы, как уважение самобытных традиций народов, населяющих Российскую Федерацию, и интегрирование их лучших достижений в единую российскую культуру».

Это положение является новацией. За него особенно ратовали активные сторонники так называемого цивилизационного подхода, которые видят Россию не как государство-нацию, а как государство-цивилизацию. Известно, что вокруг метафоры цивилизаций выстроено множество разных историсофских суждений, которые с трудом выдерживают научную критику (чего стоит, например, западный концепт «конфликта цивилизаций»). Однако само по себе понятие *цивилизация* широко используется в политике и в публицистике. Целый ряд стран с богатым историко-культурным наследием мирового значения и высоким современным статусом называют себя и позволяют называть себя не только нациями, но и цивилизациями. Поэтому можно говорить, например, о китайской, индийской, американской цивилизациях, в то же время не отрицая существование этих крупнейших современных наций. Естественно, что *имеется достаточно оснований говорить и о российской (или русской) цивилизации в её культурном значении без противопоставления этого обозначения феномену полиэтничной российской нации*. В Стратегии найден баланс этих двух концептов при оценке российской государственности, русского народа и русской культуры мирового значения. В то же время текст документа не допустил поверхностной риторики насчёт «приоритета духовного над материальным», особой значимости «соборного коллективизма» и т. п.

В Стратегии подчёркивается задача создания организационно-правовых и экономических условий для расширения участия институтов гражданского общества, в том числе и межнациональных объединений, национально-культурных автономий, иных некоммерческих организаций, специализирующихся на проектах в области гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений и в решении задачи государственной национальной политики Российской Федерации.

Особое внимание в документе уделено муниципальному звену, в том числе вопросам повышения квалификации служащих. Ещё один новый пункт — ожидаемые результаты реализации Стратегии. Это укрепление единства страны, мирное разрешение межнациональных конфликтов, сохранение языков российских народов, поддержка коренных малочисленных народов РФ, создание условий для адаптации мигрантов. Среди проблем в этой сфере названы распространение терроризма и экстремизма, возникновение межнациональной и межрелигиозной розни, гиперболизация региональных интересов и сепаратизм, незаконная миграция, социальное неравенство населения, частичная утрата этнокультурного наследия, последствия этнотерриториальных конфликтов, отток русского и русскоязычного населения из регионов Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока.

Важным событием в эволюции национальной политики и в жизни российского государства в целом стало принятие в 2020 г. в результате всенародного голосования поправок к действующей Конституции Российской Федерации. Прямое отношение к реализации государственной национальной политики имеют поправки, внесённые в статью 68 Основного закона. Эта статья устанавливает, что «государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации». Важнейший вклад русского народа в создание и развитие государственности также отмечается в Стратегии государственной национальной политики. Данная поправка имеет важное значение для выделения того определяющего влияния, которыми обладают русский язык и культура.

В статье 68 также указано, что республики вправе устанавливать свои государственные языки наряду с русским и что всем народам России гарантируется право на сохранение родного языка и создание условий для его изучения и развития. Важным дополнением в этой статье стало следующее положение: «Культура в Российской Федерации является уникальным наследием её многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством».

В новой редакции изложена и статья 69 Конституции. В ней закреплена гарантия соблюдения прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Также в этой статье указано, что «государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия».

Обновлённая редакция Конституции фактически устанавливает фундаментальную основу для всей политики государства в отношении российских национальностей в части сохранения и защиты их прав и свобод. При этом не снимается определяемая Конституцией РФ и Стратегией государственной национальной политики задача обеспечения межэтнического согласия, общегражданской солидарности и сохранения российской идентичности.

Таковы основные этапы формирования национальной политики в Российской Федерации. Если говорить о главном итоге нескольких десятилетий, полных научных поисков и дебатов, общественных обсуждений и политических решений, то можно сделать следующее заключение. Общими усилиями политиков и учёных выработан единственно возможный вариант существования и развития нашей страны как полиэтничного и поликонфессионального государства на основе *россий-*

ского национального проекта и его основной формулы «единства в многообразии». А вместе с этим само понятие национальной политики, которая до этого фактически понималась только как этническая политика, наполняется новым и более адекватным содержанием как политика общенационального строительства и обеспечения национальных интересов нашего народа как полиэтничной гражданской нации.

§ 24. Перспективы национальной политики в России

Суть эффективной национальной политики должна заключаться в организации диалога этнических общностей с властью, в согласовании действий всех заинтересованных сторон при урегулировании этнополитических напряжённости и конфликтов с целью обеспечения общенационального единства и согласия. Таким образом, государственная национальная политика должна представлять собой синтез усилий различных государственных ведомств для оптимизации положения этнических сообществ и сбалансированного учёта их интересов в общефедеральной и региональной политике. По мнению Ж. Т. Тощенко, «этнонациональная политика, как и политика в целом, представляет собой регулятивно-контрольную сферу, направляющую жизнь, деятельность и отношения (согласие, подчинение, господство и конфликт) между различными национальными и этническими сообществами. Национальная политика — это и средства, и методы, при помощи которых взаимодействие между людьми различной национальной и этнической принадлежности осуществляется посредством социальных и духовных атрибутов (культура, язык, менталитет, традиции и обычаи)»¹.

Однако современное понимание национальной политики выходит за пределы этнонациональных проблем и включает в себя общенациональный проект развития России как государства-нации на основе признания и обеспечения единства полиэтничной российской нации (см. § 23). Современная национальная политика — это политика обеспечения общенациональных интересов российского народа, среди которых главными являются благополучие, безопасность и развитие страны на основе равноправного и солидарного взаимодействия и сотрудничества всех россиян независимо от их этнической принадлежности и религиозных убеждений.

Обновлённое определение сущности национальной политики сохраняет её отличие от близких по целям государственных политик в области пространственного и социокультурного развития, национальной

► ¹ Тощенко Ж. Т. Этнократия: история и современность (социологические очерки). — М.: РОССПЭН, 2003. — С. 137.

безопасности, образования и информации, демографии и миграции. Но каким бы не было это обновлённое определение, речь в нашем случае идёт о способах обеспечения эффективного управления культурно-сложным обществом, каковым является российский народ. При этом отметим, что в Российской Федерации вряд ли возможно использование единых подходов для всех регионов и этнических сообществ, какие бы идеалы равенства и единства в них ни закладывались. Недавняя дискуссия вокруг преподавания родных языков в российских школах показала, насколько разнятся как языковые ситуации, так и политические решения в разных регионах и среди представителей разных народов России. *Общей установкой для руководителей и специалистов в данной области должна быть не одержимость унификацией и понимание единства как «единственного» (учебника, подхода, правовой нормы и т. д.). Общей установкой должен быть принцип, что признанное разнообразие и есть единство.*

Исходя из этого, допустим некоторый отход от принципов универсального равенства и этническим меньшинствам могут предоставляться некоторые преимущества. Очевидно, что в каждом конкретном случае нужны свои решения и особая программа действий. Отсюда следует, что при общих принципах и целях Стратегии государственная национальная политика не может существовать в виде одновариантной конкретной политики и программы. *Должен нарабатываться набор стратегий, адаптированных к условиям регионов, этническому составу их населения, характеру межэтнических связей и т. д.* Адаптированные к местным условиям региональные стратегии не только не отрицают неких общих принципов и базового содержания государственной национальной политики, но и предполагают их наличие. В противном случае государственные интересы могут быть принесены в жертву локальным интересам и стремлениям региональных политиков к получению политической выгоды за счёт эксплуатации ресурса этничности. Об этих общих принципах отечественные этнологи и политологи дискутируют уже второе десятилетие. М. Н. Губогло писал: «Содержание новой этнической политики состоит в расширении спектра самовыражения этничности путём разработки механизмов, способных примирить политико-правовые интенции и интегративные задачи государства по созданию юридически обоснованной солидарности граждан, т. е. согражданства, с жизненно важными социально-демографическими, культурно-языковыми и психологическими аспектами этнических общностей и групп. Долгосрочность её вытекает из признания многоэтничности постоянно действующим фактором»¹.

¹ Губогло М. Н. Идентификация идентичности: Этносоциологические очерки. — М.: Наука, 2003. — С. 721.

В развитие положений Конституции Российской Федерации и Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (на перспективу для деятельности государственных ведомств и общественных институтов), можно предложить следующие общие принципы управления:

- полиэтничность (более привычный термин «многонациональность»), в основе которой признание культурного своеобразия различных групп и закрепление этнокультурной специфики в конституционно-правовых нормах и программах её поддержки;
- признание этнокультурной и конфессиональной сложности населения административно-политических образований и исключение из политической практики требований о совпадении этнических и административно-территориальных границ;
- целенаправленная политика по укреплению государственной целостности страны, основанная на понимании федерализма как динамичной системы совместной организации и сотрудничества между федеральным центром и субъектами и между самими субъектами;
- признание российского федерализма важным инструментом обеспечения баланса между этническим многообразием и государственным единством, одним из механизмов обсуждения и разрешения межэтнических конфликтов;
- закрепление права каждого гражданина определять свою единичную или множественную этническую принадлежность и права на её смену и на отказ от её фиксации;
- обеспечение условий, препятствующих проявлениям дискриминации и ограничению прав граждан по признакам этнической, языковой и религиозной принадлежности;
- запрет и уголовное преследование деятельности по возбуждению социальной, этнической, языковой и религиозной розни в сфере межэтнических отношений;
- содействие сохранению и развитию этнических культур, функционированию языков этнических общностей с целью межпоколенной передачи культурных традиций как части общенационального историко-культурного наследия России.

Эти принципы так или иначе присутствуют в документах, касающихся национально-культурного развития народов России, и в аналогичных международных правовых актах. Вместе с тем государство не вправе навязывать этническим общностям ни этноцентричную модель развития, которая ведёт к изоляции и обособлению этнического сообщества, ни ассимиляционную модель, которая вызывает противодействие и провоцирует конфликты. Однако *идея культурной свободы должна быть акцентирована в концептуальных основах националь-*

ной политики. Очевидно, что государство не должно противодействовать добровольной ассимиляции в полиэтничных и динамично развивающихся сообществах.

Гражданская интеграция, которая строится на идее общих культурных и политических ценностей, может быть успешно совмещена и с идеей культурного плюрализма, хотя в России активисты этнонациональных движений и некоторые исследователи воспринимают эти идеи как антагонистические. Между тем негативный подход к интеграционной идее ведёт к сегментации общества на этнические анклав, разрушению общенационального единства и как следствие — к росту ксенофобии и расизма.

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте основные принципы, нормативно-правовые и административно-институциональные основы национальной политики российского руководства.
2. Охарактеризуйте принцип национально-культурной автономии: роль и место национально-культурной автономии в государственной национальной политике, в системе межэтнических отношений.
3. Охарактеризуйте основные направления государственной национальной политики и ключевые тенденции развития межэтнических отношений в 1990-е—2000-е гг.
4. Какие изменения в характере, содержании государственной национальной политики происходят в начале 2010-х гг.? Раскройте причины и направления этих изменений.
5. Раскройте ключевые положения и главные теоретические принципы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.
6. Какова трактовка понятия «российская нация» в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации?
7. Охарактеризуйте основные перспективы развития государственной национальной политики Российской Федерации.

► **Рекомендованная литература**

Зорин В. Ю., Аствацатурова М. А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (три года спустя) // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН. — 2016. — Вып. 253. — 41 с.

Зорин В. Ю. Российская этнополитика на современном этапе: традиции и инновации // Вестник Российской нации. — 2019. — № 2. — С. 9—33.

Зорин В. Ю. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: промежуточные итоги и новые ориентиры // Вестник Российской нации. — 2018. — № 1. — С. 13—29.

Полунов А. Ю. Государственная политика в области этнонациональных отношений // Государственная политика: учеб. пособие / Под ред. А. И. Соловьёва. — М.: Изд-во МГУ, 2012. — С. 495—519.

Полунов А. Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. — М.: Изд-во МГУ, 2018. — С. 138—155.

Полунов А. Ю. Этнополитические циклы в странах Запада и государственная национальная политика Российской Федерации // Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития. — М.: Аргамак-Медиа, 2017. — С. 44—60.

Тишков В. А., Шабает Ю. П. Этнополитология. Политические функции этничности. — 3-е изд. — М.: Изд-во МГУ, 2019.

Тишков В. А. Этнический фактор и новейшая история государственной этнополитики в России // Вестник Российской нации. — 2009. — № 6. — С. 45—61.

Тишков В. А. Языковая ситуация и языковая политика в России (ревизия категорий и практик) // Полис. Политические исследования. — 2019. — № 3. — С. 127—144.

ГЛАВА 6. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Эта глава написана ведущими российскими юристами, которые специально занимаются вопросами национальной политики и межэтнических отношений. В ней прежде всего рассматриваются положения Конституции, которые определяют базовые правовые принципы организации российского общества и федеративного государства — Российской Федерации. Особо важной представляется принятая в 2020 г. новая поправка к Конституции, которая гласит: «Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия» (статья 69, часть 2). В этой главе раскрыто значение важнейших правовых документов, особенно профильных федеральных законов.

В главе даётся характеристика правового регулирования на уровне субъектов Федерации и анализируется опыт законодательной деятельности в республиках и других регионах России. Новая редакция Стратегии государственной национальной политики и другие правовые акты наделяют большими полномочиями в сфере регулирования межнациональных отношений также органы муниципального управления. Они набираются опыта, вырабатывают собственные правила и подходы с учётом местной специфики.

§ 25. Конституционные положения

Правовые основы государственной национальной политики составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов исполнительной власти, а также конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные муниципальные нормативные правовые акты.

Столь обширная правовая основа государственной национальной политики Российской Федерации обусловлена как многообразием задач, стоящих перед органами публичной власти при реализации национальной политики, так и федеративным характером устройства российского государства. Из федеративного устройства вытекают принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней в регулировании межнациональных отношений, а также участие органов местного самоуправления в решении вопросов национальной политики.

Важнейшую роль в обеспечении реализации государственной национальной политики играет Конституция Российской Федерации. Она закрепляет основополагающие принципы, лежащие в основе регулирования межнациональных отношений. Данные принципы закреплены в различных главах Конституции РФ. Однако в наиболее концентрированном виде они представлены в первой и второй её главах, которые пользуются наибольшей юридической защитой. В их числе следует назвать:

— равноправие и самоопределение народов при безусловном сохранении исторически сложившегося государственного единства Российской Федерации (статья 5);

— равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры (статья 19);

— запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни (статья 19 и часть 2 статьи 29);

— гарантирование с учётом международных норм и принципов прав коренных малочисленных народов (статья 69);

— предоставление права каждому лицу свободно определять свою национальную принадлежность (статья 26);

— гарантирование права на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (статья 26);

— содействие со стороны государства развитию национальных культур и языков (часть 3 статьи 44) и др.

Закрепляя указанные принципы, Конституция определяет основные ценности государства и общества в осуществлении национальной политики, порядок их государственной защиты, формирует и обеспечивает политическое единство многонационального народа.

Впервые вводится категория «многонациональный народ Российской Федерации». Конституция РФ подчёркивает, что исторически Россия складывалась как союз различных народов, выражая это фразой «соединённые общей судьбой на своей земле». Но объединение всех народов в единый многонациональный народ не лишает их самостоятельности, на что указывает, в свою очередь, множественное число причастия «соединённые». При этом по смыслу действующей Конституции самоопределение народов происходит в рамках единства территории России, на что особо указывает принцип государственной целостности Российской Федерации, а также принцип целостности и неприкосновенности её территории.

Закрепление общегражданских прав в главе 2 Конституции РФ осуществляется независимо от национальной принадлежности. Все установленные в Конституции РФ права и свободы человека и гражданина

проникнуты идеей национального равноправия. Нарушение равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений представляет дискриминацию и образует состав преступления (статья 136 УК РФ).

Но Конституция РФ выступает не просто как юридическая форма фиксации объективных закономерностей социально-политического и исторического развития. Помимо определения принципов регулирования межнациональных отношений, она устанавливает разграничение предметов ведения Российской Федерации и её субъектов, в том числе в части, касающейся реализации государственной национальной политики (статьи 71 и 72). Так, к ведению Российской Федерации Конституцией отнесены такие предметы, как: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защита национальных меньшинств; федеративное устройство и территория Российской Федерации; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития Российской Федерации; оборона и безопасность, а также ряд других вопросов, влияющих на реализацию национальной политики государства.

К предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов Основной закон относит вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. К предметам совместного ведения относятся также общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта. Таким образом, в Конституции РФ подчёркивается необходимость учёта региональных особенностей при реализации государственной национальной политики. При разрешении споров о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ Конституция РФ обеспечивает гарантии политического единства народа и одновременно гарантии вытекающих из федеративного устройства государства прав и интересов субъектов РФ.

Непосредственно на конституционном уровне, наряду с государственным языком Российской Федерации, установлен статус государственных языков республик (статья 68). Каждая республика может определить, какие языки являются в ней государственными; предусмотреть меры их защиты; установить, в каких сферах жизни они могут использоваться. Так, в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 15.02.1999 г. № 216-з «О языках народов Республики Башкортостан» (статья 3) государственными языками Республики Башкортостан на всей её территории являются башкирский и русский языки: башкирский язык — как язык башкирской нации, реализовав-

шей своё право на самоопределение; русский язык — как государственный язык Российской Федерации. Права свободно пользоваться родным языком в личной и общественной жизни, а также выбирать по желанию язык общения при наличии такой возможности являются личными (гражданскими) субъективными правами каждого, ими обеспечивается один из аспектов неприкосновенности личности, а именно — её духовно-нравственная неприкосновенность.

Отдельной статьёй Конституции РФ устанавливается, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, обязательствами Российской Федерации по международным договорам (статья 69). Такое внимание в Конституции России к проблемам коренных малочисленных народов свидетельствует о большом значении, которое придаётся государством необходимости обеспечения прав данных народов, а также о признании международного характера самой проблемы защиты прав указанных этнических общностей.

Для полноты картины отметим, что к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов отнесена защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни «малочисленных этнических общностей» (пункт «м» части 1 статьи 72).

Конституция не выделяет особо понятие национального меньшинства, отличающееся от понятия коренного малочисленного народа. Она выделяет в качестве основы федеративного устройства Российской Федерации «равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации» (часть 3 статьи 5). Однако Конституция всё же употребляет однажды термин «национальное меньшинство», когда определяет в качестве предмета ведения Российской Федерации «регулирование и защиту прав национальных меньшинств». Это соответствует международным обязательствам Российской Федерации по защите прав национальных меньшинств. При этом учитывается укоренившиеся в мировой практике понятие национального меньшинства как компактной этнической группы, проживающей в доминирующей иноэтничной среде.

Такое признание на конституционном уровне существования национальных меньшинств было сделано в 1992 г. впервые после Конституций РСФСР 1918 и 1925 гг. Включение соответствующих положений в Конституцию свидетельствует о демократизации политики государства в отношении малочисленных или дисперсно расселённых этнических групп, вплоть до признания их национально-культурной автономии.

Устанавливая право каждого свободно определять свою национальную принадлежность (статья 26), Конституция РФ отказалась от практики советского периода, когда заполнение графы «национальность» в

паспортах граждан, анкетах при поступлении на работу и прочих многочисленных документах носило обязательный характер. В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации¹ в паспортах граждан отсутствует графа «национальность», при этом в паспорт запрещается вносить сведения, отметки и записи, не предусмотренные данным Положением.

Таким образом, в положениях Конституции РФ находит отражение факт институционального признания существования национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, а также признание необходимости обеспечения и защиты их прав. Конституция РФ создаёт достаточно чёткую модель государственной национальной политики Российской Федерации, на базе которой осуществляется развитие всей правовой основы регламентации межнациональных отношений в России.

Образ государственной национальной политики мы находим в таких связующих положениях Конституции РФ, как: самоопределение наций и суверенитет многонационального народа, проявляющийся в том числе в государственно-территориальном устройстве и национальном развитии; равенство наций и запрет дискриминации; гарантии прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов; право пользования родным языком и закрепление русского языка в качестве государственного; гарантии защиты родных языков народов России, гарантии возможности пользоваться ими как в быту, так и в процессе образования, воспитания, творчества и др.

§ 26. Международные стандарты

На решение межнациональных проблем оказывают влияние выработанные международные стандарты как универсального, так и регионального уровня. Они направлены на обеспечение равноправия представителей всех групп населения в различных сферах общественной жизни. Так, Всеобщая декларация прав человека (1948) провозглашает, что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения (статья 2). Ключевую роль в обеспечении равноправия играют нормы антидискриминационного характера, в том числе и по национальному признаку, содержащиеся в таких международно-правовых до-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 28. — Ст. 3444.

кументах, как Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1963), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН, 1965), Международная конвенция против апартеида в спорте (ООН, 1985), Конвенция о дискриминации в области труда и занятий (МОТ, 1958), Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО, 1978) и др.

Так, одна из основных задач Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации заключается в обеспечении расового и этнического равенства. Цель заключается в том, чтобы достичь не только равенства юридического, но и равенства фактического, предоставив различным этническим, расовым и национальным группам возможность равного социального развития. Развитие положений данной Конвенции получило отражение в Дурбанской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (Дурбан, 8 сентября 2001 г.). В Дурбанской декларации подчёркивается, что, несмотря на постоянные усилия, расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанные с ними нетерпимость и акты насилия продолжают и даже принимают всё бóльшие масштабы, включая тенденции к установлению политики, основанной на расовом, религиозном, этническом, культурном и национальном превосходстве или исключительности. Положения данных международных документов подтверждают, что дискриминация, в том числе по признаку национальной принадлежности лиц, должна рассматриваться как правонарушение, а не как проявление разных идеологических взглядов и политических подходов.

Значительную роль в обеспечении реализации государственной национальной политики играют международные правовые акты, направленные на защиту национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. Так, наиболее ярко позиция международно-правового сообщества государств в части закрепления гарантий, касающихся реализации прав национальных меньшинств, сформулирована в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966): «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком». Со времени вступления данного Международного пакта в силу в 1976 г. указанное положение продолжает оставаться отправной точкой не только для международной, но и для внутрисударственной защиты национальных меньшинств с учётом характера юридических обяза-

тельств, взятых на себя государствами — участниками этого договора. Для России, являющейся участником этого пакта, положения статьи 27 Пакта также являются базовыми в системе норм, составляющих институт защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов.

Помимо вышеназванных, существует группа международно-правовых документов, направленных на удовлетворение прав национальных меньшинств в области их национально-культурного развития. Особое место среди них занимают такие документы, как Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая резолюцией № 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г., а также Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, подписанная государствами — членами Совета Европы 10 февраля 1995 г. Названные акты содержат нормы, целью которых является не только обеспечение и защита национально-культурных интересов и потребностей национальных меньшинств, но и установление обязательств государств, подписавших акты в отношении меньшинств, что также обуславливает дополнительные условия защиты их прав.

Среди прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в Декларации перечислены такие права, как право пользоваться достижениями своей культуры, исповедовать и практиковать свою религию, пользоваться своим языком; эффективно участвовать в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни, равно как и в процессе принятия решений, касающихся данного меньшинства; создавать и контролировать свои собственные ассоциации; устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы или с другими гражданами, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми связями.

В соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств 1995 г. (вступила в силу с 1 февраля 1998 г.) любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое (пункт 1 статьи 3). При этом не только сам выбор принадлежности к национальному меньшинству, но и пользование правами, приобретёнными в результате такого выбора, не может привести, согласно Рамочной конвенции (пункт 1 статьи 3), к ущемлению иных прав данного лица. Это положение является гарантией того, что свободный выбор лица даже косвенно не повлечёт для него каких-либо неблагоприятных последствий.

Конвенция не только закрепляет права, но и впервые выделяет обязанности национальных меньшинств. Среди них важно отметить: обя-

занность соблюдать национальное законодательство страны и нормы международного права; уважать права других лиц, в частности права лиц, принадлежащих к большинству населения или к другим национальным меньшинствам (статья 20); не совершать каких-либо действий, противоречащих «принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств» (статья 21). В Российской Федерации такие обязанности не выделены специально применительно к национальным меньшинствам, но они закреплены на уровне конституционных норм применительно к каждому лицу.

В Рамочную конвенцию включены преимущественно типовые положения и принципы, которые осуществляются через национальное законодательство и соответствующую политику государств, но не требуют от государств обязательного применения, предоставляя им определённую свободу действий. Данные положения являются активным стимулом для развития национального законодательства.

Россия, ратифицировав Конвенцию, приняла на себя значительный объём обязательств, касающихся не только запрета дискриминации и принудительной ассимиляции, но и обеспечения реального равенства для лиц, относящих себя к национальным меньшинствам. В числе этих обязательств — предоставление условий, благоприятных для сохранения и развития культуры, религии, языка и традиций национальных меньшинств; обеспечение для них ряда свобод, в том числе свободы собраний, ассоциаций, выражения мнений; свободы мысли, совести и религии; свободы доступа и обращения к средствам массовой информации. Помимо этого, Конвенцией обеспечиваются права национальных меньшинств в области использования языка (возможность использования языка в частной жизни и общественных местах, в официальных контактах с административными властями; использование собственных фамилии, имени и отчества в форме, в которой они звучат и пишутся на языке национального меньшинства; распространение информации частного характера на языке национального меньшинства; использование топонимов на языке национального меньшинства) и в области образования (изучение языка национального меньшинства и получение образования на данном языке; свобода создания образовательных учреждений, преподавание в которых ведётся на языке национального меньшинства). Исходя из положений Конвенции, национальные меньшинства вправе участвовать в работе органов публичной власти, в экономической, культурной и социальной жизни общества. Им должно быть предоставлено право осуществлять международное и трансграничное сотрудничество, трансграничные контакты с представителями своей национальности. Такие меры способствуют сохранению культурной самобытности национальных меньшинств.

Специально нацелена на защиту языковых прав народов и этнических меньшинств Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств, принятая государствами — членами Совета Европы 5 марта 1992 г. Положения данной Хартии не являются составной частью российской правовой системы¹, хотя и оказывают в определённой мере влияние на её развитие — в части вопросов защиты прав национальных меньшинств на использование национального (родного) языка.

Частью конституционно-правового института защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации являются и положения такого международного регионального акта, как Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которая была подписана государствами — участниками Содружества Независимых Государств в Москве 21 октября 1994 г. При этом государства — участники Конвенции признают, что права лиц, принадлежащих к меньшинствам, являются неотъемлемой частью общепризнанных прав человека.

Что касается вопросов защиты прав коренных народов, то определяющими для развития данного конституционно-правового института, кроме вышеназванных документов, являются нормы Конвенции ООН 1992 г. «О биологическом разнообразии», ратифицированной Российской Федерацией в 1995 г. Положения этого международного документа имеют принципиальное значение, поскольку подчёркивают зависимость традиционного образа жизни коренных народов от сохранения биологического разнообразия. Приняв на себя обязательства по названному документу, Россия тем самым признала, что будет стремиться обеспечивать уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики, отражающих традиционный образ жизни, имеющих значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия; способствовать их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощрять совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики.

Помимо этого обязательного для России международно-правового документа, затрагивающего права коренных народов, существует ряд других международных правовых актов, которые оказывают существенное влияние на развитие института защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, но при этом нормы которых не являются частью названного конституционного института.

Речь идёт о таких международных актах, как Декларация ООН о правах коренных народов (2007), Конвенция МОТ № 169 «О коренных

► ¹ Хартия не была ратифицирована Российской Федерацией.

народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989) и др. Несмотря на то что *Россия не присоединилась по разным причинам к данным международным правовым документам, она, как и любое другое демократическое государство, стремится учитывать в своём законодательстве те принципиальные подходы, которые выработаны международным сообществом и направлены на формирование действительно гуманного, цивилизованного отношения к обеспечению и защите статуса этих лиц, если соответствующие нормы не вступают в противоречие с нормами и положениями российской Конституции*. Речь идёт, в частности, о развитии в российском законодательстве таких международно-правовых подходов, как:

— обеспечение прав коренных народов на самостоятельное решение вопроса о выборе приоритетов своего развития, а также осуществление контроля за собственным экономическим, социальным и культурным развитием;

— признание особой связи образа жизни, культуры и духовных ценностей коренных народов с их землями или территориями, которые они традиционно занимают, а также принятие мер по защите и сохранению окружающей среды территорий, которые заселяют коренные народы, включая рациональное использование земельных и природных ресурсов;

— укрепление потенциала коренных народов в таких областях, как занятость в сельской местности, традиционные виды деятельности, сохранение национального языка, культуры, традиций; сохранение достояния предков.

§ 27. Федеральный уровень регулирования

На федеральном уровне в Российской Федерации сложилось довольно обширное законодательство¹ в сфере регулирования национальной политики, прежде всего направленное на:

► ¹ Были приняты такие важнейшие акты в данной области отношений, как: Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»; Федеральные законы: от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»; от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ряд других.

— предупреждение дискриминации, обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

— гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, предупреждение межнациональной розни и межнациональных конфликтов, недопущение экстремизма и терроризма;

— сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России, в том числе сохранение этнических языков и культур;

— обеспечение защиты прав национальных меньшинств в области этнокультурного развития, прав коренных малочисленных народов на осуществление традиционного природопользования и ведение традиционного образа жизни;

— поддержку соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе государственную поддержку их добровольного переселения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию;

— социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

Названные нормативные правовые акты, положения которых развиваются на уровне регионального правотворчества, касаются вопросов защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, сохранения и поддержки этнических языков и культур, доступности реализации конституционного права каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, обучения, воспитания и творчества.

Существенной корректировке подверглось законодательство об общественных объединениях, о государственной службе российского казачества, в области культуры, земельных отношений, а также уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях¹. Положения, направленные на устранение дискриминации по признаку национальной принадлежности, языка, культуры, включены в отраслевое законодательство, регулирующие вопросы обеспечения прав человека в сфере образования, труда, здравоохранения, су-

► ¹ Так, в УК РФ и КоАП РФ специально предусмотрены нормы, устанавливающие меры ответственности за нарушение равноправия граждан по признаку национальной принадлежности. В частности, нормы, устанавливающие уголовную ответственность за нарушение равенства прав человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, содержатся в статьях 136, 148, 149, 213, 214, 243, 244, 280, 282, 282.1, 282.2, 357 Уголовного кодекса Российской Федерации. Кодекс об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за правонарушения, связанные с нарушениями национального равноправия граждан, в статьях 20.2.1, 20.3 и др. В числе наказуемых деяний выделяются действия, направленные на унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности.

допроизводства, социальной защиты. Законодательная деятельность на федеральном уровне сосредоточена также на решении проблем: упрочения общероссийского гражданского самосознания и духовной общности российской нации, в том числе путём укрепления позиций государственного языка Российской Федерации; противодействия экстремизму и терроризму; разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней по вопросам регламентации межнациональных отношений.

Одним из сопредельных направлений развития данного законодательства стало также развитие законодательства в сфере миграции населения, которое направлено не только на установление чёткого управления миграционными процессами, сокращение числа нерегулируемых (нелегальных) мигрантов, создание нового административно-правового механизма учёта иностранных граждан и лиц без гражданства, но и на повышение уровня гарантий прав различных категорий иностранцев, пребывающих или проживающих в Российской Федерации, в том числе обеспечение их социальной и культурной адаптации и интеграции.

Принятые законодательные акты Российской Федерации в целом соответствуют требованиям общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, включая Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств. Указанными актами закрепляются различные формы национально-культурного самоопределения народов России.

Так, Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия. Сосуществование более чем 190 народов в рамках одного государства, безусловно, требует значительных усилий в реализации языковой политики по сопряжению совпадающих, разнящихся, а порой и противостоящих друг другу общенациональных и групповых интересов. Язык — это уникальная ценность и один из важных признаков этнической общности. В силу этого обеспечение свободного использования языков — важнейшее направление национальной политики государства¹. При этом один из основополагающих принципов политики демократического государства в области использования языков — принцип их равноправия, который непосредственно связан с состоянием прав и свобод граждан в каждом государстве. Истинное равноправие языков трактуется как допущение «двух или более язы-

► ¹ См.: Васильева Л. Н. Международное право и законодательство Российской Федерации о праве граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения // Журнал российского права. — 2001. — № 3. — С. 43.

ков к свободному употреблению» как в межличностных, так и в официальных сферах общения, в том числе при обучении¹.

В целях создания условий для сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации, являющихся национальным достоянием и историко-культурным наследием Российского государства, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации² создан Фонд сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации, учредителями которого являются Федеральное агентство по делам национальностей и Министерство просвещения Российской Федерации. Символично, что Фонд был официально зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 21 февраля 2019 г., в Международный день родного (материнского) языка, который был провозглашён Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1999 г. Проблемы языковых отношений рассматриваются лишь как часть национально-культурной жизни народов, а их решение основывается на принципах культурного плюрализма.

Существенный вклад в реализацию государственной национальной политики Российской Федерации вносит Федеральный закон «О национально-культурной автономии», который впервые определил правовые основы экстерриториального самоопределения этнических общностей России в целях их национально-культурного развития. Согласно Закону, сами граждане вне зависимости от места и формы проживания вольны решать вопрос о сохранении своих языковых, культурных и прочих традиций, их самобытности и соотносимости с соответствующими элементами других национальностей. При этом принципиальное значение имеет положение, по которому право на национально-культурную автономию не рассматривается как право на национально-территориальное самоопределение.

Закон определяет национально-культурную автономию исключительно как форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой «объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой 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, содей-

¹ См.: Дурденевский В. Н. Равноправие языков в советском строе. — М.: Работник просвещения, 1927. — С. 9.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2018 г. «О создании Фонда сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации».

ствия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов» (статья 1). Таким образом, определение национально-культурной автономии строится на базе вычленения особого рода общественных объединений.

Закон урегулировал важнейшие вопросы национально-культурной автономии, в результате чего сыграл значительную роль в развитии системы общественной этнокультурной самоорганизации в России. В настоящее время в Российской Федерации создано и функционирует 1223 национально-культурные автономии, из которых 21 федеральная.

Особенностью правовой регламентации защиты прав коренных малочисленных народов является учёт специфики традиционного образа жизни данных народов, связанного с их традиционным природопользованием и необходимостью защиты исконной среды обитания этих народов. Это вытекает уже из самого определения понятия, установленного в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», согласно которому коренные малочисленные народы Российской Федерации — это «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Учёт исторически сложившейся специфики системы жизнеобеспечения аборигенного населения обусловил развитие всего комплекса законодательства о различных видах хозяйственной деятельности, затрагивающего также и основные виды традиционного природопользования коренных малочисленных народов (оленоводство, охоту, рыболовство и др.¹).

Кроме того, именно данный подход лежит в основе законодательства о территориях традиционного природопользования, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, сохранения на них биологического разнообразия для ведения ими на этих

► ¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 2, 11, 12, 18) // СЗ РФ. — 2009. — № 30. — Ст. 3735; Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 2, 16, 18, 25 и др.) // СЗ РФ. — 2004. — № 52 (часть 1). — Ст. 5270.

территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни¹.

Реализация государственной национальной политики Российской Федерации строится и с учётом законодательства Российской Федерации о культуре. Основную роль здесь играют такие нормативные правовые акты, как Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1², Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³, Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»⁵ и др. Принятие такого законодательства направлено на обеспечение лежащих в основе самоидентификации людей их национально-культурных потребностей. Совокупность всех этнических культур обуславливает этнокультурное многообразие Российской Федерации и формирует культурно-цивилизационную специфику.

Система нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих регламентацию межнациональных (межэтнических) отношений, постоянно совершенствуется с учётом новых реалий и вызовов. Кроме того, федеральные нормативные правовые акты получают свою детализацию и развитие на уровне нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных нормативных правовых актов.

§ 28. Правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации

На уровне субъектов Российской Федерации принимаются законодательные и иные нормативные правовые акты, направленные на государственную поддержку (сохранение, развитие):

— национально-культурных автономий⁶;

► ¹ См. подробнее: Серия: Исследования по антропологии права / отв. ред. Н. И. Новикова. — М.: Издательский дом «Стратегия», 2008; Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. — М.: Норма, 2010; Новикова Н. И. Охотники и нефтяники: исследования по юридической антропологии. — М.: Наука, 2014.

² Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 46. — Ст. 2615.

³ СЗ РФ. — 2002. — № 26. — Ст. 2519.

⁴ СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2591.

⁵ СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 2.

⁶ См., например: Закон Архангельской области от 7 июля 2011 г. № 307-23-ОЗ «О государственной поддержке национально-культурных автономий в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. — 2011. — № 23.

— государственного языка республики в составе Российской Федерации; национального (родного) языка, в том числе образования на родном языке¹;

— объектов культурного наследия национальных меньшинств и коренных малочисленных народов²;

— общин коренных малочисленных народов, иных объединений национальных меньшинств и коренных малочисленных народов³;

— исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов⁴;

— подготовки национальных кадров⁵;

— народных художественных промыслов⁶;



¹ См., например: Закон Пензенской области от 4 июля 2013 г. № 2413-ЗПО «Об образовании в Пензенской области» (Пензенские губернские ведомости. — 2013. — № 78. — С. 5); Закон Красноярского края от 5 ноября — 2015 г. — № 9-3816 «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края» (Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2015. — № 46(726)); Закон Республики Карелия от 19 марта 2004 г. № 759-ЗРК «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия» (Собрание законодательства Республики Карелия. — 2004. — № 3); Закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 г. № 1170-XII «О языках в Республике Саха (Якутия)» (Якутия. — 1992. — № 215).

² См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2004 г. 147-З N 301-III «Об объектах национального культурного достояния народов Республики Саха (Якутия)» (Якутские ведомости. — 2004. — № 40); Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» (Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2007. № 9/1); Закон Республики Бурятия от 4 декабря 2000 г. № 529-II «О народных художественных промыслах в Республике Бурятия» (Собрание законодательства Республики Бурятия. — 2000. — № 15).

³ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19 ноября 2001 г. № 73 «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» (Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. — 2001. — № 10. — Ст. 1232).

⁴ См.: Закон Сахалинской области от 4 июля 2006 г. № 72-ЗО «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Губернские ведомости. — 2006. — № 121—122 (2598—2599)).

⁵ См.: Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края» (Красноярский рабочий. — 2003. — № 109); Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» (Якутские ведомости. — 2005. — № 20).

⁶ См.: Закон Архангельской области от 17 декабря 2012 г. № 589-36-ОЗ «О народных художественных промыслах в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. — 2012. — № 36.

— организации национальных видов спорта, в том числе установления порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта¹ и др.

Для развития государственной национальной политики Российской Федерации в субъектах Российской Федерации принимаются акты стратегического планирования как в рамках целеполагания (стратегии, концепции государственной национальной политики), так и в рамках программирования (государственные программы, планы деятельности)². С их помощью как определяются цели, задачи органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области реализации государственной национальной политики, так и устанавливаются конкретные мероприятия по их претворению в жизнь³.

Значительное внимание в субъектах Российской Федерации уделяется вопросам правового регулирования мониторинга ситуации в сфере проявлений религиозного и национального экстремизма. Целью этого мониторинга является выявление причин и условий, способствующих проявлениям такого экстремизма на территории субъекта Российской Федерации, и выработка предложений по их устранению. На уровне высших исполнительных органов государственной власти принимаются положения о мониторинге, назначается уполномоченный орган (органы) по его ведению, определяется его статус⁴. Проведение такого мониторинга даёт возможность сбора, изучения, анализа и оценки всей имеющейся в субъекте Российской Федерации информации о

¹ См., например: Закон Хабаровского края от 28 ноября 2012 г. № 240 «О развитии физической культуры и спорта в Хабаровском крае» (Собрание законодательства Хабаровского края. — 2012. — № 12(125) (ч. 1 (т. 1)); Закон Республики Саха (Якутия) от 17 июня 2015 г. 1483-З № 523-V «О национальных видах спорта Республики Саха (Якутия)» (Якутские ведомости. — 2015. — № 24).

² Более подробно об этом см. главу 3 данного учебного пособия.

³ См.: Постановление Правительства Архангельской области от 27 мая 2014 г. № 222-пп «Об утверждении региональной стратегии государственной национальной политики в Архангельской области на период до 2025 года»; Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 15 декабря 2014 г. № 949-р «Об утверждении Концепции миграционной политики Удмуртской Республики на период до 2025 года»; Постановление Правительства Алтайского края от 5 апреля 2017 г. № 110 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Реализация государственной национальной политики в Алтайском крае»; Постановление Администрации Приморского края от 23 мая 2018 г. № 239-па «Об утверждении государственной программы Приморского края «Патриотическое воспитание граждан, реализация государственной национальной политики и развитие институтов гражданского общества на территории Приморского края» на 2018—2021 годы».

⁴ См., например: Постановление Правительства Архангельской области от 23 апреля 2013 г. № 177-пп «Об утверждении Положения о мониторинге ситуации в сфере проявлений религиозного и национального экстремизма на территории Архангельской области» (Волна. — 2013. — № 17).

развитии общественно-политических, социально-экономических и иных процессов для выявления причин, условий и факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние на обстановку и способствующих проявлениям религиозного и этнонационального экстремизма.

В большинстве субъектов Российской Федерации регламентация порядка проведения мониторинга направлена на решение более широких вопросов — анализ состояния в целом межнациональных отношений и предупреждение межнациональных (межэтнических) конфликтов. В рамках такого мониторинга осуществляется комплексный анализ этнических, демографических и миграционных процессов, оценка и системное прогнозирование трансформации этнической структуры расселения народов, состояния межнациональных и межрелигиозных отношений¹.

Помимо специального регулирования, основанного на принятии отдельных самостоятельных нормативных правовых актов в области регулирования межнациональных отношений, нормы, посвящённые регламентации указанных вопросов, содержатся во многих других нормативных правовых актах. Так, подобные нормы содержатся в законодательных и иных нормативных правовых актах, посвящённых вопросам порядка несения государственной и муниципальной службы, — в части установления требования к служебному поведению лиц, замещающих указанные должности, содействовать межнациональному миру и согласию²; в законодательстве о некоммерческих организациях — в части государственной поддержки социально ориентированных организаций при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами деятельности по развитию межнационального сотрудничества, сохранению и защите самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации³; в законодательстве о социальном обслуживании — в части, касающейся бесплатного предоставления социальных услуг лицам, постра-

► ¹ См.: Указ Главы Республики Дагестан от 9 февраля 2015 г. № 15 «О системе мониторинга межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов в Республике Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2015. — № 3. — Ст. 74.

² См., например: Закон Республики Алтай от 14 мая 2008 г. № 49-РЗ «О государственных должностях Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. — 2008. — № 49(55) — С. 3.

³ См.: Закон Республики Башкортостан от 11 июля 2012 г. № 565-з «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2012. — № 22 (388). — Ст. 1022

давшим в результате вооружённых межнациональных (межэтнических) конфликтов¹, и др.

§ 29. Правовые нормы муниципального уровня

Достаточно обширная нормативная правовая база по вопросам регламентации межнациональных (межэтнических) отношений сложилась и на уровне муниципальных образований. В муниципальных образованиях принимаются муниципальные правовые акты, касающиеся обеспечения поддержки языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории соответствующих муниципальных образований, реализации прав национальных меньшинств, в том числе поддержки местных национально-культурных автономий, других этнонациональных культурных объединений, содействия социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов. В указанных целях отдельные нормы включаются в уставы муниципальных образований, принимаются муниципальные программы, планы деятельности органов местного самоуправления, комплексные планы муниципальных образований.

Сформированные комплексные планы объединяют мероприятия, проводимые в сфере культуры, образования, спорта, молодёжной политики и целого ряда других сфер. В то же время, к сожалению, имеют место случаи, когда содержание разработанных органами местного самоуправления планов явно свидетельствует о слабом понимании сущности и задач национальной политики. В планы включаются мероприятия, не имеющие прямого отношения к национальной политике. Во многом это связано с недостаточно чётким определением полномочий органов местного самоуправления в области реализации национальной политики в федеральном законодательстве. Это требует дополнительных разъяснений со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, курирующих сферу межнациональных отношений, с целью внесения в муниципальные планы необходимых изменений и исправлений.

Единство государственной национальной политики Российской Федерации во многом может быть обеспечено благодаря функционированию чёткой и непротиворечивой правовой основы, способствующей укреплению единства российской нации, противодействию этносепаратизму, этническому национализму и разжиганию межнациональной розни. Это требует постоянного совершенствования

¹ См.: Закон Республики Калмыкия от 18 ноября 2014 г. № 82-V-3 «Об отдельных вопросах в сфере социального обслуживания населения в Республике Калмыкия» (вместе с «Перечнем социальных услуг по видам социальных услуг») // Хальмг унн. — 2014. — № 206 (приложение).

правовой основы регулирования межнациональных отношений, исключения пробелов, иных недостатков правового регулирования в целях гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, укрепления общероссийской гражданской идентичности и снижения рисков и угроз возникновения в стране межнациональных конфликтов.

► Вопросы и задания

1. Каковы ключевые принципы, роль и значение составных частей правовой основы государственной национальной политики Российской Федерации?
2. Охарактеризуйте основные положения Конституции Российской Федерации, касающиеся регулирования сферы национальных отношений.
3. Какие международные стандарты применяются в области регулирования государственной национальной политики? На какие правовые акты они опираются?
4. Каковы особенности правового регулирования государственной национальной политики Российской Федерации на федеральном уровне? Какие основные правовые акты приняты в этой сфере?
5. Каковы особенности правового регулирования государственной национальной политики на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне?
6. Какие проблемы возникают при формировании правовой базы национальной политики на муниципальном уровне? Каковы пути их разрешения?

► Рекомендованная литература

Алфимцев В. Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 4. — С. 27—34.

Алфимцев В. Н. О проблемах правового регулирования вопросов местного значения в области национальной политики // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 11. — С. 29—33.

Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. — М.: НОРМА, 2019.

Ковлер А. И. Антропология права: учеб. для вузов. — М.: НОРМА, 2002.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. — М.: НОРМА, 2010.

Устинович Е. С. Национальная политика в субъекте Российской Федерации и формирование её правовых основ (на примере Курской области) // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 4. — С. 45—47.

Федерализм и этническое разнообразие: сб. ст. / под ред. И. Бусыгиной, А. Хайнеманн-Грюдера. — М.: РОССПЭН, 2010. — 216 с.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. — М.: НОРМА, 2010.

ГЛАВА 7. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование признаётся важнейшим элементом в системе государственного и муниципального управления, способствующим созданию условий для устойчивого развития. Осуществление управления с помощью методов стратегического планирования способствует упорядочению общественных отношений, более эффективному достижению поставленных целей с учётом имеющихся возможностей. Стратегическое планирование позволяет сочетать принципы и методологию стратегического целеполагания и программирования в предметной сфере, их адресную привязку к задачам, направлениям и срокам реализации первоочередных мер в области обеспечения государственной политики. Состояние межнациональных отношений во многом определяется правильным выбором целей, задач и принципов развития государственной национальной политики, которые закрепляются в документах стратегического планирования, принимаемых на различных территориальных уровнях осуществления публичной власти.

В соответствии со статьёй 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. Таким образом, Федеральным законом чётко установлено, что документы стратегического планирования разрабатываются на разных уровнях публичного управления с учётом объёма и содержания компетенции каждого уровня. При этом в Федеральном законе установлены общие требования к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения, что способствует обеспечению согласованности и сбалансированности, включая согласованность утверждаемых целей и задач деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, показателей достижения этих целей и решения задач. Такой подход имеет важное практическое значение для разработки подобных документов, а также для профессиональной подготовки кадров.

§ 30. Задачи корректировки Стратегии государственной национальной политики

В настоящее время вопросы государственной национальной политики в силу её многовекторного характера в том или ином объёме затрагиваются в целом ряде документов стратегического планирования, принятых как в рамках целеполагания, так и в рамках планирования и программирования с учётом различных временных горизонтов, как правило, в пределах среднесрочной и долгосрочной перспективы.

Особую роль среди этих документов играет Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 (далее — Стратегия). Она относится к концептуальным документам стратегического планирования в рассматриваемой сфере и направлена на поиск установочных концептов, которые бы наиболее точно в конституционно заданных границах выражали особенности российской нации, стоящие перед ней вызовы и средства (механизмы) оптимального ответа на них с целью их практического воплощения.

Как уже было отмечено, за шесть лет после принятия первоначального текста Стратегии произошли существенные трансформации в системе общественных отношений, в том числе на уровне мировых цивилизационных процессов. При этом современный этап характеризуется ускорением ритма и динамики социальных изменений, появлением новых угроз и вызовов как экономического, так и политического характера. В условиях стремительно меняющейся геополитической обстановки возникает проблема сохранения традиционных нравственных ценностей, утрата которых может оказать негативное влияние на состояние международных и межконфессиональных отношений в стране.

В частности, это связано с возможным возникновением очагов межнациональной и религиозной розни в результате незаконной миграции, попыток пропаганды в стране экстремистской идеологии, являющейся в том числе причиной региональных конфликтов; с гиперболизацией региональных интересов и сепаратизма, развивающихся вследствие вмешательства из-за рубежа и угрожающих государственной целостности. Сохраняются и внутренние угрозы национальной безопасности, к числу которых относятся в том числе: социальное и имущественное неравенство населения; сложности в обеспечении равных возможностей для социального продвижения и доступа к важнейшим общественным благам; региональная экономическая дифференциация; непреодоленные последствия межэтнических или этнотерриториальных конфликтов и противоречий в отдельных субъектах Российской Федерации; отток русского и русскоязычного населения из регионов Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Всё это ставит задачу укрепления единства российского общества, последовательного формирования общероссийской идентичности и укрепления гражданской солидарности россиян. Проблема сохранения и развития культурного наследия народов России в условиях интенсивного миграционного обмена, давления глобализационных и интеграционных процессов, размывания традиционных культурных ценностей приобретает принципиально новое звучание.

Названные проблемы определили необходимость корректировки в декабре 2018 г. текста Стратегии, который нуждался не просто в значительном обновлении и развитии, но и в синхронизации по целям и задачам с уже обновлёнными или вновь принятыми к тому времени документами стратегического планирования, такими, как: Концепция государственной миграционной политики на 2019—2025 годы (утв. Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015), Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (2017), Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года (2016) и др.

Корректировка общих подходов к реализации государственной политики Российской Федерации привела к смещению акцентов по ряду направлений. В этой связи при внесении коррективов в Стратегию государственной национальной политики речь шла уже не просто о закреплении исторических, гуманитарных, культурно-цивилизационных основ государственности, основ национальной безопасности и единства Российской Федерации. Основной идеей новой редакции Стратегии стало сохранение единства российской нации, формирование чувства патриотизма. Такой подход способствует консолидации гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности.

Симптоматично, что принятие новой редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации совпало с Годом единства российской нации, каким был объявлен 2018 год. А в предыдущем, 2017 году Институтом социологии РАН был зафиксирован самый высокий уровень общероссийской гражданской идентичности — 84%; взаимодействие между представителями разных вероисповеданий охарактеризовали как нормальное, доброжелательное¹ 96 % граждан. Указанные данные свидетельствуют о положительной оценке населением проводимой государственной национальной политики, о том, что умонастроения людей и существующая конституционная идеология идут в русле единой политико-правовой парадигмы. И дело не в широкой гамме заданных политико-идеологических концептов; дело в том, что эти концепты, эти установки соответствуют основным векторам развития российской цивилизации.

¹ См.: Стенографический отчёт заседания Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям под председательством В. В. Путина в административном центре Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 26 октября 2018 г. Ханты-Мансийск. URL: https://sovetnational.ru/netcat_files/48/57/h_67053a11af1f1ab1c2789ad253b32129 (дата обращения: 17.09.2019 г.).

Не случайно в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года нашли отражение два основных столпа, на которых строится общенациональная идентичность и российское государство в целом — это, с одной стороны, укрепление общегражданской идентичности в целях формирования Российской нации, упрочения гражданского единства, а с другой — поддержка и сохранение этнической идентичности, прежде всего её этнокультурной составляющей.

Эти хотя и разнонаправленные, но вовсе не взаимоисключающие, а глубоко взаимосвязанные сущности уже на протяжении нескольких веков составляют основу российской государственности. Смысл данного феномена — в достаточно широком контексте реальности. Но именно он определяет единый цивилизационный культурный код, который характеризуется способностью интегрировать историко-культурное наследие всех народов, их лучшие достижения в единую российскую культуру.

Закреплённые в Стратегии принципы государственной национальной политики основаны на конституционных нормах и принципах, проникнуты идеями гражданского единства, национального равноправия граждан и народов, сохранения этнокультурного и языкового многообразия и уважения национального достоинства, предотвращения любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Кроме того, в основе государственной национальной политики лежит преемственность исторических традиций народов Российской Федерации, защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, обеспечение их устойчивого развития, государственная поддержка этнокультурного и языкового многообразия, взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества, а также применение комплексного подхода к решению задач государственной национальной политики с учётом её межотраслевого характера.

В Стратегии выделены основные приоритетные направления государственной национальной политики Российской Федерации, при этом каждое базовое направление детализируется посредством установления более конкретных векторов и направлений развития, что позволяет более точно спрогнозировать планы и программы деятельности по реализации Стратегии органов государственной власти федерального и регионального территориальных уровней и органов местного самоуправления.

Особое место в Стратегии занимает определение механизмов и инструментов её реализации. Без разработки этих вопросов Стратегия

останется нереализованным документом. К числу инструментов реализации Стратегии относятся: законодательство Российской Федерации; документы стратегического планирования, разработанные на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», иные государственные программы, связанные с отдельными направлениями государственной национальной политики Российской Федерации; государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; мониторинг состояния и развития языков народов Российской Федерации; этнологическая экспертиза.

К сожалению, в перечне инструментов реализации Стратегии имеются определённые пересечения, поскольку в нём одновременно даётся указание и на документы стратегического планирования, и на государственную программу «Реализация государственной национальной политики», иные государственные программы, хотя последние, если следовать Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», также представляют собой документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования.

Одним из инструментов реализации Стратегии называется этнологическая экспертиза, которая в настоящее время определяется как «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса»¹. Порядок проведения этнологической экспертизы на федеральном уровне пока не имеет законодательной регламентации, в связи с чем отдельные субъекты Российской Федерации², в которых реализуются масштабные промышленные проекты, вынуждены в опережающем порядке принимать региональные правовые акты об

¹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2208.

² См., например: Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. — 2010. — № 30; Постановление Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 г. № 45-па «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» // Губернские ведомости. — 2007. — № 46 (2773).

этнологической экспертизе, восполняя тем самым пробелы федерального законодательства¹.

Что касается целевых показателей и ожидаемых результатов реализации Стратегии, то они могут быть с достаточной степенью достоверности определены только на основе анализа мониторинга реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

§ 31. Стратегия государственной национальной политики и документы стратегического планирования в смежных областях

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года по своему содержанию тесно коррелирует с такими документами стратегического планирования, принятыми в рамках целеполагания, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015)², Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (2009)³, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы (2018)⁴, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (2019)⁵ и ряд других. Такая корреляция во многом прослеживается по целям, задачам, принципам осуществления государственной политики, что обеспечивает единство государственной политики в целом и синхронность её осуществления.

Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается, что национальными интересами на долгосрочную перспективу являются укрепление национального согласия и единства многонационального народа Российской Федерации, для чего создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов, а также недопущения распространения продукции экстремистского содержания, пропаганды насилия, расовой, религиозной и межнациональной нетерпимости.

► ¹ См. об этом: Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основания и перспективы для коренных народов // АРКТИКА. XXI век. Гуманитарные науки. — 2017. — № 3 (13). — С. 4—20; Слепцов А. Н. Этнологическая экспертиза в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности народов Севера: региональный опыт правового регулирования и правоприменительной практики // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 12 (67). — С. 71—75.

² СЗ РФ. — 2016. — № 1 (ч. II). — Ст. 212.

³ СЗ РФ. — 2009. — № 7. — Ст. 876.

⁴ СЗ РФ. — 2018. — № 45. — Ст. 6917.

⁵ СЗ РФ. — 2019. — № 7 (ч. II). — Ст. 702.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года исходит из того, что принципами пространственного развития Российской Федерации являются в том числе такие принципы, как учёт этнокультурного фактора при обеспечении социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования и образа жизни.

Целями миграционной политики в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 — 2025 годы являются защита национального рынка труда, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу её культурного (цивилизационного) кода.

Основная цель Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации связана с сохранением исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера. Концепция определяет основные принципы и приоритеты в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения устойчивого развития малочисленных народов Севера. При этом в Концепции подчёркивается, что обеспечение устойчивого развития малочисленных народов Севера требует комплексного подхода к решению задач социально-экономического и этнокультурного развития данных народов, сохранения их исконной среды обитания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также обеспечения эффективного участия самих малочисленных народов Севера в достижении своего устойчивого развития. Устойчивое развитие малочисленных народов предполагает необходимость не только целевой поддержки со стороны государства, но и мобилизации внутренних ресурсов самих коренных малочисленных народов.

Таким образом, благодаря прослеживаемому единству в определении целей и задач государственной национальной политики обеспечивается единство подходов к её реализации. Помимо указанных документов, в определении целей, задач, принципов и направлений развития государственной национальной политики задействован и целый ряд других документов, принимаемых по сопредельным направлениям данной политики. Речь идёт, в частности, о таких документах, как

Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом¹, Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом², Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу³, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года⁴ и др. Все они в совокупности определяют общие направления развития государственной национальной политики в различных её сферах.

§ 32. Государственная национальная политика и государственные программы и проекты

Проблемы государственной национальной политики на федеральном уровне являются предметом стратегического планирования различных документов, принимаемых в рамках целеполагания, поскольку на развитие национальной политики оказывают влияние самые различные факторы. В то же время стратегическое планирование государственной национальной политики связано не только с принятием документов стратегического планирования в рамках целеполагания. Формирование стратегических планов как средств реализации приоритетных направлений развития государственной национальной политики оставалось бы формальной задачей, если бы они не находили своё претворение в конкретных мероприятиях. Поэтому цели и задачи стратегии находят своё подтверждение в государственных программах Российской Федерации, а также взаимоувязанных с ними планах деятельности федеральных органов исполнительной власти⁵ — документах, разрабатываемых в рамках планирования и программирования.

Содержательно государственная программа представляет собой комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации мероприятий достиже-

► ¹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. № 1064.

² Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № Пр-2283.

³ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

⁴ Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13.

⁵ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019—2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» // СЗ РФ. — 2019. — № 1. — Ст. 109.

ние проектируемых приоритетов и целей в соответствующей сфере государственной политики Российской Федерации.

В числе государственных программ специализированный характер носит государственная программа «Реализация государственной национальной политики», утверждённая Постановлением Правительства Российской Федерации в декабре 2016 г.¹, содержащая 8 подпрограмм по разным направлениям в зависимости от целей и задач выполнения государственной национальной политики Российской Федерации.

Наряду с данной государственной программой отдельные мероприятия в области реализации государственной национальной политики предусмотрены и в других государственных программах Российской Федерации, в частности в государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637², государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 317, государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642 и ряде других.

Метод программного регулирования государственной миграционной политики позволяет на взаимоувязанной с приоритетами и целями государственной национальной политики основе не только определить перечень мероприятий, реализуемых органами власти и организациями, согласованных по срокам и исполнителям, при требуемом обеспечении необходимыми ресурсами, но и обеспечить оценку результативности достижения заданных промежуточных и конечных результатов достижения целей и задач по установленной системе показателей (индикаторов). Таким образом, он сочетает комплексный, системный и целевой подходы в регулировании государственной национальной политики, даёт возможность совмещать решение задач национальной политики с сопутствующими задачами из других направлений государственной политики. При этом достижение программируемых результатов обеспечивается за счёт координации деятельности различных

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. — 2017. — № 2 (ч. I). — Ст. 361.

² В редакции Указа Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

органов и организаций, участвующих в реализации мероприятий в области государственной национальной политики.

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить достижение ряда национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, для чего разработать и принять национальные проекты (программы) по соответствующим направлениям. Национальный проект представляет собой комплекс мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определённых названным выше Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач.

При реализации каждого из национальных проектов учитываются особенности этнического состава населения. Так, национальный проект «Культура» предусматривает в том числе укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; подготовку кадров для организаций культуры, поддержку и сохранение культурного наследия народов Российской Федерации. Национальный проект «Образование» в качестве одной из целей указывает на «воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций».

Помимо таких блоков, как прогнозирование и программно-целевое планирование, в структуру стратегического планирования входит также *стратегический контроль*, который включает в себя мониторинг реализации документов стратегического планирования и контроль за ней. В рамках мониторинга осуществляется сбор, систематизация и обобщение информации о реализации документов, а также даётся оценка их результативности с точки зрения достижения запланированных целей.

В настоящее время *оценка эффективности* реализации государственных программ, включая принятые в области государственной национальной политики, осуществляется Правительством Российской Федерации в рамках Сводного годового доклада, подготовка которого осуществляется на основании годовых отчётов, представленных ответственными исполнителями по реализации государственной программы. Установлены процедура и этапы формирования такого доклада, а также состав материалов, подходы к оценке эффективности реализации

госпрограмм. Для каждого из параметров оценки эффективности предусматриваются отдельные коэффициенты и дифференцированные принципы расчёта, по итогам анализа которых рассчитывается интегральная оценка эффективности, на основании которой уже определяется степень эффективности реализации госпрограммы — высокая, выше среднего, ниже среднего, низкая¹. Такая оценка даётся на основании анализа степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) государственной программы.

§ 33. Стратегическое планирование на региональном и муниципальном уровнях

Стратегическое планирование в области реализации государственной национальной политики осуществляется не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Так, во многих субъектах Российской Федерации вслед за принятием в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года приняты собственные региональные документы, определяющие стратегию государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации, содержащие набор основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики².

В некоторых субъектах Российской Федерации обновлено содержание ранее принятых документов стратегического характера. Такой подход позволяет субъектам Российской Федерации более чётко определить состояние межнациональных отношений в регионе, обозначить узкие места, проблемные зоны и на основании этого, а также с учётом общих целей и задач, сформулированных на федеральном уровне,

➤ ¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2019. — № 29 (часть II). — Ст. 4042.

² См., например: Указ губернатора Владимирской области от 13 апреля 2017 г. № 37 «Об утверждении Стратегии государственной национальной политики во Владимирской области на период до 2025 года» (Владимирские ведомости. — 2017. — № 59); Постановление Правительства Ярославской области от 25 июня 2015 г. № 696-п «О Региональной стратегии государственной национальной политики в Ярославской области на период до 2025 года» (Документ-Регион. — 2015. — № 52); Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 10 февраля 2016 г. № 5-пг 20 «Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Ненецком автономном округе на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.02.2016).

определить конкретные инструменты и механизмы реализации государственной национальной политики. Таким образом, осуществляется корреляция мероприятий между федеральной и региональными стратегиями и обеспечивается учёт региональных особенностей государственной национальной политики. Это позволяет вести комплексную работу по гармонизации межнациональных отношений с учётом общероссийских и региональных реалий.

Вместе с тем содержание отдельных документов стратегического планирования государственной национальной политики субъектов Российской Федерации фактически дословно повторяет положения федеральной Стратегии, особенно в части определения целей и задач государственной политики. Безусловно, проведение единой политики стратегического планирования даёт возможность согласовать направления развития различных уровней планирования, скоординировать усилия в решении общих задач. В то же время подобный подход к соблюдению принципа единства целей и задач приводит к формальному проецированию стратегии вышестоящего уровня на стратегию нижестоящего, что далеко не всегда оправданно. Стратегия является основой для координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления, их взаимодействия с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации.

Помимо указанных документов, в субъектах Российской Федерации принимаются планы¹ и государственные региональные программы² реализации Стратегии государственной национальной политики. Такие документы носят межотраслевой, социально ориентированный характер, призваны развивать потенциал межнационального сотрудничества и формирования в обществе атмосферы уважения к историческому на-

► ¹ См., например: План мероприятий по реализации в 2019—2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Кабардино-Балкарской Республике. Утверждён распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 15 февраля 2019 г. № 97-рп.

² См., например: Государственная программа «Реализация государственной национальной, конфессиональной, информационной политики в Карачаево-Черкесской Республике на 2014 — 2020 годы», утверждённая постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 31 октября 2013 г. № 363; Постановление Правительства Тюменской области от 14.12.2018 г. № 514-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области «Реализация государственной национальной политики» и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2018).

следию и культурным ценностям всех народов России. Реализация государственной национальной политики в Российской Федерации требует от органов государственной власти соответствия принимаемых решений процессам в этнокультурной сфере с учётом региональных особенностей.

В некоторых субъектах Российской Федерации вопросы реализации государственной национальной политики решаются в комплексе с другими, более широкими или сопредельными по предмету регулирования вопросами. Например, в Ярославской области поэтапная реализация Региональной стратегии государственной национальной политики осуществляется в соответствии со сроками реализации государственной программы Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области на 2014 — 2020 годы»¹, утверждённой постановлением Правительства Ярославской области от 10 июня 2014 г. № 566-п и включающей областную целевую программу «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области», направленную на укрепление единства многонационального народа России (российской нации), гармонизацию межнациональных отношений, обеспечение гражданского и межнационального согласия, этнокультурного развития народов России.

К сожалению, в субъектах Российской Федерации на уровне программ реализации государственной национальной политики не всегда имеет место корреляция целей, задач, мероприятий и показателей (критериев эффективности) программ, ориентация на действительную выполнимость поставленных задач, социально-экономическую и бюджетную эффективность разрабатываемых мероприятий; в отдельных программах отсутствует выделение этапов реализации программ, что существенно осложняет осуществление контроля и корректировку. Не всегда решаются вопросы обеспечения обратной связи, основанной на оценке результатов мониторинга и проведении корректировки целей, направлений и механизмов реализации программ. Всё это снижает эффективность государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации.

Определённые меры в области межнациональных отношений принимаются и на муниципальном уровне. Речь идёт прежде всего о городских округах (городских округах с внутригородским делением) и муниципальных районах, хотя нередко такие меры осуществляются и на более низовом уровне, в частности уровне городских поселений.

¹ См.: Постановление Правительства Ярославской области от 10 июня 2014 г. № 566-п «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие институтов гражданского общества в Ярославской области» на 2014—2020 годы».

В некоторых муниципальных образованиях принимаются стратегии развития государственной национальной политики соответствующего муниципального образования¹, в которых устанавливаются цель, принципы, основные направления, задачи и механизмы реализации государственной национальной политики в муниципальном образовании. В то же время представляется, что органы местного самоуправления в силу особенностей своей конституционно-правовой природы не вправе решать названные вопросы при регламентации государственной национальной политики, поскольку это прерогатива органов государственной власти; органы местного самоуправления могут лишь участвовать в её осуществлении. Именно по этой причине Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не относит принятие подобных документов к компетенции муниципальных образований. В некоторых подобных документах муниципальных образований, помимо определения целей и задач государственной национальной политики, даётся определение отдельных понятий в данной сфере, которые далеко не всегда согласуются с понятиями, содержащимися в правовых актах федерального уровня², что чревато возникновением коллизий с федеральным законодательством.

Достаточно широко распространена практика утверждения муниципальных программ либо планов мероприятий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, что способствует более чёткой организации деятельности органов местного самоуправления и организаций³. Во многих муниципальных образова-

► ¹ См.: Постановление Администрации Палехского муниципального района от 7 ноября 2017 г. № 711-п «Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Палехском муниципальном районе на период до 2025 года» // Информационный бюллетень органов местного самоуправления Палехского муниципального района. — 2017. — № 21.

² Так, в Концепции основных направлений национальной и религиозной политики в городе Ставрополе, утверждённой Постановлением главы г. Ставрополя от 23 марта 2009 г. № 828, закрепляются такие понятия, как национальная политика, нация, этнос, национальность, национально-культурная автономия, народ, народность, часть из которых не имеет нормативного правового определения в нормативных правовых актах федерального уровня, а некоторые (например, определение национально-культурной автономии) не согласуются с определениями, установленными в федеральном законодательстве (Вечерний Ставрополь. — 2009. — № 59).

³ См.: Постановление Администрации городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 22 июня 2018 г. № 1028 «Об утверждении городской программы «Реализация государственной национальной политики в городском округе город Уфа Республики Башкортостан на 2018—2025 годы» // Официальный сайт Администрации городского округа г. Уфа Республики Башкортостан. URL: <http://www.ufacity.info> (дата обращения: 25.06.2018); Постановление Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» от 1 ноября 2018 г. № 6510 «Об утверждении муниципальной программы «Реализация государственной

ниях с помощью программ определяется поддержка мониторинга межнациональной ситуации.

Вместе с тем необходимо отметить, что в некоторых муниципальных программах сохраняется тенденция к «фольклоризации» государственной национальной политики. В целом ряде муниципальных программ реализация государственной национальной политики сводится исключительно к поддержке народного творчества, что не может обеспечить выполнение всего спектра задач в сфере межнациональных отношений и профилактики экстремизма. Зачастую в них либо ставятся малоактуальные задачи, либо неверно выбираются способы решения поставленных задач. Такая ситуация связана с недостаточной разработанностью методологии стратегического планирования, её слабой адаптацией к особенностям различных территориальных уровней власти. Это требует проведения дополнительной работы по совершенствованию муниципальных программ в сфере этнокультурного развития и межнационального сотрудничества. Кроме того, вопросы программирования органами местного самоуправления реализации государственной национальной политики требуют методического обеспечения со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации для повышения качества муниципальных программ и планов гармонизации межнациональных отношений.

► Вопросы и задания

1. Охарактеризуйте роль и место методов стратегического планирования в системе государственного управления.
2. Каковы причины и основные направления предпринятой в 2018 г. корректировки содержания Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года?
3. Охарактеризуйте основные инструменты и механизмы реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
4. Охарактеризуйте соотношение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года с документами стратегического планирования в смежных областях.

национальной политики в городе Набережные Челны на 2019—2021 годы» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения — 08.11.2018); Постановление мэрии города Магадана от 21 февраля 2019 года № 456 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Магаданской области на период до 2025 года в муниципальном образовании «Город Магадан» на 2018—2021 годы» (Вечерний Магадан. — 2019. — №9).

5. Охарактеризуйте соотношение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года с государственными программами и проектами.
6. Раскройте особенности планирования в сфере национальной политики на региональном и муниципальном уровнях.
7. Какие проблемы возникают в области планирования национальной политики на региональном и муниципальном уровнях? Каковы пути и методы их разрешения?

► **Рекомендованная литература**

Государственная национальная политика России: экспертное мнение / под ред. В. В. Степанова, А. В. Черных. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018.

Зорин В. Ю. Российская этнополитика на современном этапе: традиции и инновации //Вестник Российской нации. — 2019. — № 2. — С. 9—33.

Зорин В. Ю. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: промежуточные итоги и новые ориентиры //Вестник Российской нации. — 2018. — № 1. — С. 13—29.

Зорин В. Ю., Аствацатурова М. А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (три года спустя) / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016. — Вып. 253. — 41 с.

Зорин В. Ю., Аствацатурова М. А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: формирование общероссийской гражданской идентичности и укрепление духовной общности российской нации / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2014. — Вып. 236. — 46 с.

Участие органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в реализации государственной национальной, миграционной и языковой политики Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе: Экспертный доклад. — М.: Пятигорск — Ставрополь: ПГУ, 2016.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010.

ГЛАВА 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Согласованная деятельность федеральных органов исполнительной власти составляет основу общего вектора национальной политики, определённого в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также является залогом единообразного понимания её приоритетов и задач на территории всей страны. Правительство Российской Федерации как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации должно обеспечивать согласованность деятельности и функциональное единство органов исполнительной власти всех уровней в сфере национальной политики, направлять усилия других федеральных исполнительных органов на учёт этнонационального фактора во всех аспектах государственной политики.

§ 34. Президент Российской Федерации. Администрация Президента Российской Федерации. Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям

В соответствии с Конституцией Российской Федерации главой государства является Президент Российской Федерации. Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В полной мере данные положения относятся и к сфере национальной политики, межнациональных отношений.

Президент формирует Администрацию Президента Российской Федерации, которая является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации.

Администрация формирует Президенту предложения по самому широкому кругу вопросов, в том числе по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства, общенациональных проектов, вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации. При этом Президенту Российской Федерации в Администрации непосредственно подчиняются целый ряд должност-

ных лиц, в том числе Руководитель Администрации, его первые заместители, заместители и полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Общее руководство деятельностью начальников управлений Президента Российской Федерации, руководителей иных самостоятельных подразделений, распределение обязанностей между первыми заместителями и заместителями Руководителя Администрации; координацию деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах осуществляет Руководитель Администрации.

В числе самостоятельных структурных подразделений Администрации выделяется Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике.

К числу основных функций Управления относятся в том числе сбор и обобщение информации о тенденциях развития общественно-политической ситуации в стране и субъектах Федерации, о национальных и конфессиональных отношениях, о деятельности политических партий, общественных объединений и иных структур гражданского общества, об их отношении к основным проблемам внутренней политики государства, а также о позиции по данным проблемам центральных и региональных средств массовой информации.

Отдельной функцией Управления внутренней политики с 2012 г. обозначено участие в реализации национальной политики. В целях реализации данной функции в структуре Управления внутренней политики создан Департамент национальной политики. Кроме того, функцией Администрации является обеспечение деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации.

Президент страны уделяет значительное внимание деятельности таких органов (советов, комиссий), подчёркивает вклад совещательных органов в развитие гражданского общества, их способность аккумулировать актуальные в данный момент развития государства предложения по решению насущных проблем.

В настоящее время функционирует 15 советов при Президенте Российской Федерации. Вопросы, связанные с национальной политикой, межнациональными и межконфессиональными отношениями, могут рассматриваться в том числе в деятельности Совета по развитию гражданского общества и правам человека, Совета по науке и образованию, Совета по культуре и искусству, Совета по взаимодействию с религиозными объединениями, Совета по делам казачества, Совета по русскому языку. Ключевым же совещательным органом является Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

С 2012 г. важнейшую роль в определении принципов и магистральных направлений государственной национальной политики играет

В. В. Путин не только как глава государства, но и как председатель Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям (далее — Совет). Совет образован по Указу Президента РФ от 5 июня 2012 г. Председатель Совета — Президент РФ, председатель президиума Совета, ответственный секретарь Совета — заместитель Руководителя Администрации Президента РФ М. М. Магомедов. Всего в составе Совета 47 членов — представители Администрации Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственной власти, общественных объединений, научных и экспертных организаций. Большинство членов Совета — представители национально-культурных автономий, авторитетных этнокультурных общественных организаций, эксперты в области государственной национальной политики.

Совет с 2012 г. является одновременно субъектом гражданского общества и субъектом государственного управления. Основными задачами Совета являются: рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики, определение способов, форм и этапов её реализации; обсуждение практики реализации государственной национальной политики; подготовка предложений Президенту РФ по определению приоритетных направлений государственной национальной политики РФ; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам межнациональных отношений.

Совет в соответствии с возложенными на него задачами создал из числа своих членов и привлечённых экспертов рабочую группу по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики. Организованы семь постоянных комиссий Совета: комиссия по вопросам образования и исторического просвещения; комиссия по вопросам патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодёжи; комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации мигрантов; комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений; комиссия по вопросам сохранения и развития культурного и языкового многообразия народов России; комиссия по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практике; комиссия по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики. Также при Совете могут создаваться временные рабочие группы по обеспечению исполнения поручения главы государства. Такая группа, например, создавалась по подготовке предложений о проекте нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере укрепления единства многонационального народа РФ (российской нации).

В соответствии с положением о Совете данный орган дважды в год собирается для обсуждения значимых проблем межнациональных отношений в разных аспектах. Это сохранение языка и культуры народов, профилактика национализма и ксенофобии в интернет-пространстве и блогосфере, организация этнологического мониторинга и предотвращение этнических конфликтов, интеграция и социокультурная адаптация мигрантов, информационное сопровождение реализации государственной национальной политики и др. Важнейшим вкладом в осуществление государственной национальной политики являются поручения Президента РФ, которые он даёт конкретным органам и должностным лицам по результатам заседания Совета. В концентрированном виде они содержатся в перечне поручений Президента РФ по итогам заседаний Совета в Саранске (2012), Уфе (2013), Астрахани (2016), Йошкар-Оле (2017), Ханты-Мансийске (2018), Нальчике (2019). В частности, на заседании Совета 22 октября 2013 г. в Уфе Президент дал 19 поручений. Одно из них — создать Центр анализа и мониторинга межнациональных отношений. Согласно этому поручению каждый субъект создаёт свой Центр мониторинга, а в Москве Центр выполняет главную задачу.

31 октября 2016 г. на заседании Совета в Астрахани было внесено предложение о разработке законодательного акта, который определил бы правовые основы формирования российской нации. В ходе общественных обсуждений выявились разногласия в понимании самого термина «нация». Также проявились попытки противопоставления таких понятий, как «российская нация» и «многонациональный народ России», хотя сущностно эти понятия определяют одну субстанцию — российский народ и они не содержат антагонистических смыслов. В то же время очевидны необходимость обеспечения нормативно-правовой базы для успешных действий государства и общества в гражданском сплочении российского народа; соотнесение упрочения гражданского единства россиян с консолидированным выражением воли российской нации в условиях современной геополитической архитектуры; потребность в эффективном информационном, просветительском сопровождении хода общенациональной консолидации.

В 2018 г. была проведена большая работа по актуализации Стратегии государственной национальной политики. Президент принял принципиально важное стратегическое решение о сохранении прежнего курса государственной национальной политики. Предложения по актуализации были рассмотрены и одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям на заседании 26 октября в Ханты-Мансийске. 6 декабря 2018 г. был подписан Указ Президента РФ № 703 «О внесении изменений в Стратегию го-

сударственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённую Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666». Таким образом, наша страна получила обновлённый вариант главного документа стратегического планирования в сфере государственной национальной политики, анализ которого содержится в данном пособии.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета сформирован Президиум Совета, состоящий из руководителей и заместителей руководителей постоянных комиссий и рабочей группы Совета, а также руководителя профильного органа исполнительной власти — Федерального агентства по делам национальностей. Заседания президиума Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. В ходе этих заседаний рассматриваются актуальные вопросы реализации государственной национальной политики, выявляются проблемные вопросы, с которыми сталкиваются федеральные и региональные органы государственной власти, намечаются пути и методы их решения, а также подводятся итоги состояния межэтнических отношений в стране, федеральных округах и отдельных субъектах Федерации.

В 2000 г. институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Таким образом, полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Основными задачами полномочного представителя являются: организация в округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства; организация контроля за исполнением в округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в округе кадровой политики Президента Российской Федерации, а также представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в округе, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Кроме того, полномочный представитель вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения.

В этих целях полномочный представитель вправе образовывать совещательные и консультативные органы. В настоящее время в большинстве федеральных округов при полномочных представителях созданы совещательные, консультативные органы (советы, комиссии), к компетенции которых в том числе отнесены вопросы реализации государственной национальной политики, государственной политики в от-

ношении российского казачества, коренных малочисленных народов Российской Федерации.

§ 35. Правительство Российской Федерации. Федеральное агентство по делам национальностей

Высшим исполнительным органом государственной власти в Российской Федерации является Правительство Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 образовано Федеральное агентство по делам национальностей (далее — ФАДН России).

Правительство Российской Федерации в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти осуществляет руководство деятельностью ФАДН России. Соответственно Правительством Российской Федерации назначается на должность руководитель ФАДН России.

Функции по обеспечению деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством Российской Федерации, возложены на Аппарат Правительства Российской Федерации. Непосредственное взаимодействие с ФАДН России обеспечивает Департамент культуры, спорта, туризма и национальной политики Правительства Российской Федерации.

Положение о ФАДН России утверждено постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. № 368 (с последующими изменениями). К функциям ФАДН России относятся: выработка и реализация государственной национальной политики, государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан; нормативно-правовое регулирование и оказание государственных услуг в сфере государственной национальной политики; осуществление мер по укреплению единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации); обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Функции ФАДН России включают также взаимодействие с национально-культурными автономиями и иными институтами гражданского общества; разработку и реализацию государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений; осуществление государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений; профилактику дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; предупреждение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной ненависти и вражды.

Основой деятельности ФАДН России являются ряд стратегических документов, таких как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года, Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы. Также в своей деятельности Агентство руководствуется ежегодными посланиями Президента Федеральному Собранию Российской Федерации.

Реализация поставленных в стратегических документах целей и задач осуществляется на основании планов по их реализации, утверждаемых Правительством Российской Федерации на среднесрочную перспективу. основополагающим в деятельности ФАДН России является план мероприятий по реализации в 2019—2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

ФАДН России осуществляет разработку плана мероприятий и контроль за его реализацией с ежегодным представлением докладов о ходе выполнения плана в Правительство Российской Федерации.

Соисполнителями плана мероприятий являются федеральные органы исполнительной власти, учреждения науки, культуры, образования, государственные средства массовой информации, а также заинтересованные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественные объединения.

К числу основных органов власти, принимающих участие в реализации плана мероприятий, следует отнести Министерство просвещения РФ, Министерство науки и высшего образования РФ, Министерство культуры РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Россотрудничество, Роспечать, Ростуризм, Росмолодёжь.

При этом финансовое обеспечение мероприятий плана осуществляется федеральными органами исполнительной власти в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных ими в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, а также за счёт внебюджетных источников.

С 2015 г. в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации, курирующем реализацию государственной национальной политики, осуществляют свою деятельность Межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений и Экспертно-консультативный совет при рабочей группе. Членами Экспертно-консультативного совета являются руководители и представители национальных общественных объединений, религиозных организаций, национально-культурных автономий, научных учреждений. Заседания Межведомственной рабочей группы проводятся в режиме совместных заседаний с Экспертным советом рабочей группы.

ФАДН России приказом от 29 июля 2016 г. «Об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам национальностей» утвердило Положение об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам национальностей и дополнительные (специфические) требования к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета. В марте 2017 г. был утверждён состав Общественного совета при Федеральном агентстве по делам национальностей. В состав Общественного совета входит 36 членов, образующих 6 комиссий по различным направлениям. На заседаниях обсуждаются организационные вопросы, проекты отчётов о работе ведомства, предложения по совершенствованию законодательных и иных правовых актов. Члены Общественного совета принимают участие в значимых мероприятиях ведомства: заседаниях коллегии ФАДН России, конференциях и совещаниях. В ФАДН России действуют Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при ФАДН России и Экспертный совет. В состав Консультативного совета вошли представители 20 федеральных национально-культурных автономий. Особое внимание в работе созданных при ФАДН России Общественного совета, Консультативного совета по делам национально-культурных автономий, Экспертного совета уделяется вопросам профилактики проявлений экстремизма в области межэтнических отношений и территориальных споров.

Таким образом, можно сделать вывод, что на федеральном уровне сформирована чёткая вертикально интегрированная модель управления государственной национальной политикой, которая не только нашла институциональное закрепление в структуре и полномочиях федеральных органов государственной власти, но и обеспечена тесной взаимосвязанной координацией с институтами гражданского общества.

§ 36. Участие органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации Стратегии государственной национальной политики

На региональном уровне государственные структуры в области этнонациональной политики стали появляться в российских республиках с начала 1990-х гг. Так, в 1991 г. был создан Комитет по национальной политике и межнациональным отношениям при Совете Министров Республики Карелия, в 1993 г. был создан Государственный комитет по делам национальностей в структуре правительства Коми, в 1995 г. комитеты по делам национальностей появились в правительственных структурах Удмуртии и Мордовии. В Республике Марий Эл, как и во многих других регионах, Департамент по делам национальностей был создан в составе Министерства культуры, а само это министерство стало именоваться Министерством культуры и по делам национальностей. В Башкирии государственную национальную политику курирует Управление общественно-политического развития Администрации Главы Республики. В Адыгее этнополитической проблематикой занимается Комитет Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и СМИ. В Республике Кабардино-Балкарии создано Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и делам национальностей. Таким образом, здесь, как и в Адыгее, этнополитическое регулирование осуществляется наряду с решением других управленческих задач.

В зону ответственности региональных институтов этнонациональной политики входит взаимодействие с национальными объединениями, организация различных фольклорно-фестивальных мероприятий, конференций, т. е. довольно узкая сфера деятельности, связанная прежде всего с культурным развитием и публичной демонстрацией культурного разнообразия. Часто в системе регионального управления вообще не предусмотрено самостоятельных структур, отвечающих за реализацию государственной национальной политики. Дело в том, что в сфере своей деятельности они сближаются с другими управленческими структурами — прежде всего с департаментами образования и культуры, в результате чего возможно дублирование функций.

В тех республиках, где всё же функционируют самостоятельные управленческие структуры в данной области, зачастую недостаточно чётко определена их компетенция. К примеру, когда в 2007 г. в Коми воссоздавалось Министерство национальной политики, было утверждено новое положение о министерстве, которое определяло его функции и сферу компетенции. В названном положении перечислено большое

количество функций, включая технику безопасности, гражданскую оборону, взаимодействие с международными организациями в сфере «национальных отношений», содействие культурно-языковой адаптации мигрантов, проведение мероприятий, направленных на поддержку традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, и т. д. В то же время в положении не нашли отражения такие важные направления деятельности, как межведомственная координация в реализации государственной национальной политики, ибо очевидно, что она не может реализовываться силами и средствами одного министерства и, по сути, является комплексной задачей.

Часто в числе функций республиканских ведомств, основной задачей которых является реализация государственной национальной политики, нет важного её направления — политики интеграции, связанной с осуществлением целенаправленных мер, обеспечивающих формирование общероссийской идентичности и укрепление российской гражданской нации. При этом очевидно, что укрепление гражданской солидарности и гражданских ценностей ведёт к снижению рисков межэтнического и межконфессионального противостояния, а потому данная функция должна быть одной из ключевых в системе функциональных задач институтов этнонациональной политики.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В силу пунктов 1 и 4 статьи 17 названного федерального закона в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и является исключительным предметом ведения субъекта Российской Федерации. Таким образом, субъекты Российской Федерации в вопросе образования региональных систем исполнительных ор-

ганов государственной власти действуют самостоятельно. Вмешательство иных органов власти в данный вопрос недопустимо.

В целях унификации системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отвечающих за реализацию государственной национальной политики, возможно использование в регионах двух основных моделей функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию государственной национальной политики, межрелигиозные отношения и взаимодействие с религиозными организациями, а именно:

— отнесение вопросов межнациональных и межрелигиозных отношений к ведению одного структурного подразделения;

— разделение функций реализации государственной национальной политики и взаимодействия с религиозными организациями между двумя соответствующими структурными подразделениями.

Структуры, действующие в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений в качестве подразделений управлений (департаментов), следует подчинять заместителю руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, курирующему соответствующее направление работы.

На сегодняшний день в регионах система управления государственной национальной политикой в целом сложилась. Практически во всех субъектах вопросы национальных отношений отнесены к структурным подразделениям, отвечающим за внутреннюю политику. Вместе с тем имеют место случаи, когда вопросы межнациональных и межконфессиональных отношений отнесены к структурам, ответственным за общественные связи, территориальные образования и социальные коммуникации (например, Амурская область — Министерство культуры и национальной политики, Мурманская область — Министерство по внутренней политике и массовым коммуникациям, Владимирская область — Комитет по социальной политике администрации Владимирской области (при наличии Комитета по внутренней политике).

С принятием Концепции, а позднее и Стратегии государственной национальной политики активно проводилась целенаправленная политика по выстраиванию управленческой вертикали в данной сфере. Изменение текущей политической и экономической ситуации в стране требовало внесения изменений в законодательное регулирование, в том числе определение полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Так, в октябре 2013 г. был подписан Федеральный закон № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ор-

ганов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». В соответствии с данным законом высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации призваны в пределах своих полномочий осуществлять меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Указанные полномочия были отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Принятый закон также закрепил полномочия в сфере межнациональных отношений за различными уровнями местного самоуправления. Так, к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесено создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на их территориях, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Кроме того, допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов, принятым законом отнесено к основаниям для удаления главы муниципального образования в отставку.

Уточнение полномочий способствовало созданию и дальнейшему совершенствованию структуры, повышению авторитета органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию государственной национальной политики, а также разработку документов стратегического планирования в своих регионах.

По состоянию на начало 2019 г. все субъекты Российской Федерации определили органы исполнительной власти, ответственные за реализацию государственной национальной политики, утвердили положения о структурных подразделениях, уполномоченных в данной сфере. В настоящее время в субъектах Российской Федерации существуют три основные модели управления реализацией государственной национальной политики.

1. Создание в составе правительств субъектов Российской Федерации органов власти — министерств или департаментов, отвечающих за национальную политику (24 субъекта).

2. Ответственными за реализацию государственной национальной политики выступают структурные подразделения администраций глав субъектов Российской Федерации. Как правило, это управление по внутренней политике (35 субъектов).

3. В реализации государственной национальной политики одновременно задействованы структуры администраций глав субъектов Российской Федерации, ответственные за данное направление, и подразделения органов исполнительной власти (26 субъектов).

Совершенствование законодательства в сфере полномочий органов власти также позволило субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления выполнять расходные обязательства по полномочиям в сфере межнациональных отношений за счёт своих бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством. Таким образом, в субъектах Российской Федерации в том числе появилась возможность разрабатывать и утверждать самостоятельные государственные программы в сфере межнациональных отношений или подпрограммы в рамках иных комплексных государственных программ. В настоящее время такие государственные программы или подпрограммы приняты во всех субъектах Российской Федерации.

В целях реализации мер, направленных на улучшение взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики, представители национально-культурных объединений и религиозных организаций включаются в составы экспертных, координационных и общественных советов, действующих при органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах муниципальной власти. Эти совещательные органы стали эффективными дискуссионными и информационными

площадками для представителей различных религий и национальностей. Органы государственной власти получили дополнительную возможность транслировать религиозным и этнонациональным общинам информацию о мерах по гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в регионе.

Необходимо отметить, что совещательные и консультативные коллегиальные органы при органах власти субъектов Российской Федерации были созданы во исполнение поручений Президента Российской Федерации. Они создавались как в форме рабочих групп, так и в формате советов при главах субъектов Российской Федерации по межнациональным и межконфессиональным отношениям, межрелигиозным советам, советам по межнациональным отношениям, по делам национальностей, советам по вопросам гармонизации межэтнических отношений, комиссий по вопросам религиозных объединений, консультативных и координационных советов, межведомственных комиссий по межнациональным отношениям. Созданные консультативные органы носят коллегиальный характер и, как правило, включают в свой состав представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, наиболее авторитетных представителей этнонациональных и религиозных организаций, общественных деятелей, представителей научной общественности. Основная цель консультативных органов — содействие гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений на территории соответствующего субъекта.

На основании положений консультативные органы наделены рядом полномочий, среди которых: координация направленной на гармонизацию межэтнических и межконфессиональных отношений деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления на территории субъекта, общественных и религиозных объединений, научных и иных организаций; рассмотрение вопросов, касающихся реализации государственной национальной политики и состояния конфессиональных вопросов в соответствующем субъекте; противодействие этническому и религиозному экстремизму.

Муниципальные образования в своей деятельности после принятия Стратегии государственной национальной политики стали больше внимания уделять развитию межнациональных отношений и профилактике этнического и религиозного экстремизма. В муниципальных районах и городских округах при главах муниципальных образований и главах администраций муниципальных образований функционируют советы по вопросам гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений. Они являются консультативными органами, объединяющими представителей органов местного самоуправления, обще-

ственных объединений и религиозных организаций, специалистов в сфере межэтнических отношений. Ими разработаны и приняты муниципальные программы по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений. В ряде муниципальных районов определены должностные лица на уровне заместителей глав администраций, курирующие сферу межнациональных отношений. Должностные регламенты лиц, к полномочиям которых отнесены вопросы реализации государственной национальной политики, приведены в соответствие с нормами Федерального закона «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».

В рамках повышения эффективности действий органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления ФАДН России проводит обучающие семинары для служащих региональной власти и представителей муниципалитетов регионов РФ по работе с государственной информационной системой мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. В федеральных округах проводятся выездные семинары с должностными лицами высших исполнительных органов власти субъектов РФ.

Одной из наиболее важных проблем, которая влияет не только на степень, но и на саму возможность координации органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, является единая методологическая обеспеченность, позволяющая эффективно использовать управленческий инструментарий в сфере реализации государственной национальной политики на различных уровнях исполнительной власти. ФАДН России разработаны методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам реализации государственной национальной политики, по формированию в местном сообществе позитивных межнациональных и этноконфессиональных отношений, по выявлению и предупреждению межнациональных конфликтов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 августа 2016 г. № 815 начиная с 2017 г. в целях выявления, поощрения и распространения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения местных муниципальных образований проводится Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика». В 2018 г. введена новая номинация конкурса —

«Укрепление межнационального мира и согласия, реализация иных мероприятий в сфере национальной политики на муниципальном уровне». Ответственным за проведение конкурса по этой номинации определено ФАДН России. Мероприятие проводится в два этапа: на региональном этапе в субъекте Российской Федерации определяются, как правило, по три победителя в двух категориях — городские поселения (I категория) и сельские поселения (II категория). Заявки победителей направляются в ФАДН России для участия в федеральном этапе конкурса. В соответствии с критериями конкурса членами комиссии оцениваются: наличие и полнота программ по реализации Стратегии государственной национальной политики; количество реализованных мероприятий по гармонизации межнациональных отношений; наличие выделенных площадок для проведения мероприятий в сфере государственной национальной политики; доля населения, вовлечённого в мероприятия; масштабность мероприятий, посвящённых государственным праздникам и значимым датам; освещение данного направления работы в медиасреде. Победители конкурса награждаются дипломами Правительства Российской Федерации. Бюджетам регионов, в которых расположены выигравшие муниципальные образования, предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета для премирования победителей. Лучшие заявки публикуются в сборнике конкурса «Лучшая муниципальная практика».

§ 37. Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»

Для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджетов в Российской Федерации с 2013 г. осуществляются на базе государственных программ.

Государственная программа — это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В целях реализации Стратегии государственной национальной политики таким документом стратегического планирования является государственная программа Российской Федерации «Реализация государ-

ственной национальной политики», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 (с последующими изменениями). В структуре государственной программы выделяется восемь подпрограмм:

- 1) «Государственно-общественное партнёрство в сфере государственной национальной политики Российской Федерации»;
- 2) «Общероссийская гражданская идентичность и этнокультурное развитие народов России»;
- 3) «Русский язык и языки народов России»;
- 4) «Коренные малочисленные народы Российской Федерации»;
- 5) «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации»;
- 6) «Российское казачество»;
- 7) «Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве»;
- 8) «Обеспечение реализации государственной программы «Государственная национальная политика».

Таким образом, структура государственной программы соответствует не только целям и задачам Стратегии государственной национальной политики, но и другим стратегическим документам, таким как Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы, Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года и Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года.

Несмотря на то что в реализации стратегических документов принимает участие значительное количество ответственных ведомств различного уровня, исполнителями государственной программы определены Управление делами Президента Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования РФ, Министерство просвещения РФ, Министерство культуры РФ, Министерство внутренних дел РФ, Росмолодёжь, Ростуризм, Роспечать и ФАДН России в качестве ответственного исполнителя программы. Также исполнителями программы являются ведущие образовательные учреждения высшего образования страны — Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет.

Реализация мероприятий государственной программы направлена на достижение целевых показателей (индикаторов) программы, которые установлены в динамике по годам реализации госпрограммы. К числу таких индикаторов отнесены следующие:

— доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных (межэтнических) отношений, в общей численности граждан Российской Федерации;

— уровень общероссийской гражданской идентичности;

— прирост численности занятого населения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по отношению к соответствующему показателю 2016 г.;

— количество языков народов России, используемых в ходе реализации проектов и программ в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;

— количество членов казачьих обществ;

— доля граждан, отмечающих отсутствие в отношении себя дискриминации по признаку национальной, языковой или религиозной принадлежности, в общем количестве опрошенных граждан;

— количество мероприятий, проведённых некоммерческими организациями в сфере духовно-просветительской деятельности;

— количество федеральных государственных гражданских служащих, ответственных за реализацию государственной национальной политики Российской Федерации, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования;

— доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранным гражданам, в общей численности граждан Российской Федерации;

— количество выявленных межэтнических и межрелигиозных противоречий.

По каждому из индикаторов госпрограммы утверждены точные количественные ожидаемые результаты, которые должны быть достигнуты к моменту завершения реализации госпрограммы. Срок реализации программы составляет девять лет и завершится в 2025 г. Общий объём бюджетных ассигнований федерального бюджета (по состоянию на 30 ноября 2019 г.) составляет 24 378 534,2 тыс. рублей, или в среднем по 2,7 млрд рублей ежегодно.

Одним из ключевых механизмов государственной программы является возможность участия в ней субъектов Российской Федерации. В этих целях в рамках госпрограммы предоставляются и распределяются субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России.

Субсидии предоставляются на конкурсной основе. ФАДН России вместе с федеральными органами исполнительной власти — участниками Программы осуществляют экспертизу проектов региональных

государственных программ на предмет их соответствия задачам Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, целям основных мероприятий госпрограммы с учётом текущей ситуации в сфере межнациональных отношений в соответствующих субъектах Российской Федерации и документов государственного стратегического планирования.

При разработке проекта региональной государственной программы субъект Российской Федерации может учитывать рекомендации главного распорядителя средств федерального бюджета. В качестве механизмов контроля за исполнением субъектами Российской Федерации принятых в рамках Программы обязательств используется мониторинг реализации региональных программ в сфере государственной национальной политики Российской Федерации по установленным в таких программах индикаторам и отчётности.

Кроме того, ФАДН России установлены критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий. К ним относится ряд общих критериев, к которым можно отнести такие, как наличие у субъекта Российской Федерации собственной государственной программы или подпрограммы в сфере национальной политики; темп роста количества социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих мероприятия в сфере национальной политики; проведение мероприятий по формированию общероссийской гражданской идентичности в рамках Дня России и Дня народного единства; уровень достижения субъектом Российской Федерации плановых значений показателей своих государственных программ в сфере реализации государственной национальной политики; прирост доли граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений.

Ряд установленных критериев даёт преимущества при получении субсидий субъектам Российской Федерации, территории которых относятся к приграничным территориям, к территориям, на которых совершались репрессии по признакам национальной и иной принадлежности, или к территориям, на которых указом Президента Российской Федерации вводилось или введено чрезвычайное положение по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом «а» статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Кроме того, распределение субсидий между бюджетами регионов осуществляется в зависимости от конституционного-правового статуса субъектов Российской Федерации. Так, между бюджетами субъектов Российской Федерации, являющихся республиками, распределяется 60 % общего объёма предоставляемых субсидий, между бюджетами краёв и городов федерального значения — 18 %, между бюджетами областей, автономных областей и округов — 22 %.

Другим механизмом государственной программы для участия в ней субъектов Российской Федерации является предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Субсидии предоставляются регионам, территории которых включены в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и на которых постоянно проживают коренные малочисленные народы, ведущие традиционный образ жизни и занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности. Субсидии предоставляются на условиях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Ключевым критерием при предоставлении субсидии является численность коренных малочисленных народов, проживающих на территории региона, по данным Федеральной службы государственной статистики, что позволяет в целом равномерно распределять субсидии между региональными бюджетами. Начиная с 2019 г. определено три направления деятельности, для софинансирования которых предоставляются данные субсидии. К их числу относятся:

— создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

— развитие сферы образования, культуры, в том числе проведение этнокультурных мероприятий, и обеспечение медицинского обслуживания коренных малочисленных народов;

— развитие и модернизация инфраструктуры и информационно-коммуникационных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Оценка эффективности использования субсидии осуществляется на основании достижения плановых значений по следующим показателям:

— количество общин и иных объединений коренных малочисленных народов, получивших поддержку для развития традиционных отраслей хозяйства;

— количество граждан из числа коренных малочисленных народов, прошедших диспансеризацию;

— количество участников мероприятий, направленных на этнокультурное развитие коренных малочисленных народов;

— доля граждан из числа коренных малочисленных народов, удовлетворённых качеством реализуемых мероприятий, направленных на

поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов, в общем количестве опрошенных лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Таким образом, не предусматривается направление средств субсидии на капитальные вложения в объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д., которые должны осуществляться в рамках соответствующих государственных программ.

Другим важным нововведением явилось также требование о необходимости согласования перечня мероприятий субъектов с объединениями коренных малочисленных народов. Перечень должен соответствовать методическим рекомендациям, утверждаемым ФАДН России.

Помимо субъектов Российской Федерации, государственной программой предусмотрена возможность участия в ней и некоммерческих организаций. Участие этих организаций возможно путём предоставления субсидий им непосредственно, а также в рамках участия некоммерческих организаций в конкурсных процедурах при проведении мероприятий исполнителями госпрограммы в соответствии с законодательством о государственных закупках.

В рамках государственной программы из федерального бюджета на конкурсной основе предоставляются субсидии некоммерческим организациям в сфере духовно-просветительской деятельности. Также начиная с 2019 г. субсидия предоставляется Всероссийскому казачьему обществу в целях финансового обеспечения деятельности, определённой его уставом. Начиная с 2020 г. из федерального бюджета на конкурсной основе предоставляются субсидии на поддержку федеральных национально-культурных автономий и иных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

§ 38. Государственная информационная система мониторинга и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений

На основании указа Президента Российской Федерации в декабре 2015 г. была создана Государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, которая в настоящий момент развивается с помощью экспертов ФАДН России и внешних экспертов. Положение о Системе определено Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2017 г. Система создана для выявления и предупреждения конфликтов и предконфликтных ситуаций,

профилактики экстремизма на национальной и религиозной почве, совершенствования координации государственных и муниципальных органов, оценки эффективности реализации государственной национальной политики. Система мониторинга является уникальным российским программным продуктом. Пользователями Системы мониторинга являются сотрудники ФАДН России, сотрудники федеральных и региональных органов исполнительной власти Российской Федерации, сотрудники органов местного самоуправления, ответственные за решение вопросов внутренней (национальной) политики. Доступ в Систему имеют полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, сотрудники Министерства внутренних дел РФ и других силовых ведомств. К Системе подключено около 3000 пользователей. В базу данных внесены сведения более чем о 90 тыс. средствах массовой информации, 3000 казачьих организациях, 2000 общинах коренных малочисленных народов. Система мониторинга с технической точки зрения является мощным аналитическим инструментом для работы с «большими данными» («BigData»).

В рамках Системы мониторинга реализованы и совершенствуются функциональные возможности для обеспечения эффективного решения вопросов в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Система в реальном времени производит мониторинг источников в Интернете (СМИ, блоги, новостные порталы, сайты, социальные сети, мобильные мессенджеры) и в автоматическом режиме может выявлять зарождающиеся конфликтные ситуации на межнациональной или религиозной почве. В случае обнаружения конфликтной ситуации Система определяет регион и муниципалитет, где конфликтная ситуация может выйти в реальную плоскость, и передаёт сигнал на уровень муниципалитета. Далее Система анализирует активность интернет-аудитории по выявленной ситуации, и если конфликт нарастает, то автоматически передаёт сигнал сначала на уровень региональной исполнительной власти, а затем на федеральный уровень (ФАДН России). Для отработки сигналов Системы не требуется экспертной квалификации от специалистов (особенно это актуально для муниципального уровня исполнительной власти), информация подаётся в доступной, понятной для восприятия форме.

Для сбора и структурирования информации от экспертного сообщества по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений в Системе мониторинга реализованы функции личных кабинетов экспертного сообщества, которые позволяют собирать информацию от экспертов по всей России и строить количественно исчисляемые показатели по наиболее важным вопросам и проблемам национальной политики. В модуль можно загружать данные социологических опро-

сов и строить аналитику по ним. Таким образом, решается задача по автоматизации сбора экспертных мнений и появляется возможность проводить качественную аналитику по этим данным, включая функции прогнозирования.

В Системе мониторинга также реализован модуль, который позволяет синхронизировать активности сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на муниципальном, региональном и федеральном уровнях в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Модуль «Карточки кризисных ситуаций» позволяет сотрудникам ФАДН России вести базу данных о наиболее острых и длящихся проблемах в сфере национальной политики и держать подобные ситуации под постоянным мониторингом. Значимым элементом Системы мониторинга является социологический мониторинг состояния межнациональных отношений. ФАДН России проводятся социологические исследования, направленные на изучение отношения жителей конкретного региона к проблемам и вопросам в сфере межнациональных отношений (более подробно о них говорилось ранее). При ФАДН России сформирована экспертная панель, представленная специалистами в области межнациональных и межконфессиональных отношений из всех субъектов Российской Федерации.

§ 39. Подготовка специалистов в области государственной национальной политики

Вопросами реализации государственной национальной политики занимается около одной тысячи федеральных и региональных государственных гражданских служащих. Кроме того, в сферу вопросов межнациональных и межконфессиональных отношений вовлечены муниципальные служащие, специалисты профильных государственных и муниципальных учреждений, таких как дома дружбы (дома национальностей), а также многочисленные специалисты учреждений науки, культуры, образования, спорта, молодёжной политики, средств массовой коммуникации.

Одним из принципов государственной национальной политики является применение комплексного подхода к решению её задач с учётом межотраслевого характера, реализация которого невозможна без развитой системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации лиц, участвующих в реализации национальной политики. В целом такая система в Российской Федерации сложилась. К лицам, замещающим должности государственной гражданской и муниципальной службы, предъявляются квалификационные требования, связанные с наличием соответствующего высшего образования и опыта работы. Поскольку в сфере межнациональных и меж-

конфессиональных отношений требуются специалисты разных направлений подготовки (этнографы, этнологи, историки, философы, политологи, конфликтологи, социологи и др.), высшее образование можно получить на базе любого высшего учебного заведения.

Повышение квалификации и профессиональная переподготовка по соответствующему направлению также осуществляются многими вузами страны. Например, Российская академия народного хозяйства и государственной службы реализует программу «Управление этнополитическими процессами в Российской Федерации», а также программы для специалистов, работающих в сфере государственно-религиозных отношений, Казанский федеральный университет — программу «Актуальные вопросы внутренней политики: политические, национальные и религиозные аспекты», Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского — программу «Межэтнические и межрелигиозные отношения и профилактика экстремизма», Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова — программы «Актуальные вопросы этнополитики», «Отечественный и зарубежный опыт миграционной политики и интеграции мигрантов» и т. д. Таким образом, возможности для повышения квалификации специалистов в настоящее время имеются, хотя очевидной представляется необходимость расширения этих возможностей, с одной стороны, и необходимость внедрения единых принципов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также её учебно-методического обеспечения, с другой стороны.

В настоящее время содержание дополнительных профессиональных программ, по которым вузы проводят переподготовку и повышение квалификации служащих, определяется образовательной программой, разработанной и утверждённой этими вузами самостоятельно. Вместе с тем при внесении в 2018 г. изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации её разработчики одним из направлений обозначили необходимость обеспечения профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по типовым дополнительным профессиональным программам.

Такой единый подход к формированию дополнительных профессиональных программ в области государственной национальной политики Российской Федерации для государственных и муниципальных служащих обеспечит унифицированную дефиницию основных понятий, используемых при реализации государственной национальной политики, будет содействовать эффективному достижению поставленных перед системой государственного и муниципального управления целей и задач.

Во исполнение указанной Стратегии принят Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 9-ФЗ, который наделил ФАДН России полномочиями по утверждению типовых дополнительных профессиональных программ в области государственной национальной политики Российской Федерации (для государственных и муниципальных служащих).

Таким образом, все вузы страны будут использовать программы, разработанные ФАДН России, что обеспечит единообразный подход при переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Другой мерой обеспечения единого подхода является проведение ФАДН России совместно с МГУ им. М. В. Ломоносова в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» обучающих семинаров во всех федеральных округах. Для участия в масштабных образовательных семинарах приглашаются специалисты региональных и муниципальных органов власти, работающие в сфере внутренней политики и международных отношений, образования, культуры, представители общественных организаций.

Определённым решением вопроса обеспечения профессиональными кадрами государственных и муниципальных учреждений, участвующих в реализации национальной политики, стала разработка и утверждение профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» (приказ Минтруда России от 2 августа 2018 г. № 514н). Понятие профессионального стандарта введено в Трудовой кодекс Российской Федерации в 2012 г. Профессиональный стандарт — это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определённого вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определённой трудовой функции.

Внедрение профессиональных стандартов позволяет унифицировать требования для отдельных должностей и профессий, они вводятся на смену квалификационным справочникам. Переход на новую систему (от справочников к стандартам) завершается в 2020 г. Утверждённый профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» определил требования к образованию и обучению, опыту практической работы специалистов государственных и муниципальных учреждений, а также описал необходимые им знания и умения.

В соответствии со стандартом профильным для специалистов в сфере национальной политики, национальных и религиозных отношений является образование по таким укрупнённым группам специальностей и направлений подготовки, как «Экономика и управление», «Социология и социальная работа», «История и археология», «Философия,

этика и религиоведение», «Теология», «Культуроведение и социокультурные проекты». Если специалист не имеет профильного образования, он должен получить его (например, пройдя обучение в магистратуре) либо получить дополнительное профессиональное образование (пройдя переподготовку).

Подготовка специалистов по соответствующим направлениям ведётся в большинстве вузов, в том числе осуществляющих свою деятельность в регионах. В дальнейшем специалисты государственных и муниципальных учреждений могут поступить на государственную и муниципальную службу. Органы государственной власти при этом должны обеспечивать единство требований к профессиональному стандарту специалистов и содержанию программ переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

§ 40. Деятельность государственных и муниципальных учреждений в сфере национальной политики

Государственные и муниципальные учреждения, которые в рамках своей деятельности реализуют в том числе мероприятия в сфере государственной национальной политики, созданы в форме бюджетных, автономных и казённых учреждений. Актуальным остаётся совершенствование нормативно-правовой базы деятельности таких учреждений. Формирование государственного (муниципального) задания в их отношении осуществляется учредителями в соответствии с общероссийскими перечнями услуг и региональными перечнями услуг и работ по основным видам деятельности учреждений, как правило, это культура или образование.

В 2017 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, согласно которым формирование государственного (муниципального) задания с 1 января 2018 г. осуществляется в соответствии с:

— общероссийскими базовыми (отраслевыми) перечнями (классификаторами) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, формирование, ведение и утверждение которых осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (далее — общероссийские перечни);

— федеральными перечнями (классификаторами) государственных услуг, не включённых в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее — федеральные перечни);

— региональными перечнями (классификаторами) государственных (муниципальных) услуг, не включённых в общероссийские базовые

(отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг и работ, оказание и выполнение которых предусмотрены нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных им полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее — региональные перечни).

В общероссийские перечни включаются услуги, которые могут быть оказаны физическому лицу — конкретному получателю услуги. Государственное (муниципальное) задание в соответствии с общероссийскими перечнями формируется для федеральных учреждений, учреждений субъекта Российской Федерации, муниципальных учреждений.

В сфере государственной национальной политики такие услуги физическим лицам не предоставляются, в связи с чем их включение в общероссийские перечни услуг по виду деятельности «Национальная политика», по нашему мнению, не требуется. В федеральные перечни включаются услуги, которые могут быть оказаны физическим и юридическим лицам, и работы.

Формирование федерального перечня, в который возможно включение государственных услуг и работ по виду деятельности «Национальная политика», должно осуществляться исходя из положений федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующих порядок оказания услуг юридическим и физическим лицам, выполнения работ учреждениями.

Государственное задание в соответствии с федеральными перечнями формируется для федеральных учреждений.

В сфере государственной национальной политики нормативные правовые акты, на основании которых возможно формирование федерального перечня, в настоящее время отсутствуют. Разработка такого федерального перечня по виду деятельности «Национальная политика» представляется целесообразной. Однако для этого необходимо внесение изменений в действующее законодательство. Например, в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» допустимо предусмотреть полномочия федеральных и региональных органов власти в сфере имущественной, организационной и информационной поддержки деятельности национально-культурных автономий. Актуальным это представляется и в связи с созданием в 2019 г. федерального государственного бюджетного учреждения «Дом народов России», государственное задание в отношении которого в настоящее время формируется исходя из общероссийского перечня услуг (работ) по виду деятельности «Культура».

В региональные перечни включаются дополнительные услуги, которые могут быть оказаны физическим и юридическим лицам и которые не включены в общероссийские перечни. Формирование, ведение и утверждение регионального перечня осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Включение в указанный перечень положений, приводящих к возникновению расходных обязательств муниципальных образований, не допускается. Государственное (муниципальное) задание в соответствии с региональными перечнями формируется для учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений.

По данным мониторинга правовых и организационных основ деятельности профильных государственных и муниципальных учреждений в субъектах Российской Федерации, а также региональных перечней государственных и муниципальных услуг и работ в сфере государственной национальной политики, утверждённых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проведённого в 2019 г., в 26 субъектах Российской Федерации действуют 43 специализированных учреждения, которые можно отнести к профильным в сфере государственной национальной политики, из них 29 находятся в ведении субъектов Российской Федерации, остальные — в ведении муниципалитетов.

Как правило, данные учреждения имеют наименование «Дом дружбы народов» или «Дом национальностей», в то же время имеются иные наименования, связанные с региональной спецификой, такие как: «Республиканский Центр русского языка и культуры», «Республиканский казачий центр» в Республике Дагестан, «Медиацентр им. Исмаила Гаспринского» в Республике Крым, «Центр коренных малочисленных народов Севера» в Мурманской области, «Координационный центр «Активный город» в Новосибирской области, «Российско-Немецкий Дом» в Алтайском крае. Из них: 18 учреждений созданы в форме бюджетного учреждения, 12 — в форме автономного, 7 — в форме казённого, 6 — без образования юридического лица. Таким образом, формирование государственного (муниципального) задания осуществляется в отношении 30 бюджетных и автономных учреждений.

Региональные перечни государственных услуг и работ, которые можно отнести к виду деятельности «Национальная политика», утверждены в четырёх субъектах Российской Федерации:

— приказом Министерства финансов Республики Алтай от 17 января 2018 г. № 13-п «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг, не включённых в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) госу-

дарственных и муниципальных услуг, и работ, оказываемых и выполняемых государственными (муниципальными) учреждениями Республики Алтай»;

— приказом Министерства финансов Республики Коми от 22 декабря 2017 г. № 268 «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг и работ»;

— Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 24 декабря 2018 г. № 1214 «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг, не включённых в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Республики Татарстан (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан»;

— Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 26 декабря 2018 г. № 559 «Об утверждении регионального перечня (классификатора) государственных (муниципальных) услуг и работ и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Удмуртской Республики».

На основании региональных перечней услуг и работ государственное (муниципальное) задание формируется в отношении 28 учреждений. При этом субъекты Российской Федерации предусмотрели в региональных перечнях следующие виды государственных услуг и работ.

Услуги:

- 1) организация и проведение культурно-массовых мероприятий;
- 2) организация деятельности клубных формирований и формирований самодеятельного народного творчества;
- 3) показ (организация показа) концертов и концертных программ.

Работы:

- 1) организация и проведение мероприятий в сфере национальной политики;
- 2) информационное сопровождение сферы национальной политики;
- 3) организация деятельности клубных формирований и формирований самодеятельного народного творчества;
- 4) освещение деятельности органов государственной власти;
- 5) организация и проведение культурно-массовых мероприятий;
- 6) создание условий для развития творческих способностей населения;
- 7) организация и проведение культурно-массовых мероприятий, развитие русского языка;

8) организация мероприятий в сфере молодёжной политики, направленных на гражданское и патриотическое воспитание молодёжи;

9) проведение мониторинга в сфере межнациональных отношений;

10) сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, защита прав национальных меньшинств;

11) предоставление консультационных и методических услуг;

12) выявление, изучение, сохранение, развитие и популяризация объектов нематериального культурного наследия народов Российской Федерации в области традиционной народной культуры.

Таким образом, несмотря на несовершенство законодательства у субъектов Российской Федерации, в которых к настоящему моменту не созданы профильные учреждения в сфере государственной национальной политики, имеются достаточные правовые основания для формирования, ведения и утверждения региональных перечней услуг и работ, в том числе на основе опыта других субъектов Российской Федерации, учитывающего специфику их деятельности.

► Вопросы и задания

1. Охарактеризуйте роль Президента Российской Федерации, органов, обеспечивающих деятельность Президента, в определении и реализации государственной национальной политики.
2. Раскройте характер и основные задачи Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, его состав, структуру, порядок деятельности.
3. Охарактеризуйте роль и место федеральных органов исполнительной власти в формировании и реализации государственной национальной политики.
4. Раскройте основные функции Федерального агентства по делам национальностей, правовые основы его деятельности.
5. Охарактеризуйте особенности участия органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в реализации государственной национальной политики.
6. Какие проблемы существуют в области реализации национальной политики органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления? Каковы пути их преодоления?
7. Раскройте содержание и основные направления Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» как механизма совершенствования регулирования межнациональных отношений на местном уровне.
8. Какова роль государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» в системе мер по регулированию межнациональных отношений?
9. Какова роль государственной информационной системы мониторинга в системе реализации национальной политики?

10. Охарактеризуйте основные направления деятельности государственных и муниципальных учреждений (домов дружбы, домов национальностей) в сфере национальной политики.

► **Рекомендованная литература**

Зорин В. Ю., Аствацатурова М. А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: институциональные и инфраструктурный аспекты // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018. — Вып. 263. Институты гражданского общества в межнациональных отношениях / под ред. В. А. Тишкова. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2014.

Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в субъектах Российской Федерации: система и структура. Экспертно-аналитический доклад (первый раунд) / авт.-сост. Э. Ю. Минаева, К. А. Сулимов. — Пермь, 2016.

Кульбачевская О. В. Опыт реализации государственной национальной политики в регионах России // Вестник Российской нации. — 2017. — № 2. — С. 125—137.

Московская модель этнической политики / ред. О. В. Кульбачевская, В. В. Степанов. — М.: Росинформгрупп, 2015.

Попков Ю. В. Национальная политика в России: целевые установки и региональные модели // Социологические исследования. — 2015. — № 4. — С. 39—44.

Тишков В. А. Федеральная власть и законодательный ресурс этнокультурного развития // Вестник Российской нации. Избранные публикации 2008—2014 гг. — М., 2014. — С. 628—636.

Шабаетов Ю. П., Садохин А. П., Шилов В. Н. Этнополитика в современной России: политические практики и институциональные ресурсы управления // Социология и социальная антропология. — 2015. — № 3. — С. 167—183.

Этнологический мониторинг: разработка фундаментальных подходов этнополитического мониторинга для оптимизации межнациональных отношений и предотвращения конфликтов в России / ред. М. Ю. Мартынова, В. В. Степанов. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2017.

ЧАСТЬ III

Государственная национальная политика и российское общество

ГЛАВА 9. ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Важное место в реализации государственной национальной политики Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года отводит институтам гражданского общества. В мире существует большое количество этнических организаций, которые стремятся сохранять и пропагандировать наследие разных культурных групп и претендуют на некую форму представительства этих групп и выражение их интересов. Усиление интереса к этничности и возникновение этнических организаций и движений стало характерным явлением для XX в. (особенно его второй половины).

На рубеже 1980—1990-х гг. этнические организации появились в России повсеместно. Нередко сразу несколько организаций пытались представлять интересы той или иной этнической общности (например, российских немцев, евреев, кольских саамов). Однако политический ресурс и лоббистские возможности этнических организаций были невелики. Одновременно зародилась форма этнически родственных и кросс-этнических организаций, ассоциаций и союзов, которые в настоящий момент стали одними из наиболее заметных представителей общественных объединений этнокультурного профиля.

§ 41. Российские общественные организации и объединения

Одной из наиболее влиятельных общественных организаций, действующих в сфере государственной национальной политики, является *Ассамблея народов России (АНР)*. Общероссийская общественная организация «Ассамблея народов России» была создана в 1998 г. в соответствии с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации 1996 г. как один из важных механизмов реализации национальной политики страны. Региональные органы АНР действуют практически в каждом субъекте РФ и объединяют представителей этнонациональных общественных организаций, органов государственной и муниципальной власти, представителей научно-экспертного сообщества. Основная задача Ассамблеи — налаживание диалога между органами

государственной власти и этническими общностями, участие в законотворческом процессе и в миротворческой деятельности. Среди основных направлений деятельности АНР следует отметить следующие:

- совершенствование и развитие законодательной основы национальной политики через взаимодействие с комитетами Государственной Думы, Совета Федерации, а также с органами власти различных уровней субъектов Федерации;
- защита граждан от дискриминации по этническому признаку в любых её проявлениях;
- содействие решению социально-экономических проблем народов России, связанных с их этнокультурными особенностями;
- содействие развитию культур и языков народов Российской Федерации, сохранению исторического наследия и обогащение опыта взаимодействия народов страны в рамках общероссийского пространства.

АНР организует значимые научно-теоретические и практические культурно-массовые мероприятия в Москве и регионах России, которые охватывают большой спектр участников и позволяют россиянам всех национальностей лучше узнать о культуре, традициях, обычаях народов нашей страны. Ассамблея осуществляет издательскую и благотворительную деятельность, подготавливает и реализует образовательные программы по тематике межнационального сотрудничества народов России, проводит конференции, семинары, круглые столы, деловые игры и мастер-классы. АНР пока является единственной общероссийской межнациональной площадкой, в рамках которой представители разных культур и народов встречаются на регулярной основе.

Многие мероприятия Ассамблея проводит совместно с общероссийским общественным движением «Молодёжная ассамблея народов России «МЫ — РОССИЯНЕ». Официально это молодёжное движение было зарегистрировано в 2010 г., хотя действовать в качестве молодёжной инициативы оно начало с 2000 г. Основными направлениями деятельности движения являются: участие в проектах в области молодёжной и национальной политики, в области физической культуры и спорта (укрепление здоровья нации), поддержка и укрепление молодых семей, участие в разработке и осуществлении проектов по трудоустройству и занятости молодёжи, поддержка проектов, направленных на возрождение отечественной культуры и духовности, защита прав и законных интересов молодёжи, патриотическое воспитание молодёжи, содействие укреплению межэтнических отношений в молодёжной среде, осуществление взаимодействия с российскими и международными молодёжными общественными объединениями.

Наряду с Ассамблеей народов России большую работу по гармонизации межэтнических отношений в нашей стране проводит *Обще-*

ственная палата Российской Федерации. В её структуре действует Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений. С момента создания Общественной палаты РФ в 2006 г. эта комиссия провела ряд мероприятий, включая пленарное заседание в 2008 г. по вопросам противодействия радикальному экстремизму, а также публичные слушания и круглые столы по следующим темам: преподавание основ религиозных культур в школе и место теологии в системе современного знания, вопросы миграционной политики и правовое регулирование миграции в России, языковая политика в системе образования. Работа Комиссии направлена на укрепление взаимодействия между органами государственной власти и правоохранительными структурами, с одной стороны, и институтами гражданского общества — с другой. Приоритетное внимание уделяется противодействию распространения этнополитического экстремизма, профилактике и раннему предупреждению конфликтов на национальной и религиозной почве. На регулярной основе разрабатываются методические рекомендации. Установлено взаимодействие с общественными палатами субъектов РФ, проводятся совместные мероприятия по обучению специалистов в области профилактики, предупреждения и урегулирования конфликтов с этноконфессиональной составляющей. Говоря о работе Общественной палаты в целом, следует отметить, что её приоритетными задачами являются поиск эффективных путей консолидации российской гражданской нации, повышение качества экспертизы состояния межнациональных отношений в России, своевременное выявление существующих рисков и обсуждение возможных способов их урегулирования, а также развитие системы общественного контроля, которая объединяет активных и ответственных членов гражданского общества.

Наряду с гражданскими объединениями и движениями в России действуют и этнические организации. *Этнические организации* — это объединения, сформированные по этническому принципу, в основе деятельности которых лежит защита в большей степени групповых интересов, а не интересов сообществ в целом. Главная цель этнических организаций состоит в манифестации культурной отличительности этнических групп, сохранении их культурной самобытности, поэтому в программных документах и декларациях этнических организаций и их объединений нередко этничность прямо противопоставляется гражданству и общегражданским идеалам. Вместе с тем этнические организации могут кооперироваться с гражданскими организациями и движениями и ставить перед собой общегражданские цели.

Следует подчеркнуть, что залогом укрепления межэтнических отношений является совершенствование партнёрских взаимоотношений органов государственной власти на всех уровнях с представителями обще-

ственности, которые принимают активное участие в обсуждении тех или иных законопроектов и инициатив, в их практическом воплощении. Ряд этнических организаций в России вносит существенный вклад в обеспечение межнационального мира, разрешение конфликтных ситуаций. Эти организации способствуют адаптации вынужденных переселенцев, мигрантов из числа своих соплеменников или выходцев из страны происхождения. Это касается прежде всего этнических организаций и объединений, связанных со странами бывшего СССР, а также организаций российских евреев, немцев, цыган, греков и др. Велика роль этнических организаций в поддержке этнокультурных традиций, информационно-просветительской деятельности, развитии международных связей с родственными для них странами, в представительской деятельности на уровне международных организаций.

§ 42. Национально-культурные автономии в России

Национально-культурные автономии (НКА) являются частью институтов гражданского общества в сфере этнополитики. НКА — один из распространённых видов общественных объединений, созданных для решения проблем организации полиэтничных обществ и их управления.

Многие этнические сообщества и движения в качестве своей основной цели ставят достижение автономии для своей группы в рамках того или иного государства. Различают три типа автономий: 1) политическую территориальную автономию; 2) административную автономию; 3) персональную (или культурную) автономию.

Наиболее распространённой формой автономии этнических меньшинств является национально-культурная. Согласно Федеральному закону от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (статья 1) «национально-культурная автономия в Российской Федерации... — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой 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».

В законе дано определение принципов, на которых строится деятельность НКА как общественной организации, перечислены права автономий, а также указаны организационные основы их существова-

ния. НКА могут быть федеральными и региональными (например, федеральная национально-культурная автономия татар, национально-культурная автономия украинцев Республики Коми и т. д.). В настоящее время в России зарегистрировано 1223 национально-культурные автономии разного уровня, в том числе 21 федеральная национально-культурная автономия (это автономии азербайджанцев, армян, ассирийцев, башкир, белорусов, греков, грузин, евреев, казахов, курдов, лезгин, литовцев, марийцев, молдаван, российских немцев, ногайцев, поляков, татар, украинцев, российских цыган и чувашей)¹. Кроме регистрации автономий на федеральном уровне, Закон «О национально-культурной автономии» предусматривает их регистрацию на региональном и местном уровне, т. е. на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне муниципалитета. На региональном уровне зарегистрировано 287 национально-культурных автономий, на местном — 914. Количество НКА продолжает расти, и это свидетельствует о том, что такая форма этнической самоорганизации является востребованной.

НКА принимают активное участие в адаптации мигрантов, поддерживают их связи с соотечественниками. Стратегия государственной национальной политики предусматривает следующую деятельность НКА:

— обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

— укрепление роли национальных общественных объединений, НКА в социальной и культурной адаптации мигрантов на основе использования инфраструктуры культурных и учебных центров;

— обеспечение на основе государственно-частного партнёрства участия общественных объединений и религиозных организаций в деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров для мигрантов.

Другими словами, НКА должны играть роль моста, связующего звена между государственными органами и этнонациональными группами. При этом в своей работе общественные организации должны ориентироваться не только на свою этническую культуру, на формирование не только этнической, но и гражданской, общероссийской идентичности, например в рамках проведения общегражданских мероприятий.

Однако не следует переоценивать возможности НКА в осуществлении политики интеграции мигрантов. Как показывает опыт ряда европейских стран с гораздо более развитыми институтами гражданско-

► ¹ См. информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации: официальный сайт. URL.: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 05.08.2020).

го общества, ассоциации (автономии) не достигают уровня ожидаемого участия, и из-за нехватки ресурсов им довольно сложно продвигать инициативы и вносить предложения, которые были бы действительно полезны в вопросе интеграционной политики. В частности, основными ограничениями в деятельности НКА являются нехватка активных членов, недостаток знаний и навыков эффективного управления организацией, недостаточное финансирование, отсутствие инфраструктуры для проведения мероприятий, отсутствие внимания со стороны СМИ.

Между тем в России существуют и другие культурные сообщества — это сравнительно недавно переселившиеся жители бывших советских республик, а также экономические мигранты. Отличия этих сообществ от основного населения лежат не только в этническом измерении, они зависят от времени проживания их представителей в городе, от степени интегрированности, социально-профессионального статуса и пр. Важно отметить, что миграционный прирост в городах России сегодня происходит за счёт трудовых мигрантов из стран Центральной Азии. Это сообщество не интегрировано в принимающий социум и в сложившиеся «старожильческие» диаспоры, часто подвергается дискриминации по фенотипическим, этническим и конфессиональным признакам, что может подтолкнуть его к сплочению на этнорелигиозной основе.

Проблему неоднородности этнических диаспор и разной степени представленности двух сообществ внутри НКА отмечает и академик В. А. Тишков: «...часто группа людей, объединённых в национально-культурную автономию, пытается представлять интересы всего народа. Между тем в подобных организациях трудно предусмотреть демократические процедуры выборов. Поэтому организации, национально-культурные автономии говорят и пишут о том, чего могут не разделять тысячи и десятки тысяч представителей народа. Из-за этого зачастую возникают конфликтные ситуации, чреватые серьёзными последствиями в полиэтнических регионах»¹.

Нехватка ресурсов и существование параллельно действующих НКА, претендующих на представительство интересов одного народа, порождают конкуренцию за доступ к ресурсам, которые предоставляет Российское государство. В результате крупные и организованные ассоциации получают основную поддержку органов власти. В то же время малые организации жалуются на неравенство возможностей и монополизацию представительства сильными НКА. В связи с образованием большого количества НКА актуальной и конфликтогенной проблемой становится

► ¹ Тишков В. А. Этническое и религиозное многообразие — основа стабильности и развития российского общества: статьи и интервью. — М., 2008. — С. 16.

«конкуренция НКА разных уровней, прежде всего конкуренция региональных и местных НКА, НКА регионального уровня и региональных отделений федеральных национально-культурных организаций — союзов. Типичными явлениями становятся противоречия между одноимёнными НКА. Они проявляются в организации и проведении мероприятий, в разработке социальных программ, в обозначении позиции взаимодействия с другими НКА, с институтами гражданского общества, с институтами церкви и с органами власти и управления»¹.

Некоторые государственные служащие, отвечающие за осуществление этнополитики, признают слабое влияние руководителей НКА, региональных общественных организаций на своих соотечественников, проживающих на территории крупных российских городов. Тем не менее в случае игнорирования государством интересов этнических сообществ и недостаточного внимания к взаимодействию и координации своих действий с НКА результатом может быть перетекание социальной активности пассионарных личностей и их объединений в деструктивное русло и отказ от сотрудничества с институтами государства. Подобные процессы также потенциально могут создать условия для роста социальной конфликтности.

В последние годы НКА наряду с организацией традиционных фестивалей и праздников развивают такие направления деятельности, как волонёрское движение, формирование социальных центров или центров помощи, спорт, внутренний туризм (с упором на туристические маршруты патриотической направленности), борьба за экологию, помощь инвалидам и сиротам. Подобные общественно полезные формы деятельности не позволяют НКА замыкаться в узких этнических рамках, они способствуют объединению людей вне зависимости от их национальности. Проведение мероприятий с участием всех возможных этнонациональных общественных объединений направлено на формирование уважительного отношения к России как общему дому всех народов.

В 2009 г. Государственная Дума приняла Закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О национально-культурной автономии», предусматривающий оказание финансовой поддержки федеральными, региональными и местными уровнями власти соответствующим уровням НКА.

§ 43. Экспертные и консультативные институты в России

При разработке программ социального и культурного развития национальных меньшинств, при выработке моделей этнонациональной

▶ ¹ Аствацатурова М. А., Тишков В. А., Хоперская Л. Л. Конфликтологические модели и мониторинг конфликтов в Северо-Кавказском регионе. — М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2010. — С. 90.

политики правительственные учреждения нуждаются в правовом и научном обеспечении своей деятельности. Она осуществляется либо привлекаемыми экспертами, либо консультативными советами, действующими на постоянной основе. В числе экспертов наиболее значимую роль играют юристы, антропологи и этнологи, специалисты в области образования и др. Роль экспертной поддержки наиболее значима там, где имеет место сложный состав населения и существуют проблемы в отношениях между этническими, конфессиональными и расовыми группами. Наиболее активно экспертные и консультативные институты создаются в странах, где провозглашена политика мультикультурализма, поскольку сама эта модель предполагает поиск форм и методов согласования интересов культурных групп, разработку способов формирования плюралистических обществ.

Среди консультативных институтов можно назвать профильные научно-исследовательские институты и научные центры, сети мониторинга межэтнической напряжённости и раннего предупреждения конфликтов. Их главными задачами являются анализ динамики этнополитических ситуаций и разработка методов предотвращения и урегулирования конфликтов. В России есть авторитетные академические учреждения, которые своими научными трудами обеспечивают фундаментальную базу знаний об этнокультурном многообразии России, о традициях и обычаях её народов, о существующих проблемах и перспективах развития. Среди этих учреждений следует прежде всего назвать институты этнологии и антропологии, российской истории, востоковедения, славяноведения Российской академии наук. Есть профильные научные подразделения в региональных научных институтах и центрах, а также кафедры при ряде федеральных университетов. Наиболее известные сетевые сообщества — общественная организация «Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов» и ООО «Этноконсалтинг».

С 2014 г. действует *Распределённый научный центр межнациональных отношений и религиозных проблем (РНЦ)*, который объединяет экспертов 14 вузов, включая РГГУ и Институт этнологии и антропологии РАН. Основная цель РНЦ — мониторинг, экспертирование и прогнозирование состояния межэтнических этноконфессиональных отношений в федеральных округах. Для этого определены базовые государственные университеты в качестве опорных региональных отделений РНЦ и один центральный — в Москве: Северо-Кавказский федеральный университет и Пятигорский государственный лингвистический университет в Северо-Кавказском федеральном округе, Южный федеральный университет и Кубанский государственный университет

в Южном федеральном округе, Удмуртский государственный университет и Оренбургский государственный университет в Приволжском федеральном округе, Омский государственный университет в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, а также Российский государственный гуманитарный университет как координирующий и обобщающий данные мониторинга.

Программными продуктами исследований проектов РНЦ являются результирующие индикаторные таблицы этнологического мониторинга, которые позволяют не только сопоставить результаты, но и сформировать целостное понимание проблем, противоречий, конфликтов. С помощью таких индикаторных таблиц эксперты на базе оригинального эмпирического материала подготавливают коллективные доклады, в которых отражены как позитивные, так и негативные межэтнические отношения в самом полном их выражении, в том числе и широкие этносоциальные установки молодёжи в регионах.

Закономерно, что РНЦ был образован как результат взаимодействия отраслевого органа исполнительной власти — Министерства науки и высшего образования РФ и Российской академии наук в лице Института этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая с гражданским обществом в лице региональной общественной организации «Содействие осуществлению этнологического мониторинга и раннему предупреждению конфликтов» (EAWARN).

Следует отметить важную экспертную роль ряда академических институтов: Института социологии ФНИСЦ РАН, Социологического института Санкт-Петербурга ФНИСЦ РАН, институтов и кафедр РАНХиГС, Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера). В регионах России экспертные и просветительские функции выполняют местные научно-исследовательские институты и вузовские коллективы, как, например, в Сибири и на Дальнем Востоке — Институт археологии и этнографии СО РАН и Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, на Северном Кавказе — Институт истории, археологии и этнографии ДНЦ РАН, Северо-Осетинский институт гуманитарных и социальных исследований и др.

В России существует сеть *консультативных институтов* при органах власти федерального и регионального уровней. При Правительстве Российской Федерации создан консультативный совет по делам национально-культурных автономий, аналогичный совет имеется при Федеральном Собрании Российской Федерации. С 2013 г. действует Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ, который одновременно выполняет функции дискуссионной площадки и консультативного органа. В регионах РФ созданы многочисленные консультативные

структуры при органах местной власти. Особого внимания заслуживает опыт деятельности Сахалинской областной Думы. В 1994 г. в ней был введён пост представителя коренных малочисленных народов Сахалинской области, который избирается на Съезде коренных малочисленных народов Сахалина. Он наделён правом законодательной инициативы, является депутатом Думы Сахалинской области и подчиняется непосредственно Председателю областной Думы.

В 2001 г. в Хабаровском крае был принят Закон «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Хабаровском крае». Действие этого закона распространяется на коренные малочисленные народы, проживающие в крае и имеющие свои организации. Закон подразумевает создание консультативного органа, который формируется из уполномоченных представителей коренного населения. Представителями коренных малочисленных народов являются их общественные объединения и организации, а также граждане, уполномоченные коренным населением представлять его интересы в органах государственной власти и местного самоуправления. Уполномоченные представители из числа граждан избираются в каждом сельском и поселковом муниципальном образовании на собраниях и формируют из своего состава районные советы, действующие на общественных началах при районном исполнительном органе.

В Красноярском крае в рамках Гражданской ассамблеи действует палата коренных малочисленных народов Севера, которая призвана обсуждать проблемы аборигенных этнических групп и осуществлять взаимодействие с региональными властями.

Эффективным механизмом консультаций с коренными народами могут служить и консультативные советы, создаваемые при губернаторах и исполнительных органах муниципальных образований. В 2002 г. консультативный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера на общественных началах был создан, например, решением губернатора Чукотского автономного округа. Консультативные советы по делам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока действуют в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах при постоянных представителях Президента РФ в федеральных округах. Без кооперации и поддержки консультативных институтов государственные институты этнополитики, а нередко и судебные органы не могут принять наиболее квалифицированные решения по ряду вопросов, которые требуют особых знаний в области этнокультуры, традиций и ценностей народов России.

§ 44. Дома дружбы и культурные центры

Дома дружбы и культурные центры в России имеют давнюю историю. В советское время не только в крупных и средних (по численности) городах, но и фактически в каждом районном центре и во многих более мелких поселениях существовали дома культуры. Они вели большую просветительскую работу. Многие из этого ресурса и опыта сохранилось и до наших дней, хотя появились и новые формы культурной деятельности, включая деятельность этнокультурной направленности. В декабре 2016 г. при Государственном Российском доме народного творчества им. В. Д. Поленова был образован *Центр культуры народов России*, который за короткое время заявил о себе как об эффективном институте межкультурной коммуникации. В 2018 г. было принято решение о создании *Дома народов России* — организации, призванной координировать работу по выстраиванию партнёрских отношений между органами государственной власти, с одной стороны, и федеральными национально-культурными автономиями, а также национальными общественными организациями — с другой. Президент РФ поручил ФАДН создать многофункциональный инфраструктурный Дом народов России для поддержки деятельности и стимулирования федеральных национально-культурных автономий и межнациональных общественных объединений. Проект положения о Доме народов России и концепция его деятельности уже переданы в Правительство. Предполагается, что Дом народов России объединит все федеральные национально-культурные автономии.

Нельзя не упомянуть также об опыте работы *региональных домов национальностей и домов дружбы*. Они принимают активное участие в непосредственной реализации государственной национальной политики в Российской Федерации. На их площадках проходят значимые научные и культурно-просветительские мероприятия, направленные на сохранение и развитие национальной культуры народов России; укрепление межнационального мира и согласия; развитие межкультурного диалога; упрочение единства российской гражданской нации. Благодаря многопрофильной деятельности домов национальностей и домов дружбы россияне имеют уникальную возможность прикоснуться к яркой и самобытной культуре народов России, что способствует формированию атмосферы дружбы и взаимоуважения в нашей стране.

В ряде регионов функции, задачи и формы работы этнокультурных центров и домов народного творчества неразделимы. В 32 субъектах Российской Федерации в структуре домов и центров народного творчества успешно функционируют соответствующие структурные подразделения — отделы национальных культур. В 62 регионах страны созданы структурные подразделения или работают специалисты по

казачьей культуре в органах власти и органах местного самоуправления.

Примером успешной работы может служить деятельность ГБУ «Московский дом национальностей» («МДН»), образованного в 1998 г. С первых дней возникновения он принимал активное участие в непосредственной реализации государственной национальной политики в Российской Федерации. На площадках ГБУ «МДН» проходят значимые научные и культурно-просветительские мероприятия, направленные на сохранение и развитие национальной культуры народов России; укрепление межнационального мира и согласия; развитие межкультурного диалога; упрочение единства российской гражданской нации. В 2010-е гг. МДН смог стать одним из основных учреждений инфраструктуры в сфере управления национальными отношениями и видным научно-методическим центром, а его опыт широко востребован в регионах нашей страны.

Среди всех форм работы Московского дома национальностей стоит отметить деятельность в сфере развития *этнического туризма*. С 2016 г. реализуется проект «Прогулки по многонациональной Москве», в рамках которого разработано более 50 маршрутов по различным районам столицы. Экскурсии знакомят жителей и гостей города со зданиями, в которых проживали известные люди разных национальностей, оставившие след в истории Москвы и России в целом. Наряду с солидной исторической составляющей в экскурсии включена информация о прошлом людей, об их быте и образе жизни на протяжении разных исторических эпох, т. е. информация максимально «очеловечена». В 2016—2018 гг. МДН организовал проведение фестивалей-конкурсов документального кино «Родные тропы», участники которых имели возможность побывать на многих экскурсиях Дома национальностей, а также фестиваля-конкурса «Мы любим свой город» для всех москвичей, интересующихся историей столицы.

Одним из наглядных примеров институционализированного взаимодействия между государством и представителями гражданского общества в сфере этнической политики на уровне региона является ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей», созданный администрацией Санкт-Петербурга. В качестве целей и направлений деятельности в уставе организации названы следующие: гармонизация межэтнических отношений в городе, обеспечение диалога между региональной администрацией и этническими НКО, адаптация мигрантов и работа по сохранению культурного наследия народов Российской Федерации. По разным данным, в Санкт-Петербурге действует более 100 общественных организаций этнического характера. Именно на базе Дома национальностей проходят практически все фестивальные, спортив-

ные, культурно-просветительские и научные мероприятия с участием национально-культурных ассоциаций Санкт-Петербурга.

Комплекс проводимых мероприятий свидетельствует о превалировании в Санкт-Петербурге мероприятий в поддержку культурного наследия народов России, проживающих в городе, а в рамках миграционной политики — проектов презентации культур народов государств, выходцами из которых является бóльшая часть мигрантов. В то же время, как и в других регионах России, наблюдается дефицит мероприятий, направленных на укрепление гражданской солидарности и формирование общероссийской гражданской идентичности. Среди такого рода мероприятий можно назвать Молодёжный форум «Многонациональный Петербург — 2019: Территория национального согласия», который проводится уже несколько лет, акцию «Бессмертный полк» (в Санкт-Петербурге в этой акции в 2018 г. приняло участие не менее 900 тыс. человек), общероссийскую акцию «Большой этнографический диктант», которая проводилась с 2016 по 2019 г., и некоторые другие.

К инновационным учреждениям инфраструктуры государственной этнокультурной политики, которые начали успешно функционировать в 2010-е гг., можно отнести *этнокультурные деревни, парки и садовые комплексы*, занимающие существенное место в развивающейся сфере этнотуризма. В настоящее время насчитывается более 90 этнодеревень и планируется организация ещё свыше 40 этнических деревень и этнографических подворий в различных российских регионах. Наибольшее их количество расположено в Центральном и Приволжском федеральных округах, затем следуют Сибирский, Северо-Западный, Уральский, Южный и Северо-Кавказский округа. Таким образом, *наиболее заметную часть деятельности домов национальностей и культурных центров в рамках этнической политики составляет реализация цели «б» Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года — «сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России».*

§ 45. Этнологическая экспертиза

Понятие «этнологическая экспертиза» впервые появилось в российской правовой системе в 1999 г. в тексте Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: «Этнологическая экспертиза — научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса». Сегодня это определение получает более широкое толкование: в него включаются правовые составляющие — обязательный характер процедуры этнологической экспертизы, учёт принципа свободного предварительного осознанного

согласия на принятие решений, затрагивающих интересы коренных народов, гарантии последствий проведения экспертизы со стороны заказчика, регулирующая роль государства и т. п. Процесс работы над соответствующим федеральным законодательством продолжается.

Этнологическая экспертиза может выступать в рамках законотворческой деятельности как своего рода антропологическая критика принимаемых документов. Примером такой работы может служить включение тринадцати поправок, касающихся коренных малочисленных народов, в принятый в июле 2020 г. Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Этнологическая экспертиза также выступает важным инструментом при защите прав коренных малочисленных народов в суде. В отношении коренных малочисленных народов России учёт традиций и обычаев в суде закреплён в федеральном законодательстве.

Несмотря на то что в законодательстве России (кроме Республики Саха (Якутия) пока не разработаны механизмы проведения этнологической экспертизы, на практике она всё же применяется. В общественном и научном дискурсе этнологическая экспертиза представляется в первую очередь как экспертное заключение о влиянии хозяйственных проектов на образ жизни народа, на развитие традиционного природопользования, на социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов. Она проводится чаще всего по заказу промышленных предприятий для получения «социальной лицензии», т. е. для заключения соглашения между компанией и коренным и местным населением. В этом случае компании получают рекомендации от экспертов, которые помогают им выработать оптимальную социальную политику. Проведение этнологической экспертизы позволяет уделить внимание традиционным знаниям и ценностям коренных народов и создать действенный механизм учёта их мнения.

Правовые основания участия коренных народов в проведении этнологической экспертизы заложены в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В соответствии со сложившейся практикой коренные малочисленные народы могут инициировать проведение этнологической экспертизы, принимать в ней участие в качестве информантов и/или экспертов, знакомиться с результатами экспертизы.

При проведении этнологической экспертизы по поводу воздействия промышленного предприятия на окружающую среду даётся оценка интересов и целей всех заинтересованных сторон — участников природопользования, в первую очередь, наряду с коренными народами, промышленных компаний и органов государственной власти и местного

самоуправления. Также необходимо обращать внимание на группы местного населения, оказывающиеся в зоне реализации промышленного проекта.

Этнологическая экспертиза проводится в целях минимизации отрицательных последствий промышленной деятельности и оценки убытков, которые должны быть компенсированы коренным народам из-за нанесённого им ущерба. Результатом проведения экспертизы является выработка рекомендаций по деятельности компании, принятию ею специальной политики, плана действий, проведению определённых мероприятий по защите и поддержке традиционного природопользования, аборигенного предпринимательства, восстановления биоразнообразия и в целом биоресурсов, программ профориентации и занятости и т. п. Конкретные задачи проведения этнологической экспертизы определяются в каждом отдельном случае. Экспертиза может включать в себя и экологический анализ, но важно подчеркнуть, что в этом случае не только оцениваются финансовые компенсации, но и предлагаются мероприятия по ликвидации последствий возможной техногенной катастрофы.

Для успешного взаимодействия коренных народов и промышленных предприятий должны быть учтены интересы всех сторон. На практике это означает изучение политики и конкретных планов промышленной компании по минимизации отрицательных последствий деятельности на основе принятых ею документов внутреннего корпоративного права. Подобному анализу подвергается также политика органов власти и местного самоуправления. Основная работа проводится с коренным населением, оказавшимся в зоне воздействия промышленного предприятия. При этом учитывается ряд особенностей. Коренные малочисленные народы имеют коллективные и индивидуальные права, есть различия также в положении юридических и физических лиц. Важно подчеркнуть, что при проведении этнологической экспертизы и подготовке рекомендаций для промышленных компаний должны быть защищены права всех коренных народов независимо от наличия у них документально подтверждённых прав на землю. Это гарантировано им Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и подтверждается экспертизой, поскольку она является одной из форм контроля за использованием природных ресурсов.

Во время проведения этнологической экспертизы особое внимание уделяется наиболее уязвимым группам коренного населения, например тем, чьи угодья попадают в зону возможной техногенной катастрофы, а потерянные ресурсы являются единственными источниками существования семей, многодетным семьям, семьям с инвалидами и т. п. Также осуществляется дифференцированный подход к городскому и

сельскому населению, к населению, проживающему в зоне тундры (в стойбищах), к положению мужчин, женщин и детей. Именно полевое этнографическое исследование позволяет выявить все возможные особенности для принятия адекватных мер.

В результате проведения этнологической экспертизы могут быть предложены альтернативные пути ведения промышленной деятельности. В современных условиях политика компаний меняется, всё большее значение приобретает осознание необходимости экологической и социальной ответственности. Этнологическая экспертиза может привлечь внимание к наиболее сложным, острым вопросам, с которыми сталкиваются коренные народы и местное население при планируемом или осуществляемом промышленном освоении. Она является инструментом налаживания социального диалога между бизнесом и местным населением, средством соуправления ресурсами для коренных малочисленных народов.

Примеры конкретного использования механизма этнологической экспертизы имеются в Республике Саха (Якутия) — на основе действующего республиканского Закона «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». На общероссийском уровне успешные этнологические экспертизы выполнила компания ООО «Этноконсалтинг» на Сахалине: речь идёт об экспертизе документации проекта «Сахалин — 2», касающегося коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин. В Ямало-Ненецком автономном округе были проведены экспертизы деятельности компании «Транснефть», подразделений «Газпрома» и комплексного воздействия промышленного освоения на коренное население Тазовского района.

► **Вопросы и задания**

1. Раскройте роль и значение институтов гражданского общества в системе межэтнических отношений.
2. Почему невозможна успешная реализация государственной национальной политики без взаимодействия со структурами гражданского общества?
3. Охарактеризуйте роль и место наиболее значимых структур гражданского общества (Ассоциации народов России, Общественной палаты Российской Федерации) в процессе реализации государственной национальной политики.
4. В нескольких тезисах раскройте значение национально-культурной автономии как важнейшей формы организации гражданского общества в сфере межэтнических отношений.

5. Охарактеризуйте типичные проблемы, с которыми сталкиваются национально-культурные автономии в процессе функционирования, и пути их преодоления.
6. Охарактеризуйте роль экспертных, консультативных институтов в процессе выработки и реализации государственной национальной политики.
7. Что представляет собой существующая в России система экспертно-аналитических центров в области межэтнических отношений?
8. Охарактеризуйте основные направления деятельности Московского и Санкт-Петербургского домов национальностей.
9. Раскройте роль этнологической экспертизы в обеспечении прав этнических меньшинств.

► **Рекомендованная литература**

Абакумов С. А. Гражданское общество и власть: противники или партнёры? — М.: Галерея, 2015.

Гражданское общество и правовое государство: сб. статей междунар. научно-практ. конф. 23 августа 2017 г. — Казань: МЦИИ ОМЕГА САЙНС, 2017.

Грин Д. Возвращение в гражданское общество. Социальное обеспечение без участия государства. — М.: Новое изд-во, 2016.

Капустин Б. Гражданство и гражданское общество. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2011.

Материалы семинара «Роль институтов гражданского общества в снижении межэтнической напряженности». URL: <http://www.iea-ras.ru/index.php?go=News&in=view&id=399> (дата обращения: 26.11.2019).

Московская модель этнической политики / под ред. О. В. Кульбачевской, В. В. Степанова. — М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2015.

Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе и ожиданиях коренных народов // Арктика: экология и экономика. — 2018. — № 1 (29). — С. 125—135.

Панченков О. В. Роль «этнической идентичности» в исследованиях миграции и ответственность социального учёного // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2008. — № 1. — С. 169—170.

«Ресурсное проклятие» и социальная экспертиза в постсоветской Сибири: антропологические перспективы / Д. А. Функ [и др.]; отв. ред. Д. А. Функ. — М.: Демос, 2019.

Российская нация: становление и этнокультурное многообразие. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2011.

Тишков В. А., Шабаетов Ю. П. Этнополитология: политические функции этничности: учеб. для вузов. — 3-е изд. — М.: Изд-во МГУ, 2019.

ГЛАВА 10. МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

Движение населения в пространстве является неременным условием развития любого общества и государства, ибо за этим стоит освоение территорий и ресурсов, обмен хозяйственным опытом и культурными ценностями, обретение людьми жизненного опыта, в том числе проживания в разных общественных условиях. Однако миграции, как внутренние, так и трансгосударственные, заключают в себе и определённые риски, связанные с вызовами для существующих традиционных укладов жизни, распределения ресурсов и состояния занятости, а также для некоторых сторон обеспечения общественной стабильности и национальной безопасности. Интенсивные миграции оказывают влияние на этнический состав населения страны и её отдельных регионов, на распространение религиозных верований среди населения и в целом на состояние межнациональных (межэтнических) отношений. Сюда относится и важнейшая проблема восприятия миграции и мигрантов принимающим населением страны, региона или отдельного населённого пункта, а также задача адаптации временных трудовых мигрантов к условиям и нормам страны проживания, более глубокой интеграции мигрантов в случае их постоянного проживания в стране с возможной перспективой обретения гражданства.

§ 46. Миграция и миграционная политика: определение понятий

Тема миграции является одной из основных в комплексе миграционной политики государства, в том числе для Российской Федерации, которая последние три десятилетия была одним из государств мира, принявших большое количество мигрантов.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов миграции и миграционной политики, необходимо развести два понятия, обозначающие два разных явления, — *внутренняя мобильность населения* и *международная миграция*. Перемещение (переезд) граждан внутри своей страны из одного места в другое с целью временного или постоянного проживания называется внутренней или пространственной мобильностью населения. С ней связаны определённые проблемы, которые затрагивают в том числе межэтнические отношения. Например, временное трудоустройство трудовых мигрантов из республик Северного Кавказа в других регионах не раз становилось причиной тех или иных конфликтных ситуаций. К этой же категории относятся и конфликты коренного населения с цыганскими поселенцами.

Международная миграция — это перемещение людей через границы государства. *Иммиграция* — это прибытие иностранных граждан на

территорию Российской Федерации и нахождение на этой территории. Именно об иммиграции пойдёт речь в этом и последующих параграфах данной главы. (Эмиграцию, т. е. отъезд российских граждан за рубеж, мы не рассматриваем, так как с ней не связаны проблемы межэтнических отношений, хотя эта проблема также имеет большую общественную значимость.)

Общепринятого определения понятия *иммигрант*, как и общепринятой типологии форм миграции, не существует. Согласно подходу ООН, иммигрант — это «лицо, прибывшее в страну с намерением находиться в ней не менее 12 месяцев». Однако в отдельных странах определение этого понятия может отличаться от принятого ООН. Обобщённое определение понятия *миграция* даётся в документах отчёта Международной организации по миграции: «Миграция — это процесс передвижения через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин». Что же касается типологизации миграционных процессов, то в последнее время всё более даёт о себе знать тенденция к стиранию очевидных различий между отдельными формами миграции, кроме того, порой непросто определить их действительные мотивы и характер. Происходит взаимопроникновение разных форм миграции, границы между ними размываются, что усложняет их анализ¹.

Иммиграционная политика означает прежде всего усилия со стороны государства и принимающего общества, направленные на регулирование въезда на территорию страны, контроль за ним и создание условий для проживания лиц, стремящихся устроиться на временную работу, получить политическое убежище или разрешение на постоянное проживание.

Выделяют два компонента иммиграционной политики:

- *допуск* — политика контроля над иммиграцией;
- собственно иммиграционная политика — политика, которая направлена на работу с уже допущенными на территорию страны иностранцами.

Иммиграционная политика часто двойственна и противоречива. С одной стороны, в демократических государствах должен действовать принцип свободы эмиграции/иммиграции. Согласно статье 13 Всеобщей декларации прав человека «каждый человек вправе уезжать из любой страны, включая свою страну, а также возвращаться в свою страну». С другой стороны, суверенные государства вправе контролировать потоки мигрантов, а именно вводить ограничения на иммиграцию, вести избирательную политику в сфере трудовой миграции. Од-

► ¹ См.: Блинова М. С. Современные социологические теории миграции населения. — М.: Университет, 2009. — С. 30.

нако следствием данных мер может стать нелегальная или нерегулируемая иммиграция.

Иммиграционная политика серьёзно отличается от других сфер политики. Как указано в книге К. Кондатьяне, «иммиграционная политика в структурном отношении характеризуется уровнем неопределённости, существенно превышающим соответствующие уровни в других областях, таких как политика в области рынка труда, в области градостроительства, фискальная политика и денежно-кредитная политика. В то время как последние области весьма стабильны, первая очень нестабильна»¹.

Сложность и нестабильность объясняются тем, что иммиграционная политика является результатом не только конкуренции, переговоров и компромиссов различных групп интересов внутри принимающего государства, но и согласования транснациональных интересов и международных ограничений с системой внутригосударственных интересов. В результате понятие «миграционная политика» включает в себя регулирование как внешних (эмиграция и иммиграция), так и внутренних передвижений населения. Миграционная политика предполагает не только нормативно-правовое и институциональное регулирование миграций в части вопросов предоставления права на постоянное или временное место жительства, контроля над нелегальной иммиграцией, социального обеспечения иммигрантов, их натурализации, но и комплекс инструментов и мер, нацеленных на социокультурную интеграцию, включение мигрантов с иными этническими, расовыми, религиозными характеристиками в новое сообщество.

В связи с этим можно выделить четыре основных направления политики интеграции мигрантов:

1. *Инструментальная интеграция* (знание языка страны пребывания, социальной инфраструктуры, имеющихся предложений для мигрантов в сфере услуг, здравоохранения, образования).
2. *Экономическая интеграция* (доступ к рынку труда, системе повышения квалификации или переквалификации и профессиональному образованию в целом).
3. *Культурная интеграция* (приобщение и восприятие базовых элементов культуры принимающего общества — ценностей, норм поведения, его институтов и истории).
4. *Социальная интеграция* (разрушение барьеров между группами мигрантов и социальными группами принимающего общества, налаживание контактов между представителями различных социальных групп, изменение идентичности иммигрантов).

¹ Кондатьяне К. Миграционная политика как планирование наугад // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. — М.: Гендальф, 2002.

Как отмечает российский социолог и демограф А. Г. Вишневский, «смена идентичности никогда не бывает простой и быстрой, это всегда мучительный и не всегда успешный процесс преодоления разного рода препятствий... В той мере, в какой государство признаёт иммиграцию желательной или неизбежной, оно должно направить свои усилия на устранение препятствий для интеграции иммигрантов, в том числе и путём облегчения для них добровольной смены культурной идентичности. А это, в свою очередь, предполагает доброжелательное, терпимое отношение к иммигрантам в пределах общей границы толерантности, исключающей недопустимые по законам страны формы и нормы социального поведения»¹.

Современная действительность характеризуется радикальным увеличением миграционных потоков во всём мире. По оценкам ООН, число международных мигрантов в мире в 2016 г. составило около 260 млн человек, что на 100 с лишним миллионов больше, чем в 1990 г. И, как прогнозируют эксперты, эта цифра будет только увеличиваться. При росте данного показателя с существующей скоростью к 2050 г. мигрантами будут считаться около 400 млн человек.

Выделяют несколько важнейших тенденций международной миграции населения:

- глобализацию миграционных потоков, их качественные изменения (транснационализм);
- преобладание международной миграции рабочей силы;
- рост нелегальной иммиграции;
- рост вынужденной миграции;
- увеличение экономической и демографической значимости международной миграции населения.

§ 47. Характер и динамика миграционной ситуации в России

Российская Федерация входит в тройку наиболее привлекательных для мигрантов стран. В структуре миграции в нашу страну значительное место занимает трудовая миграция. Подавляющая часть иммигрантов приезжает из стран ближнего зарубежья — бывших советских республик, которые поддерживают с Россией тесные экономические и политические связи; большинство приезжих являются уроженцами постсоветских государств Центральной Азии.

▶ ¹ Вишневский А. Г. Миграционная стратегия России и политика толерантности / А. Г. Вишневский // Национальный психологический журнал. — 2011. — № 2 (6). — С. 96.

Миграция нужна нашей стране, так как помогает решать ключевые экономические и демографические проблемы. В то же время она ставит на повестку дня ряд вопросов, среди которых ключевыми являются вопросы совершенствования нормативно-правовой базы государственной миграционной политики, а также содействия успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество. В 2012 г. после принятия Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (ныне действует её новая редакция) наступил новый этап в истории государственной миграционной политики в нашей стране. Его характерная особенность — поиск баланса между интересами экономического развития страны и безопасностью государства и общества, внедрение инновационных методик и подходов к управлению миграционными отношениями.

Около 70 % трудовых мигрантов приезжают в крупнейшие города России из небольших городов и сёл государств постсоветского пространства. Среднестатистический портрет иностранного работника выглядит следующим образом: мужчина в возрасте до 39 лет, уроженец страны Центральной Азии, прибыл в безвизовом порядке, сельский житель, имеет среднее или незаконченное среднее образование, без специальной профессиональной подготовки, с минимальным владением русским языком, здоровый, без вредных привычек, с низкой правовой информированностью, выполняет неквалифицированную работу, чаще всего в качестве подсобного рабочего на строительстве или разнорабочего в супермаркете¹.

В результате меняющегося состава миграционного притока, характера расселения и занятости мигрантов происходят следующие качественные изменения всего миграционного потока:

- Изменения в конфессиональном составе мигрантов: более 80 % мигрантов исповедуют ислам.
- Существенное понижение профессионального и образовательного уровня мигрантов: более половины вновь прибывших не имеет профессионального образования.
- Быстро снижается процент мигрантов, владеющих русским языком даже на уровне минимального межличностного общения.
- Бóльшая часть трудовых мигрантов беднее, чем в прошлые годы. Особенно остро это стало проявляться с 2014 г. в связи с девальвацией российского рубля.

¹ См.: Чистякова Н. Е. Миграция в Санкт-Петербурге: демографический аспект // Социология вчера, сегодня, завтра. Вторые социологические чтения памяти В. Б. Голофаства / ред. О. Б. Божкова. — СПб., 2008.

Однако проблема не только в том, что мигранты обладают низким уровнем образования и не имеют профессиональной подготовки. Психологически они ещё до приезда в Россию настроены на неквалифицированную работу, не предполагающую применения имеющихся у них навыков и знаний. По данным исследования под руководством В. И. Мукомеля, из числа мигрантов — бывших работников здравоохранения продолжают трудиться в этой сфере в России лишь 22 %, из числа работников образования — 8,5 %. Бывшие врачи, учителя и специалисты других профессий становятся нянями, сиделками, домработницами, разнорабочими, подсобными работниками в торговле и т. д. Так, каждый третий мигрант с высшим образованием устраивается рабочим¹. Дело в том, что мигранты вынуждены соглашаться на ту работу, которую способны найти, кроме того, качество образования в государствах Центральной Азии вызывает сомнения у потенциальных работодателей. Отчасти это и институциональная проблема: для многих позиций в бюджетной сфере требуется не только профильное образование, но и российское гражданство.

При этом структура потребности российского рынка в рабочей силе выглядит примерно следующим образом: высококвалифицированные специалисты — 23 %; квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр — 17 %; специалисты средней квалификации — 16 %; низкоквалифицированные кадры — 14 %. В результате более половины малых и средних предприятий России испытывают нехватку квалифицированных кадров². Как следствие, подобное качество прибывающей из-за рубежа рабочей силы не способствует достижению одной из целей миграционной политики — ускорения экономического роста страны. Напротив, растёт культурная дистанция между выходцами из преимущественно традиционных и зачастую моноэтнических сообществ и жителями полиэтничных крупных городов России, что способствует росту напряжённости в отношениях горожан с трудовыми мигрантами.

Согласно опросам трудовых мигрантов (преимущественно из стран Центральной Азии), большинство из них не намерены в будущем оставаться в России и видят свою работу в нашей стране как временную. Только меньшая часть иммигрантов ориентирована на интеграцию в российское общество. Так, по данным социологических опросов мигрантов разного происхождения, остаться в России навсегда хотели бы

► ¹ См.: Мукомель В. И. Мигранты на российском рынке труда: занятость, мобильность, интенсивность и оплата труда // *Statistics and Economics*. — 2017. — Vol. 4. — No. 6.

² См.: Флоринская Ю. Масштабы трудовой миграции в Россию. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/masshtaby-trudovoy-migratsii-v-rossiyu/> (дата обращения: 06.04.2020).

около 27 % из них¹. У ряда экспертов возникает сомнение, что ответ на прямой вопрос опросной анкеты является тем решением, которое будет обязательно реализовано мигрантом. Очевидно, что в зависимости от множества факторов каждый конкретный человек может иметь несколько разных сценариев своего поведения, актуализируя в определённой ситуации один из них, а также вносить коррективы в эти сценарии, исходя из обстоятельств. Это относится и к тем, кто собирается остаться в России, и к тем, кто не собирается. Расширенные интервью с трудовыми мигрантами из Центральной Азии показывают, что они чаще всего находятся в поисках оптимального решения, всё время корректируют свои планы. Надо учитывать и то, что поведение человека, особенно сельского жителя или жителя небольшого города, определяется не столько его единоличным решением, сколько социально-культурной средой, к которой он принадлежит и в которой на него оказывают влияние нормативные требования о должном поведении, мнения родственников, друзей, интересы семьи².

Из опроса таджикских иммигрантов, проведённого экспертами Всемирного банка в 2014 г., следует, что 73 % из них предпочитают временную (циклическую) трудовую миграцию, 11 % хотели бы остаться в России на срок до одного года и только 16 % желают остаться в России на постоянное жительство. Эти данные практически повторяют результаты опроса трудовых мигрантов из Киргизии. Это обстоятельство, с одной стороны, снижает уровень притязаний мигрантов в отношении существующих жизненных условий, а с другой — может служить препятствием в решении ряда социально-экономических проблем российского общества (демографическая проблема, проблема рынка труда). Тем не менее международный опыт демонстрирует вполне объективную закономерность: «... временные трудовые мигранты постепенно оседают в стране, где работали на протяжении нескольких лет, перевозят свои семьи, меняют свой статус, получают гражданство страны проживания»³. При отсутствии эффективных мер по интеграции мигрантов вышеизложенные факты создают потенциальную основу для фрагментации и поляризации населения крупных российских городов, а также дополни-

¹ См.: Мукомель В. И. Трансформация трудовой миграции: социальные аспекты // Россия реформирующаяся. — Вып. 11. — М.: Новый хронограф, 2012. — С. 254.

² См.: Абашин С. Транснациональная миграция в Россию и интеграционный потенциал трудовых мигрантов // Трудовая миграция и политика интеграции мигрантов в Германии и России / ред. и сост. М. С. Розанова. — СПб.: Скифия-принт, 2016. — С. 43—58.

³ Чудиновских О. С. Сколько в России международных мигрантов? // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / ред. В. И. Мукомель. — М.: НП «Центральный дом адвоката»: Московское бюро по правам человека: Academia, 2014. — С. 36.

тельные проблемы в процессе преодоления культурной дистанции между коренным населением и трудовыми мигрантами.

Интеграция — это «улица с двусторонним движением», это процесс взаимного приспособления и согласования интересов двух сторон, требующий усилий и со стороны принимающего общества, и со стороны мигрантов. Интеграция — это не только гармонизация культурных ценностей мигрантов и ценностей и норм принимающего общества, но и процесс принятия мигрантов принимающим социумом. Следует отметить, что в нашей стране уделяется недостаточно внимания мерам по снижению уровня ксенофобии и адаптации принимающего общества к переменам под влиянием массовой миграции.

Тема миграции остаётся одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов, предметом давних публичных дискуссий. Если эксперты воспринимают её прежде всего в контексте потребностей рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности (как государственной, когда речь идёт о терроризме, так и общественной, когда речь идёт о проблемах бытовой преступности, распространения наркотиков). В качестве примера реакции на миграцию приведём результаты опроса экспертов по миграционной проблематике, проведённого в Москве Институтом этнологии и антропологии РАН в конце 2018 г. Учёные оценивали влияние внешней и внутрироссийской миграции на процессы, связанные с оттоком и притоком населения в своём регионе. Опрашивали представителей академических институтов, органов государственной власти и общественных организаций. Оценивая общий характер влияния миграции на демографическую ситуацию в регионе, 60 % респондентов заявили, что считают это влияние положительным, и около 40 % сочли его отрицательным. Представители государственных структур в меньшей степени склонны оценивать воздействие миграции на демографию столицы как положительное. В отличие от них, научное сообщество и представители общественных организаций считают это влияние преимущественно положительным. В целом значительная часть экспертов считают, что миграция отрицательно влияет на социальную обстановку в регионе. Наиболее значительное отрицательное влияние миграция оказывает на социальную и транспортную инфраструктуру, криминогенную ситуацию, занятость и безработицу, зарплаты и доходы населения. Среди положительных факторов можно отметить помощь экономике, улучшение качества сферы услуг, приток квалифицированных кадров.

Доля россиян, выступающих за ограничение миграции и проживания в стране представителей отдельных этнических групп, выросла. Наиболее сильно мигрантофобия распространена в таких крупных ме-

гаполисах, как Москва и Санкт-Петербург. Почти треть россиян (31 %) считают трудовую миграцию благом для страны, тогда как почти половина (48 %) придерживаются противоположного мнения.

В целом масштабы и пространственные направления внутренней и внешней миграции требуют внимания государства и общества. Нельзя не отметить некоторые тенденции развития внутренней миграции в нашей стране. В 2012—2017 гг. интенсивность миграции населения внутри Российской Федерации увеличилась на 10 % при сохранении общей тенденции оттока в регионы центральной, северо-западной и юго-западной частей страны. Это постоянный фактор роста диспропорций пространственного размещения населения. Практически весь потенциал внутренней миграции поглощают городские агломерации Москвы, Санкт-Петербурга и Краснодарский край.

Миграционные процессы в России характеризуются как противоречивые. С одной стороны, эксперты отмечают снижение миграционных потоков в Россию. Эта тенденция, обозначившаяся в 2015 г., продолжается. Сокращение затронуло контингент не только из дальнего зарубежья, но и из Центральной Азии. С другой стороны, крупные российские города (Москва, Санкт-Петербург и примыкающие к ним Московская и Ленинградская области), а также ряд регионов, в которых возможности получения работы более вероятны (Ханты-Мансийский автономный округ, Краснодарский край), по-прежнему остаются привлекательными для мигрантов. Приезжие заняты в строительстве (не менее 15 % занятых) и сфере услуг (ремонт, уборка, уход за детьми и престарелыми). По данным МВД России, на территории России в 2018 г. с различными целями одновременно находились 10,2 млн иностранных граждан, из них 8,5 млн — граждане стран бывшего СССР (из них 2 млн — граждане Украины, среди которых значительный процент составляют люди, проживавшие в зоне военного конфликта в Донбассе, 2 млн — граждане Узбекистана, 1 млн — Таджикистана, 650 тыс. — Киргизии).

Корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности позволила сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации. Среди принятых мер — ограничение въезда для нарушителей миграционного и трудового законодательства, ужесточение ответственности за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введение уголовной и административной ответственности за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014—2015 гг. за нарушения российского законодательства из страны было выдворено бо-

лее 200 тыс. иностранных граждан и был закрыт въезд в Российскую Федерацию для более чем 1,1 млн человек. В последующие годы эти цифры выросли. Таким образом, миграционное законодательство было одним из самых подвижных в российской правовой системе. Среди коренных изменений следует отметить отмену квот для трудовых мигрантов и переход на систему патентов. В 2018 г. стоимость патента в Москве составила 4500 рублей в месяц, в Московской области — 4300 рублей, в Санкт-Петербурге — 3500 рублей.

§ 48. Вопросы регулирования миграции

Вопросы совершенствования управления миграцией отражены в документах стратегического планирования. 31 октября 2018 г. Указом Президента Российской Федерации В. В. Путина была утверждена обновлённая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы, которая содержит ряд инновационных положений, учитывающих произошедшие со времени принятия первой редакции Концепции изменения в России и в мире. Концепция обозначает цели, принципы и задачи государственной миграционной политики России. Целью её на современном этапе является формирование в Российской Федерации миграционной ситуации, способствующей решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения, обеспечения безопасности, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России. В новой редакции Концепции подчёркивается, что миграционная политика должна быть нацелена на создание благоприятного режима для переселения в Россию людей, в том числе покинувших её ранее, способных органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными гражданами и членами российского общества.

После упразднения в 2016 г. Федеральной миграционной службы (ФМС) России и создания Главного управления по вопросам миграции МВД России вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов были переданы в ведение Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН). Особая роль в решении этих задач принадлежит институтам гражданского общества. МВД РФ и ФАДН сегодня взаимодействуют с 1300 организациями, представляющими интересы мигрантов. В уставах этих организаций отражена деятельность по оказанию помощи в интеграции и адаптации мигрантов, на эту деятельность выделяются гранты на конкурсной основе. Предусмотрены налоговые

льготы некоммерческим организациям, оказывающим подобные услуги населению. Интеграционные мероприятия, предназначенные для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории России, способствуют более глубокому вхождению мигрантов в социальное и культурное пространство российского общества.

В нашей стране действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая была принята в 2006 г. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. 14 сентября 2012 г. был подписан Указ Президента РФ, содержащий новую редакцию Программы и сделавший её бессрочной. С 2013 г. изменилась категоричность территорий вселения. Вместо существовавших трёх типов выделены «территории приоритетного заселения» и все остальные «территории вселения». Утверждён перечень регионов России, которые являются приоритетными при переселении соотечественников на постоянное место жительства. Соотечественники-переселенцы пользуются максимальным уровнем государственной поддержки в следующих регионах России: Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область. Количество участвующих в программе регионов увеличилось до 48.

Помимо соотечественников, проживающих за рубежом, в программе могут участвовать и иностранные граждане, законно находящиеся на территории РФ. За последние пять лет по данной программе в год в нашу страну въезжало ежегодно 50—60 тыс. человек (всего по программе прибыло более 800 тыс. человек). На консульском учёте за рубежом состоит более 2 млн граждан Российской Федерации. Около 60 тыс. граждан Российской Федерации ежегодно выезжают на работу за границу, из них 38 % — высококвалифицированные специалисты. В 2012—2019 гг. иммиграция в Российскую Федерацию помогала компенсировать естественную убыль населения и поставляла дополнительные трудовые ресурсы для национальной экономики. Более 1 млн человек приняло гражданство Российской Федерации, из которых 525 тыс. — в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Следует подчеркнуть, что граждане стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — Беларуси, Армении, Казахстана, Киргизии — имеют на территории России ряд преференций. Статья 4 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (новая редакция от 5 марта 2018 г.) обеспечивает на территории союза свободу движе-

ния товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Граждане стран ЕАЭС имеют право на проживание в России на протяжении всего срока действия трудового договора, кроме того, в течение 15 суток после его окончания могут переоформить договор, не выезжая за пределы нашей страны. Они приравнены в трудовых правах с гражданами РФ, включая право на получение социального обеспечения.

5 декабря 2017 г. было ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Трудящиеся-мигранты привлекаются на основании трудового договора, заключённого в соответствии с российским законодательством. Обязательным условием для осуществления трудовой деятельности является наличие полиса добровольного медицинского страхования. Соглашение определяет перечень обязательных требований к работодателю, участвующему в организованном привлечении трудящихся-мигрантов (обеспечение местами проживания, безопасными условиями труда и охраны труда, а также техники безопасности на рабочих местах; гарантированная оплата труда не ниже минимального уровня, установленного законодательством).

Предусмотрена возможность подготовки гражданина Узбекистана в стране его проживания для временной трудовой деятельности в России. Так, компетентные органы Республики Узбекистан могут подбирать для российских работодателей из числа граждан Узбекистана кандидатов на трудоустройство, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы; согласовывать с российскими работодателями кандидатуры и тексты проектов трудовых договоров; проверять кандидатов на предмет их нахождения в международном или межгосударственном розыске, наличия у них судимости; организовывать проезд кандидатов на трудоустройство до места временной трудовой деятельности на территории России и их возвращение на родину. Также в Соглашении закреплены основные права граждан Узбекистана, осуществляющих временную трудовую деятельность в России (в частности, право на труд, отдых и социальное страхование, пенсионное обеспечение).

Распоряжением Президента В. В. Путина от 6 марта 2019 г. была создана рабочая группа по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы. Через рабочую группу координируется работа госорганов, связанная с миграционной политикой. Она генерирует законодательные изменения, рассматривает инициативы министерств и ведомств, вырабатыва-

ет согласованные решения по вопросам миграции. Реализацией выработанных в Кремле установок занимается Правительственная комиссия по миграционной политике.

Помимо новой Концепции миграционной политики, приняты или находятся в процессе принятия законы, связанные с вопросами гражданства, вида на жительство для иностранцев и др. Цель новых инициатив — упростить и сделать прозрачными процедуры, связанные с получением гражданства, оформлением вида на жительство в России и прочими сопутствующими переселению формальностями. Кроме того, инновации связаны с упрощением порядка получения российского гражданства для жителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, находящихся под контролем властей ДНР и ЛНР. 24 апреля 2019 г. Президент России подписал Указ об упрощённом получении российского гражданства жителями, постоянно проживающими в отдельных районах Луганской и Донецкой областей Украины. Жители самопровозглашённых Донецкой и Луганской народных республик могут обратиться в подразделения МВД России для получения по ускоренной процедуре российского паспорта. МВД, МИД, ФСБ, Росгвардии и главам регионов поручено принять меры по реализации указа.

Упрощение процедуры получения гражданства Российской Федерации, по словам В. В. Путина, целесообразно и по моральным соображениям, и по политическим, и даже по экономическим. Приобретение российского гражданства дало возможность жителям самопровозглашённых республик получить дополнительные меры социальной поддержки, которые многим из них необходимы в ситуации экономической блокады со стороны Украины. Для молодёжи Донбасса, если они пожелают получить российское гражданство, открыта возможность на общих для российских абитуриентов условиях поступать в наши вузы и обучаться в них.

Важно отметить, что Россия не навязывает гражданство жителям Донбасса, а лишь предоставляет им возможность при желании обратиться за ним. Ещё одна важная деталь — возможность принятия гражданства РФ в упрощённом порядке не требует отказа от гражданства Украины. Упрощённый порядок заключается в том, что не требуется соблюдение общих условий, а именно: проживание в России по виду на жительство не менее пяти лет, наличие законного источника средств к существованию, владение русским языком.

Безусловно, накопленные в России позитивные практики решения проблем трудовой миграции, беженцев и вынужденных переселенцев могут быть полезными, особенно в условиях возрастающей турбулентности в мире. Однако выстраивание эффективной модели управления миграционными отношениями требует не только совершенство-

вания инструментов правового регулирования, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства, но и поиска новых подходов к реализации миграционной политики, выработки её эффективного инструментария и методов.

► **Вопросы и задания**

1. Раскройте специфику миграционной политики как одного из направлений регулирующей деятельности государства.
2. Охарактеризуйте основные направления социокультурной интеграции мигрантов.
3. В чём состоят основные проблемы, возникающие в процессе интеграции мигрантов? Каковы пути преодоления данных проблем?
4. Охарактеризуйте сущность и динамику миграционных процессов в современной России.
5. С какими основными рисками для принимающего общества связано развитие миграционных процессов?
6. Охарактеризуйте основные документы, регулирующие миграцию в современной России.
7. Охарактеризуйте административные механизмы регулирования миграции, роль общественных организаций в интеграции мигрантов.

► **Рекомендованная литература**

Блинова М. С. Современные социологические теории миграции населения. — М.: Университет, 2009.

Малахов В. Интеграция мигрантов: концепции и практика. — М.: Мысль, 2015.

Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / ред. В. И. Мукомель. — М.: НП «Центральный дом адвоката»: Московское бюро по правам человека: Academia, 2014.

Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения / ред. Е. Б. Деминцева, Н. В. Мкртчян, Ю. Ф. Флоринская. — М.: НИУ Высшая школа экономики, 2016.

Миграция и мигранты в России и мире: опыт социально-антропологических и этнографических наблюдений. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016.

Мукомель В. И. Мигранты на российском рынке труда: занятость, мобильность, интенсивность и оплата труда // *Statistics and Economics*. — 2017. — Vol. 4. — No. 6.

Трудовая миграция и политика интеграции мигрантов в Германии и России / ред. и сост. М. С. Розанова. — СПб.: Скифия-принт, 2016.

ГЛАВА 11. ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ И МЕТОДЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

В государствах со сложным по этническому и религиозному составу населением даже при качественном и эффективном управлении могут возникать межэтнические противоречия и конфликты. В большинстве случаев они основаны на культурных и религиозных различиях, которые становятся актуальными в условиях экономической и социальной конкуренции, дискриминации и притеснения со стороны государства или доминирующих групп населения, а также в результате деструктивных действий отдельных радикально-экстремистских групп и геополитических противников. Конфликты — это чаще всего результат намеренной мобилизации со стороны активистов и политиков, а также влиятельных сил внутреннего и внешнего характера. Редко какие конфликты ведут к позитивным результатам, чаще всего они влекут за собой ухудшение общественно-политической ситуации, а в случае открытого конфликта — к жертвам и разрушениям. Посеянные конфликтами коллективные травмы, обиды и ненависть могут изживаться десятилетиями и даже становиться причиной новых напряжённостей и циклов насилия.

Наука и политика накопили богатый опыт анализа и разрешения конфликтов. В Российской Федерации этот опыт дался большой ценой: приходилось преодолевать вооружённые конфликты и массовые беспорядки, которые подчас сопровождали формирование новой государственности. В системе государственного управления и в деятельности институтов гражданского общества важное место занимают вопросы предотвращения межэтнической напряжённости и конфликтов, обеспечения мира и согласия, разрешения и преодоления последствий случившихся конфликтов. В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года дан ряд основополагающих оценок, определены задачи и механизмы в области предотвращения и разрешения конфликтов межэтнического и религиозного характера. Среди существующих проблем отмечаются: а) возникновение очагов межнациональной и религиозной розни в результате попыток пропаганды в стране экстремистской идеологии; б) непреодоленные последствия межэтнических или этнотерриториальных конфликтов и противоречий в отдельных субъектах Российской Федерации. Среди задач государственной национальной политики названо обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, а среди направлений — совершенствование государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций.

Стратегия обращает внимание и на использование потенциала институтов гражданского общества, в том числе межнациональных общественных объединений, национально-культурных автономий и иных этнокультурных объединений, в деятельности по гармонизации межнациональных (межэт-

нических) отношений, а также по профилактике экстремизма и предупреждению конфликтов на национальной и религиозной почве. Среди показателей эффективности государственной национальной политики присутствует предотвращение и мирное разрешение конфликтных ситуаций в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений. В данной главе изложены сведения о причинах этнополитических конфликтов и методах их разрешения.

§ 49. Сущность и типы этнополитических конфликтов

Основополагающими причинами современных этнополитических конфликтов являются различия в понимании природы современных наций, принципов самоопределения и основ государствообразования. Более частными причинами этнополитических конфликтов являются этнический сепаратизм, борьба за правовой статус группы, стремление к обретению групповой автономии, борьба за общинные интересы или интересы религиозных сектантских движений.

Помимо современных манипуляций с культурными различиями и политической мобилизации этничности, нельзя упускать из виду и реальные этнические противостояния, которые могут иметь многовековую историю.

Этнополитические конфликты современной эпохи многочисленны и имеют место во всех регионах планеты, подрывая стабильность как экономически слабых стран, так и стран с развитой экономикой и высоким уровнем жизни, как авторитарных и неразвитых демократических государств, так и классических демократий. Исторические корни некоторых современных конфликтов и этнополитических движений кроются в противоречии между этническими и политическими принципами социального структурирования, которое, по существу, проявляется как расхождение между этнической группой и нацией гражданского типа. Не случайно этнический национализм как идеологический принцип пропагандирует синонимичность понятий «этнос» и «нация». Названное противоречие имеет место во многих странах. Особенно острым оно оказывается там, где сложный этнический состав населения, а процессы нациестроительства не завершены, т. е. у жителей страны отсутствует должная степень национальной (в смысле государственной, а не этнической) идентичности. В странах, где имеются крупные этнические анклавные с высоким уровнем развития и неудовлетворёнными политическими притязаниями, существует не только потенциальная угроза этнополитического конфликта, но и угроза целостности государства.

Этнический конфликт — это форма гражданского противостояния на внутригосударственном или трансгосударственном уровне,

при которой хотя бы одна из сторон организуется и действует по этническому признаку или от имени этнической общности. Этнополитический конфликт — борьба различных социальных групп, которые организуются по этническому или религиозному принципу, и этот принцип становится основанием их идеологического и политического противостояния.

В политической конфликтологии выделяют три основных типа конфликтов: государственно-правовые, статусно-ролевые и конфликты политических культур. Исследователи этнических конфликтов предлагают свои классификации, но они во многом близки к классификации, предложенной политологами. В данном пособии предлагается следующая типология конфликтов:

1) *политико-правовые*, суть которых сводится либо к борьбе этнических групп с государством за придание политического статуса территории их исторического проживания или его изменение, либо к борьбе за формирование специализированных институтов политического представительства этнических меньшинств. К этому типу конфликтов относятся и тяжбы с государством по поводу прав на распоряжение территориями и их природными ресурсами. Этот тип условно можно обозначить как «группа против государства»;

2) *статусно-позиционные*, в основе которых борьба этнических сообществ за особый политический статус в государстве или в территориальном сообществе, а также попытки добиться специального культурного статуса для группы, который обеспечивает ей режим наибольшего благоприятствования в культурной и хозяйственной сферах;

3) *межгрупповые*, в основе которых лежит либо взаимная враждебность групп, связанная с наличием значительных культурных дистанций между ними, либо борьба за спорные территории и ресурсы.

К первому типу конфликтов относятся, например, грузино-абхазский конфликт, который привёл к фактическому отделению Абхазии от Грузии, конфликт между турецким правительством и курдами, которые требуют создания в восточных вилайетах страны автономного курдского образования. К данному типу относится и борьба населения Каталонии (точнее, значительной части её населения) за политическую независимость, которая осенью 2017 г. приобрела крайне радикальные формы.

Ко второму типу конфликтов относятся борьба иннуитов (эскимосов) Гренландии за признание их самостоятельной нацией, равно как и борьба франкофонов Канады за то, чтобы франкоканадцы именовались самостоятельной нацией. В Малайзии это борьба представителей китайского и индийского меньшинств за то, чтобы они были уравнены в статусе и правах с титульным населением — малайцами. В России

наиболее распространённой формой статусно-позиционных конфликтов является борьба этнических организаций за то, чтобы группы, интересы которых они защищают, получили статус коренного малочисленного народа и соответствующие преференции.

К третьему типу конфликтов относятся, к примеру, конфликт между англичанами-протестантами и ирландцами-католиками в Ольстере по поводу принадлежности Северной Ирландии; борьба между христианами юга Судана и мусульманским населением севера страны, закончившаяся разделом государства; споры по поводу административного и культурного статуса Трансильвании, где сталкиваются интересы румын и венгров; конфликт между тамилами и сингалами на Шри-Ланке. К данному типу относится и осетино-ингушский конфликт на Северном Кавказе, связанный с взаимными притязаниями осетин и ингушей на Пригородный район Осетии.

Актуализация этничности в последний период советской истории и в первые годы новой российской государственности выразилась не только в возросшем интересе к родному языку, этнической культуре, истории, но главным образом в требованиях создать государственные гарантии для сохранения и развития культурной специфики этнических групп. Выразителем этих требований стала в основном гуманитарная интеллигенция. Она не только аргументировала этнические притязания и оформляла их в виде программ, деклараций, воззваний и т. д., но и была организатором этнополитических движений, которые добивались претворения выдвигаемых программ в жизнь. Важно отметить, что, за редким исключением, эти движения и организации в бывшем СССР и России возникли в период 1988—1991 гг., т. е. в период глубокого политического и социально-экономического кризиса общественной системы. Этнополитическая мобилизация на территории бывшего СССР охватила обширные регионы и в той или иной мере затронула все этнические группы. Политизация этничности, сопровождавшаяся повышением уровня политической организации этнических сообществ и способствовавшая осознанию ими своих интересов, привела к нарастанию этнополитической конфликтности.

Столкновение интересов во многом было предопределено предшествующей этнонациональной политикой Советского государства, руководство которого допускало прямые преступления против целых народов (массовые депортации ряда этнических групп или значительной их части), разрушало основы традиционного хозяйства и образа жизни и т. д. Как только тоталитарный контроль над общественной жизнью ослабел, а репрессивный аппарат перестал подавлять проявления инакомыслия, включая национализм, в стране стали возникать очаги межэтнической напряжённости.

§ 50. Урегулирование этнополитических конфликтов

Урегулирование этнополитических конфликтов является важнейшей политической проблемой. Нет необходимости доказывать, что последствия этих конфликтов оказывают негативное влияние не только на государственное развитие, но и на имидж государств, которые не способны предотвратить конфликты. Но самое тяжёлое последствие обострения конфликтов — это человеческие жертвы, число которых может измеряться многими тысячами и даже миллионами. Только в последние десятилетия в турецком Курдистане погибло 26 тыс. человек, в Шри-Ланке — более 35 тыс., в Сьерра-Леоне — около 100 тыс., на Филиппинах (о. Минданао) — свыше 120 тыс., в Либерии — более 150 тыс., в Боснии и Герцеговине — около 200 тыс., в Судане — более 1 млн, в Афганистане — свыше 1 млн, в Сомали — более 350 тыс., в Анголе — свыше 500 тыс., в Руанде только за три месяца 1994 г. погибло более 1 млн человек. По существу, то же самое можно сказать и о целом ряде этнополитических конфликтов на постсоветском пространстве, в Закавказье, в Приднестровье, в Центральной Азии. Вооружённые действия в Чечне в 1994—1996 и 1999—2001 гг. стоили жизни более 40 тыс. российских граждан, включая военнослужащих, мирных жителей и чеченских боевиков.

В технологиях конфликто разрешения выделяют три этапа: *предупреждение, урегулирование и разрешение конфликтов*, где предупреждение есть вмешательство в назревающий конфликт, урегулирование — способ разъединения и умиротворения конфликтующих сторон, а разрешение — снятие основного конфликтного противоречия. Значение имеют все названные этапы, но наиболее актуально именно урегулирование, поскольку здесь речь идёт о сохранении социальной стабильности и предотвращении жертв с обеих сторон.

Некоторые учёные предлагают говорить не об урегулировании конфликтов, а об управлении этнополитическим конфликтом. Суть этой концепции состоит в том, что управление конфликтом направлено не на его разовое силовое подавление, а на его контроль, трансформацию в невооружённую форму и последующее разрешение. Процесс управления начинается с анализа этнополитического конфликта, который должен дать адекватное представление об истории и причинах возникновения как конфликтной ситуации, так и самого конфликта. Исследователи выделяют рациональный и деструктивный сценарии разрешения конфликта. В первом случае стороны готовы признать обоснованность требований друг к другу и стремятся к урегулированию взаимных претензий. Однако такого типа конфликты составляют меньшинство этнополитических столкновений, и примером их разрешения можно назвать раздел Чехословакии на Чешское и Словацкое государства в

1993 г. Большинство конфликтов относится к деструктивным. В этом случае конфликтующие стороны преднамеренно или непреднамеренно игнорируют объективные факты и рациональное содержание претензий противостоящей стороны, а само противостояние усиливается, вовлекая в орбиту конфликта новых участников и провоцируя насилие.

Стратегия управления конфликтом исходит из необходимости эффективного влияния на конфликт с целью корректировки его развития в нужном направлении. Данная стратегия предполагает в зависимости от ситуации использовать нормативный, принудительно-переговорный, эмоционально-психологический, силовой и интегративный подходы.

Нормативный подход предполагает разрешение конфликтов с помощью определённого набора правовых или моральных норм. В данном случае важно наличие согласия между сторонами конфликта относительно приемлемости этих норм. Если согласие отсутствует, то возникает необходимость его навязывания. Здесь решающее значение могут иметь авторитет государства и его политические и экономические ресурсы воздействия на конфликтующие субъекты.

Принципиальным моментом при использовании *принудительно-переговорного подхода* к разрешению этнополитических конфликтов служит понимание конфликта как проявления врождённого (или приобретённого в обществе) стремления человека или группы к доминированию. Поскольку доминирующие позиции может занимать только одна сторона, господствующая группа навязывает свои «правила игры» тем, над кем она осуществляет господство. Данный подход не может обеспечить стабильность внутри общественной системы, и даже его сторонники считают, что мир между конфликтующими сторонами недостижим, а возможно лишь временное урегулирование проблем.

Эмоционально-психологический подход применим тогда, когда все конфликтующие стороны, независимо от их статусных характеристик, ресурсов и политических стратегий, нацелены на урегулирование споров. В качестве исходной позиции урегулирования принимают как аксиому положение о том, что конфликт однозначно невыгоден всем и все несут потери в результате его эскалации. Согласование интересов происходит без явного или скрытого принуждения, что обеспечивает прочность урегулирования и успешный поиск эффективных путей разрешения конфликтных ситуаций.

Ещё один вариант воздействия на конфликт — *силовой*. Он применим тогда, когда более сильная сторона навязывает слабой стороне свои условия разрешения противоречий, которые, по сути, не разрешают конфликтную ситуацию, а лишь заставляют слабую сторону снять свои претензии к сильной стороне.

Что касается *интегративного подхода*, то он объединяет многие отмеченные выше компоненты и сценарии в зависимости от динамики самих конфликтных ситуаций, а также изменения внешних обстоятельств, включая в ряде случаев и международное конфликтное посредничество или так называемое миронавязывание, т. е. принуждение к миру внешними силами.

Большинство специалистов-конфликтологов согласны с тем, что наилучшим способом разрешения конфликтов является компромисс. В то же время практика показывает, что успешное их урегулирование (независимо от избранной стратегии) возможно лишь в рамках определённых процедур. Первая из них — *институционализация конфликта*, т. е. установление чётких правил урегулирования отношений сторон, их взаимодействия. В этом случае конфликт становится управляемым, претензии сторон даже в случае их нарастания будут укладываться в предсказуемые нормы поведения. Под институционализированным механизмом понимается не только установление юридических актов или регламентов, но и весь спектр возможных регулирующих норм: законодательные акты, протоколы, меморандумы, устные договорённости. Важна даже не сама юридическая форма институционализации конфликта, а наличие согласия строить отношения и вести переговоры в рамках определённых правил.

Другая важная задача, которую необходимо решить при урегулировании конфликтов, состоит в выделении структурированных конфликтующих групп. Враждующие стороны должны определить, кто правомочен представлять их интересы и осуществлять диалог с противостоящим участником конфликта и посредниками. В этой связи органы государственной власти должны быть заинтересованы в том, чтобы этнические общности и группы формировали свои партии, организации, которые могли бы представлять их интересы и выполняли консолидирующую роль. Организации играют роль социального регулятора и могут быть эффективно использованы в разрешении конфликтов как выразители коллективных требований и претензий и как участники переговорных процессов и выработки процедур урегулирования.

Опыт разрешения конфликтных ситуаций требует использования всего арсенала имеющихся средств, позитивного опыта, накопленного специалистами и странами. Однако не менее важен и негативный опыт разрешения конфликтов, особенно это касается вмешательства третьей силы в межэтнический или этнополитический конфликт. После первой войны в Персидском заливе, окончания «холодной войны» и краха СССР казалось, что Запад, и прежде всего Соединённые Штаты Америки, имеет эффективные способы воздействия на любые события в любом районе земного шара. Эта иллюзия стала рассеиваться в

1993 г., когда потерпела провал американская гуманитарная операция в Сомали. Этот инцидент стал предупреждением, что внешнее грубое и непрофессиональное вмешательство в этнические конфликты опасно и способно усугубить их.

Роль государства в решении этнических и этнополитических проблем, в том числе в разрешении конфликтов, весьма значительна, несмотря на порой непоследовательный характер государственного вмешательства, как это имело место, например, в России по отношению к ситуации в Чечне во время так называемой первой чеченской войны. Понятно, что государство заинтересовано в обеспечении внутренней стабильности и ориентирует свои институты на решение этой задачи, однако оно само выступает нередко одной из сторон в этнополитических конфликтах и соответственно не во всех случаях может выступать арбитром в разрешении споров. У государства всегда больше средств давления на противоположную сторону конфликта и всегда есть искушение выступать не в качестве равного партнёра на переговорах по разрешению конфликта, а в роли сильного, навязывающего свои условия. Именно поэтому многие конфликты, развивающиеся по линии *этническая общность — государство*, длятся годами и десятилетиями, и приемлемой формулы урегулирования найти не удаётся. Это можно сказать об этноконфессиональном конфликте в Северной Ирландии, о движении басков в Испании, о турецком Курдистане и о многих других локальных этнополитических конфликтах. Конфликт в восточных регионах Украины также можно отнести к этой категории, когда центральное правительство отказывается признавать позиции представителей двух самопровозглашённых образований на Донбассе в качестве стороны в разрешении конфликта.

Главная функция государства в подобных случаях должна состоять не в том, чтобы решить любой ценой этнополитический конфликт, а в том, чтобы способствовать поиску решения конфликтов, в том числе предлагая и развивая институт независимых посредников и специальных кризисных менеджеров. И всё же есть ситуации так называемых глубоких или тяжёлых вооружённых конфликтов, в которых имеют место крупные человеческие потери, страдания гражданского населения, огромные разрушения и в которые вовлечены различные внешние силы, включая наёмников, идейно-религиозных фанатиков и международных террористов. Разрешение таких конфликтов требует прямого и чаще всего силового вмешательства государства с целью покончить с насилием и восстановить власть в зоне конфликта. Британский учёный, журналист и канадский политический деятель Майкл Игнатъефф, исследовавший феномен современных «этнических войн» главным образом на материале бывшей Югославии пришёл к выводу о том,

что «как бы парадоксально это ни звучало, полиция и армия национального государства остаются единственными доступными институтами, которые когда-либо были созданы, чтобы контролировать крупномасштабное насилие и противостоять ему»¹.

Имеющийся опыт разрешения конфликтов не всегда даёт нужные ответы, а рациональные политические механизмы урегулирования нередко оказываются неэффективны потому, что в основе конфликта лежит иррациональное начало, кроющееся в культурных стереотипах, неудовлетворённых исторических обидах, мифологизированных представлениях и т. п. Как крайние формы этнополитического конфликта можно рассматривать *этнический и религиозный насильственный экстремизм и терроризм*, которые также основаны во многом на мифотворчестве и индоктринации рекрутов экстремистского насилия. Авторы труда о природе терроризма пишут по этому поводу следующее: «Философия терроризма как продукт экстремистского сознания неизбежно несёт на себе печать мифотворчества. В результате социальная реальность приобретает искажённые, фантастические очертания. Фанатизм мифической «единственной истины» неудержимо ведёт к мифологизации действительности... Идейный абсолютизм экстремистской социальной философии, неприятие всякого инакомыслия обуславливают дуалистический взгляд на мир, который оказывается бинарным, разделённым на абсолютное благо и абсолютное зло, представляет жёсткое противостояние носителей «высшей правды» и тех, кто препятствует её осуществлению»².

Но и противники экстремизма, особенно религиозного экстремизма, порой как бы навязывают обществу мифологизированные рецепты борьбы с террористической угрозой. Иногда вина за исламский терроризм возлагается на образованных мусульманских богословов — улемов, чьи трактовки Корана якобы служат идеологическим обоснованием для исламского терроризма. Однако ислам не имеет жёстких религиозных канонов, равно как не имеет единого духовного лидера. Не убеждают и попытки объяснить рост исламского терроризма усиливающимся имущественным расслоением, ибо прямой связи между терроризмом и экономическим благополучием нет.

§ 51. Опыт миротворчества и медиации в конфликтах

В опыте разрешения конфликтов важное место занимают как традиционные механизмы миротворчества и примирения, так и специально

► ¹ Ignatieff M. The Warrior's Honor: Ethnic war and modern conscience. — L., 1999. — P. 125.

² Ландабасо Ангуло А., Коновалов А. Терроризм и этнополитические конфликты. Кн. 1. Из истории басков. — М.: Огни, 2004. — С. 15.

разработанные методики и способы посредничества (медиации). К первым относятся некоторые выработанные веками способы предотвращения конфликтов и примирения между разными людьми, семьями, кланами, этническими сообществами, которые в каждом регионе могут иметь свои особенности. Наиболее детальные механизмы известны в тех культурах, в которых распространён институт кровной мести и действуют процедуры примирения кровников, существует стремление избежать длительных и разорительных, зачастую кровавых противостояний.

В ряде случаев эти механизмы могут быть задействованы и в ситуации межэтнических противоречий и конфликтов, особенно когда в открытых противостояниях представители одной национальности или семейно-родственного клана оказываются по разные стороны противостояния. Здесь примирение бывает крайне необходимо во время выхода из конфликта и перехода к постконфликтному восстановлению и развитию. Опыт конфликта в Чечне показал полезность использования механизма примирения на постконфликтной стадии. Многие чеченцы, оказавшиеся по разные стороны в вооружённом конфликте, смогли примириться в том числе благодаря использованию руководством Чеченской Республики механизма примирения кровников.

Сходная роль миротворчества и посредничества отводится и институту старейшин, а также авторитетным лидерам из числа религиозных и гражданских деятелей, включая прежде всего лидеров этнических общин. Эта форма используется в России повсеместно и в самых разных ситуациях: от предотвращения бытовых драк или трагических случаев убийства и других преступлений до встреч и собраний старейшин по обсуждению конфликтных ситуаций и принятию публичных решений, которые порой бывают не менее обязательными, чем решения чиновников или судебных инстанций. Активную миротворческую роль могут играть и религиозные авторитеты, выступая самостоятельно или в коалиции с другими миротворцами. Решительные и убедительные заявления и действия таких авторитетов в ситуациях, грозящих перерасти в масштабные столкновения и кровопролитие, привели к положительным результатам во многих известных случаях в российских регионах.

В России с 1990-х гг. существуют общественные миротворческие группы и организации. Например, Миротворческая миссия имени генерала Лебеда многие годы ведёт работу по розыску лиц, пропавших без вести в ходе конфликтов на Северном Кавказе (война в Чечне и осетино-ингушский конфликт 1992 г.), и эта работа помогает умиротворению и снижению межэтнической напряжённости. Российские общественные деятели и учёные участвуют в международных организациях по предотвращению и урегулированию конфликтов. Так, автор

данной главы принимал участие в международной миссии по установлению фактов и анализу ситуации по следам антицыганских погромов в Румынии в 1997 г. и по оценке природы и последствий конфликта в Ошской области Кыргызстана в 2010 г., а также в разработке известного Меморандума Кона — рекомендательного документа по разрешению этнических конфликтов, подготовленного группой ведущих мировых экспертов в 1993 г. на специальной встрече на гавайском острове Кона.

Одним из способов предотвращения и урегулирования межэтнических конфликтов является медиация. *Медиация* — альтернативная процедура урегулирования споров с участием независимого лица — медиатора. Медиация является мягкой формой альтернативного разрешения споров. Во время процедуры медиации стороны, участвующие в конфликте, самостоятельно приходят к взаимовыгодному решению, опираясь на опыт, знания и умения медиатора. Разрешение спора полностью зависит от воли самих спорящих. Эти практики использовались при разрешении международных политических конфликтов с религиозно-этнической подоплёкой, например арабо-израильского конфликта. Наибольшую известность приобрела деятельность Гарвардской группы по урегулированию конфликтов, которую возглавляли Роджер Фишер и Уильям Юри. Написанные ими книги-пособия стали мировыми бестселлерами и изданы во многих странах, в том числе и в России¹. Уильям Юри принимал участие в ряде конфликтологических семинаров, которые были организованы Сетью этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (в момент её создания в 1993 г. это был совместный проект с Гарвардской группой по урегулированию конфликтов).

Существенным моментом в становлении в России современной системы посредничества стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (вступил в силу 1 января 2011 г.). Настоящим законом «регулируются отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений». Однако в России нашлись энтузиасты, которые постарались применить данные формы конфликто разрешения и к эт-

¹ Фишер Р., Юри У. Путь к согласию, или Переговоры без поражения / пер. с англ. А. Гореловой; предисл. В. А. Кременюка. — М.: Наука, 1992; Юри У. Преодолевая НЕТ. Переговоры с трудными людьми; пер. с англ. — М., 2012.

ническим конфликтам, перенести известные техники разрешения корпоративных или семейных конфликтов и на межэтническую сферу и использовать технологии медиации для их предотвращения или в случае необходимости разрешения. Инициатором данной работы выступила Ассамблея народов России, которая вместе с «профессиональными медиаторами» начала подготовку «этномедиаторов», которые должны будут участвовать в предотвращении и разрешении межнациональных конфликтов в регионах страны.

Совет Ассамблеи народов России подписал соглашение о сотрудничестве с федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральный институт медиации» и соглашение о стратегическом партнёрстве с автономной некоммерческой организацией «Научно-методический центр медиации и права». Был проведён круглый стол «Медиация и межэтнический диалог» по обсуждению подходов к урегулированию межэтнических конфликтов с использованием медиативных практик. Началось обучение по образовательной программе дополнительного профессионального образования (программе повышения квалификации) «Медиация. Особенности применения медиации. Межкультурные особенности и медиация. Медиация и межэтнический диалог», являющейся частью Программы подготовки медиаторов, утверждённой Министерством образования и науки РФ в 2011 г. Обучение проходят в Научно-методическом центре медиации и права с целью получить дополнительные знания и стать профессиональными медиаторами, чтобы специализироваться на медиации в сфере межнациональных отношений, в том числе по управлению межэтническими конфликтами и их предотвращению и разрешению. К этой работе подключился и координирует её Ресурсный центр Ассамблеи народов России. В помощь различным институтам гражданского общества и всем желающим получать знания в этой сфере планируется разработать ряд видеокурсов и других интернет-продуктов по этномедиации, умению проводить переговоры, работать с конфликтами, предотвращать их. Говорить о результативности этой деятельности пока ещё рано. Однако потребность в профессиональных переговорщиках, особенно в случаях открытых конфликтов, в России существует. Эта потребность остро ощущалась во многих случаях: от террористических актов в Будённовске, Москве (в здании Театрального центра на Дубровке) и Беслане до затяжных и труднорешаемых этнотерриториальных конфликтов на Северном Кавказе.

В 2020 г., уже после принятия новой редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и конституционных поправок, а также с учётом самого последнего опыта Федеральное агентство по делам национальностей совместно с экспертами

разработало методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, содействия социокультурной адаптации иностранных граждан, а также по профилактике экстремизма с примерными алгоритмами действий по ликвидации конфликтных ситуаций и их последствий.

► **Вопросы и задания**

1. Раскройте природу, причины возникновения, исторические корни, типы межэтнических конфликтов и противоречий.
2. Охарактеризуйте политико-правовые, статусно-ролевые конфликты и конфликты политических культур в сфере межэтнических отношений, приведите примеры указанных конфликтов.
3. Какую роль нарастание этнополитической напряжённости в последние годы существования СССР сыграло в судьбах единого государства? Охарактеризуйте причины, сущность, последствия данных процессов.
4. Охарактеризуйте основные технологии урегулирования этнополитических конфликтов (управления конфликтами).
5. В чём суть нормативного, принудительно-переговорного, эмоционально-психологического, силового подходов к урегулированию конфликтов?
6. Раскройте роль и значение институционализации конфликта в урегулировании межэтнического противостояния?
7. Какова роль этнического и религиозного экстремизма и терроризма в возникновении и эскалации конфликтов?
8. Охарактеризуйте роль и значение механизмов посредничества и медиации в урегулировании конфликтов.

► **Рекомендованная литература**

Авксентьев В. А., Гриценко Г. Д., Дмитриев А. В. Региональная конфликтология: концепты и российская практика. — М.: Альфа-М, 2008.

Амелин В. В. Вызовы мобилизационной этничности: конфликты в истории советской и постсоветской государственности. — М., 1997.

Аствацатурова М. А., Тишков В. А., Хоперская Л. Л. Конфликтологические модели и мониторинг конфликтов в Северо-Кавказском регионе. — М.: Росинформротех, 2010.

Ачкасов В. А. Этнополитический конфликт как конфликт идентичностей // Вестник Санкт-Петербургского университета. — Сер. 6. — 2015. — № 1.

Ачкасов В. А. Этнополитический конфликт как следствие этнизации социальных проблем // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. — Т. 9. — 2013. — № 2.

- Глухова А. В.* Политические конфликты: основания, типология, динамика. Теоретико-методологический анализ. — 2-е изд. — М.: URSS, 2010.
- Здравомыслов А. Г.* Социология конфликта. — М., 1996.
- Ландабасо Ангуло А., Коновалов А.* Терроризм и этнополитические конфликты. Кн. 1. Из истории басков. — М.: Огни, 2004.
- Маркедонов С.* Турбулентная Евразия: межэтнические, гражданские конфликты, ксенофобия в новых независимых государствах постсоветского пространства. — М.: Academia, 2010.
- Монитор этнополитической конфликтности. URL: <http://www.inemo.ru/etnopolitical-conflict-monitor/> (дата обращения: 01.12.2019).
- Нарочницкая Е. А.* Этнонациональные конфликты и их разрешение (Политические теории и опыт Запада). — М.: РАН: ИНИОН, 2000.
- Семененко И. С.* Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» / И. С. Семененко, В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Полис. Политические исследования. — 2016. — № 6.
- Тишков В. А.* О природе этнического конфликта // Свободная мысль. — 1993. — № 4. — С. 4—15.
- Тишков В. А.* Общество в вооружённом конфликте (этнография чеченской войны). — М.: Наука, 2001.
- Хоперская Л. Л., Харченко В. А.* Локальные межэтнические конфликты на юге России: 2000—2005 гг. — Ростов н/Д, 2005.
- Шлее Г.* Управление конфликтами: теория и практика. — М.: Терра, 2004.
- Феномен этнического конфликта: междисциплинарный подход и общественные практики. Опыт предупреждения и урегулирования конфликтов / ред. В. А. Тишков, В. В. Степанов. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018.
- Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергхофского центра. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН: Наука, 2007.

ГЛАВА 12. ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО И МОЛОДЁЖЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Молодёжь и образование — две значимые для общественной жизни России темы, которые затрагиваются в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Именно в детском и юном возрасте закладываются основы гражданского самосознания, познаются российские культурные и морально-нравственные ценности, представления о Родине и её месте в мире. В молодом возрасте человек осваивает также основы тех традиций и тот культурный багаж, которые накоплены представителями определённой этнической общности. Отсюда рождается сложная идентичность россиянина: осознание принадлежности к той или иной этнической общности и общероссийское самосознание, чувство сопричастности к России как к своей Родине. Эти важнейшие стороны воспитания и образования включены в систему школьного образования, в работу государства и институтов гражданского общества в сфере молодёжной политики. Успешная работа по этому направлению позволяет устранять многие негативные элементы в мировоззренческих позициях и в сфере межэтнических отношений, которые могут быть свойственны молодым гражданам в силу недостаточного жизненного опыта или разных воздействий со стороны деструктивных сил и идеологий. В этой главе описывается система и содержание работы с молодёжью по направлению государственной национальной политики.

§ 52. Школа в системе государственной национальной политики

Этническая идентичность человека, его знания о своём народе и своей стране, о народах и странах мира формируются с юных лет, прежде всего в семье, а затем в школе. Именно в школе закладываются первые представления о Родине, её истории и героях, воспитываются чувства гражданской ответственности и патриотизма. На уроках географии, истории, литературы, обществознания, а также в процессе общения с учителями и сверстниками подросток получает информацию об этнокультурном составе населения своей страны, региона и населённого пункта, в которых он проживает. Всё это предполагает в качестве компонента школьных программ и стандартов воспитание и обучение культуре толерантности в сфере межэтнического общения, умению предотвращать и разрешать возможные конфликты на основе этнических, расовых или религиозных различий. Там, где это не делается в должной степени и где сама общественная среда или политика могут противодействовать позитивным установкам среди молодёжи, возникают идеология и молодёжные группировки экстремистского толка.

В ряде стран, в том числе в России, существуют своего рода молодёжные субкультуры, которые проявляют неприязнь к «чужакам». Такие молодёжные группы имеют свою символику (часто заимствованную из фашистской или расистской идеологии и практики) и ведут себя вызывающе и агрессивно. Их часто называют «группами ненависти», поскольку они исповедуют ненависть и практикуют насилие в отношении тех, кто отличается от них по физическому облику и культуре. В России среди подобных групп наиболее известны скинхеды, нацболы и другие ультрарадикальные группировки. Рекрутирование в эти группы начинается зачастую со школы. Молодёжная ксенофобия распространена в разной степени в разных регионах России, особенно в крупных городах.

Именно по этой причине в политике по укреплению межнационального согласия в российском обществе важнейшее внимание уделяется молодёжи и школе. В конце 1990-х гг. Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляло комплексную программу «Профилактика экстремизма и формирование толерантности в российском обществе». В российских школах проводились уроки толерантности. В вузах создавались кафедры ЮНЕСКО по тематике «Культура мира». В 2000-х гг. осуществлялась аналогичная программа «Москва — столица многонациональной России» под эгидой правительства Москвы. Также действовали целевая программа «Москва на пути к культуре мира: формирование установок толерантного сознания, профилактика экстремизма, воспитание культуры мира (2002—2004 годы)» и федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)», последняя во многом была обращена к молодёжи. После создания Общественной палаты Российской Федерации в 2006 г. в её структуре начала работать Комиссия по толерантности и свободе совести. Затем при поддержке Общественной палаты РФ появился клуб «Многонациональная Россия», который объединяет молодых лидеров этнических и молодёжных организаций.

Интересные и полезные проекты по толерантному воспитанию молодёжи были осуществлены и в других регионах страны. Так, в Санкт-Петербурге в течение уже более десяти лет под эгидой правительства города издаётся «Этнокалендарь Санкт-Петербурга». Он посвящён памятным и праздничным событиям, этнокультурным и религиозным традициям народов нашей страны и многонационального Санкт-Петербурга, а также содержит краткие биографические очерки о выдающихся деятелях России разной этнической принадлежности, внёсших заметный вклад в развитие культуры, науки, искусства и просвещения страны. Вместе с «Этнокалендарём» издаются плакаты и

методические рекомендации по работе с комплектом плакатов для воспитателей детских дошкольных учреждений, учителей 1—4 и 5—8 классов. Цель этих изданий — помогать педагогам в работе по этнокультурному просвещению и толерантному воспитанию детей. Этот проект не только высоко оценён педагогами города, но и получил продолжение — подобного рода издания появились в Ленинградской и Владимирской областях.

Проблема ксенофобии и молодёжного экстремизма в России решается далеко не простыми методами. Отрицательное воздействие на настроения молодёжи оказали социальные последствия мирового экономического кризиса, общий поворот в мировой политике в сторону радикально-националистических идей и практик, неподготовленность институтов гражданского общества и властей. Довольно часто так называемое этнокультурное образование ограничивается попытками привить учащимся навыки традиционных ремёсел: этнопедагогические эксперименты не выходят за рамки уроков плетения корзин, изготовления туесов, гончарных изделий и т. д.

В ряде республик приняты *концепции этнокультурного образования*. Однако часто концепции и обусловленная ими практика этнокультурного образования носят этноцентричный характер: основное внимание уделяется изучению традиционной культуры титульных этнических групп или в лучшем случае пропаганде культурной отличительности этнических сообществ. Между тем основой этнокультурного образования должно стать формирование адекватных представлений о природе Российского государства (о многонациональном российском народе — российской нации) и об исторически сформировавшейся поликультурности республиканских и местных сообществ, а также воспитание культуры толерантности у учащихся. *А главной целью системы этнокультурного образования является формирование представлений о национальном единстве россиян как на общенациональном, так и на региональном уровне.*

Важно не только прививать учащимся знания о других культурах и навыки общения с представителями разных культур. Не менее важно выработать у них позитивное отношение к культурам, отличным от собственной, понимание необходимости диалога со всеми этническими группами и добиться того, чтобы учащиеся осознавали позитивные аспекты поликультурности современного мира. В процессе обучения и воспитания необходимо формировать у учащихся позитивную культурную идентичность, доброжелательное отношение к другим группам, к межкультурным различиям.

Конкретные методики воспитания могут включать межгрупповые диалоги, создание групп кооперативного (совместного) обучения, про-

граммы межкультурного тренинга и др. Но они должны быть включены в более широкие программы общекультурного просвещения. В рамках такого просвещения снимаются специальные видеофильмы, издаются пособия, брошюры, в которых представлена информация о культуре и традициях разных народов и стран. Однако все модели дидактического характера недостаточно эффективны, поскольку предполагают лишь пассивное усвоение этнокультурной информации. Для того чтобы восприятие чужой культуры и её носителей стало более осознанным, необходимо не только образование, но и воспитание учеников в духе толерантности. В школе со сложным этническим составом учащихся основную роль в этнокультурном воспитании должен играть учитель, знающий основы отечественной истории и этнологии.

В такой полиэтничной стране, как Россия, внедрение программ и практик межкультурного взаимодействия является актуальной задачей, особенно в свете распространения экстремистских взглядов среди молодёжи, а также существующих этнических стереотипов и настроений неприязни культурно отличных групп. *Двуединой целью школы является воспитание российской национальной идентичности (гражданского самосознания) при сохранении этнокультурной идентичности обучающихся.* Это означает, например, что российские школы должны обеспечивать одинаковые стандарты знания государственного русского языка и в то же время предоставлять возможности для изучения языков других национальностей и обучения на этих языках в начальной школе.

В настоящее время примерно из 150 языков и диалектов, на которых говорит население России, в качестве языков обучения и языков изучения в системе общего образования функционирует 89 (помимо русского). С точки зрения этнокультурной политики это высокий стандарт защиты языков, которого нет в других странах с подобным языковым разнообразием. За последние 20 лет увеличилось количество школ (в основном в городской местности), в которых изучаются языки народов России или на них ведётся преподавание. В Российской Федерации такими являются половина школ, а в 1991 г. их было всего 13 %.

Тем не менее проблема изучения языков титульных этнических групп в российских республиках в последние годы привела к возникновению конфликта интересов между представителями этих групп и остальной частью населения республик, включая ту часть титульных этнических сообществ, для которых русский язык стал родным. Дело в том, что в ряде республик были приняты решения об обязательном изучении всеми учащимися языков титульных этнических групп, независимо от доли представителей той или иной этнической группы в составе населения республики и их языковых ориентаций (в Республике Коми, например,

доля коми всего 23 % и около 40 % народа коми во время переписи 2010 г. назвали своим родным языком русский язык).

Пренебрежение мнением русскоязычной части населения привело к тому, что имели место обращения в органы власти республик с требованием отменить норму обязательного изучения и защитить культурные права русского и русскоязычного населения республик (в частности, их право на культурную свободу, свободу выбора культурных ценностей). Это навязывание языка титульных групп другим группам было своеобразным проявлением языкового национализма. Его идеология не рассматривает республиканские социумы как сообщества равноправных граждан, а представляет титульные этнические группы как «коренные» (т. е. главные), которым принадлежит право «владеть» республиками. А раз это «главные народы», то их культурные ценности (в том числе язык) должны иметь исключительный статус и навязываться остальным этническим группам населения. Такая практика противоречит демократическим нормам и потребностям формирования интегрированных сообществ, объединённых гражданской солидарностью и взаимным уважением представителей разных культурных и конфессиональных групп.

В 2017 г. на совещании в Йошкар-Оле Президент РФ В. В. Путин высказался за исключительно добровольное изучение языков титульных этнических групп в республиках. Опрос, проведённый среди учеников, их родителей и студентов в апреле—мае 2017 г. в республиках (программа опроса была разработана ИЭА РАН), показал, что большинство опрошенных не отвергают идею знакомства учащихся с языками титульных народов, но не поддерживают практику навязывания языков как предмета для всех школьников общеобразовательных учебных заведений.

При этом исследование показало, что подавляющее большинство респондентов и экспертов (независимо от их этнической принадлежности) выступают за расширение практики этнокультурного образования, но необходимость расширения объясняют желанием сохранить культурные традиции, потребностью получать больше знаний об истории своей республики и страны в целом, а также стремлением к укреплению гражданского единства россиян¹. В этой связи полезно сослаться на мнение французского исследователя Ронана Ле Коадика, который заметил: «Родиться в определённой культурной среде вовсе не означает сделать свободный выбор, как раз наоборот. О культурной свободе можно говорить только в том случае, если индивид сознатель-

¹ См.: Тишков В. А., Степанов В. В. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в России // Вестник Российской академии наук. — 2017. — № 10. — С. 879—890.

но принимает решение продолжать жить в соответствии с нормами этой культуры и если он делает этот выбор с учётом альтернативных возможностей»¹.

Безусловно, практика воспитания и поощрения межкультурной чувствительности не может и не должна ограничиваться школой. Этим должны заниматься и другие организации, прежде всего социальные службы, что требует от их работников определённой компетенции в сфере межкультурного диалога.

§ 53. Направления молодёжной политики

Одним из приоритетов в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года названо *развитие системы образования и гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения*. По этому приоритету сформулированы и задачи государственной национальной политики в данной сфере. Они заключаются в формировании у детей и молодёжи на всех этапах образовательного процесса общероссийского гражданского самосознания, чувства патриотизма, гражданской ответственности, гордости за историю нашей страны, в воспитании культуры межнационального общения, основанных на толерантности, уважении чести и национального достоинства граждан, духовных и нравственных ценностях народов России.

Стратегия определила пути и механизмы решения этих задач, среди которых:

- повышение роли гуманитарного направления в процессе образования, разработка учебных программ по изучению многовекового опыта взаимодействия народов России посредством ознакомления с историческими документами о знаковых событиях, раскрывающих истоки общероссийского единства и солидарности;
- совершенствование системы обучения в общеобразовательных учреждениях в целях сохранения и развития культур и языков народов России наряду с воспитанием уважения к общероссийской истории и культуре, мировым культурным ценностям;
- введение в программы общеобразовательных учреждений образовательных курсов, включающих в себя сведения о культурных ценностях и национальных традициях народов России;
- использование в системе образования двуязычия и многоязычия как эффективный путь сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия российского общества;

► ¹ Ле Коадик Р. Мультикультурализм // Филиппова Е. И. Французские театры: диалоги и переводы. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2008. — С. 141.

- создание в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования структур студенческого самоуправления (клубов, советов и др.) на интернациональной основе;
- поддержка общественных инициатив, направленных на патриотическое воспитание граждан Российской Федерации;
- совершенствование учебной литературы и программ обучения в целях формирования у подрастающего поколения общероссийского гражданского самосознания, воспитания культуры межнационального общения;
- вовлечение институтов гражданского общества, в том числе молодёжных и детских общественных объединений, в проведение мероприятий по профилактике проявлений межнациональной (межэтнической) нетерпимости либо вражды в детской и молодёжной среде.

Нет сомнений, что решение перечисленных задач невозможно без научных рекомендаций, а также мониторинга молодёжной среды, учитывая её особую насыщенность различными эмоционально-возрастными особенностями. Молодёжной тематикой в России занимаются разные государственные органы, общественные институты, академические и вузовские учреждения. В частности, Институт этнологии и антропологии РАН проводил научные изыскания и разработал методические рекомендации органам государственной власти и управления и общественным организациям России по формированию гражданской идентичности молодёжи¹, а также концепцию воспитания гражданской идентичности молодёжи². В методических рекомендациях и концепции воспитания содержатся полезные материалы для всех субъектов процесса формирования общероссийского гражданского самосознания.

Как показывают исследования³, российская молодёжь осознаёт себя гражданами России, разделяет общегражданские основополагающие ценности, знает и воспринимает стоящие перед страной проблемы, понимает, что несёт ответственность за будущее своей страны. Иными словами, российская молодёжь в целом настроена патриотично. Однако патриотизм больше обращён к образу Родины, в том числе к малой родине, и в меньшей степени — к государству как институту с его важ-

¹ См.: Мартынова М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Методические рекомендации органам государственной власти и управления и общественным организациям России по формированию гражданской идентичности молодёжи. — Пермь: ОТ и ДО, 2015; Мартынова М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Формирование гражданской идентичности. Книга для молодёжи. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2015.

² См.: Тишков В. А., Данилюк А. Я. Концепция воспитания гражданской идентичности молодёжи. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2015.

³ См., например: Тишков В. А., Степанов В. В. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в России // Вестник Российской академии наук. — 2017. — Т. 87. — № 10. — С. 879—890.

ными защитными функциями и символами в виде гимна, герба и флага. В этом есть некоторая коллизия и препятствие к обеспечению общегражданского единства. Исследования и региональные практики показывают, что мероприятия, направленные на повышение в молодёжной среде доверия к институтам власти и государству, способны улучшить ситуацию и стать основой формирования и упрочения в молодёжной среде чувства принадлежности к российской гражданской нации.

Современная молодёжь всё более ориентируется на индивидуалистические ценности. Не отрицая данную объективную тенденцию, необходимо осуществлять целенаправленные действия по формированию общероссийской идентичности через учебные программы, СМИ и массовые мероприятия. Требуется коррекция программы воспитания патриотизма в школах и вузах на основе формирования уважения к своей стране и местности, к общероссийской культуре и региональным культурам, к русскому языку и другим языкам народов России, к общероссийской и региональной истории. Интересы молодёжи концентрируются на проблемах ближайшего окружения, семьи, друзей. В этой среде нередко распространены негативные стереотипы и предубеждения в отношении других национальностей, мигрантов, и молодёжь легко впитывает эти настроения. Усиление роли семьи в качестве института социализации обусловлено недостаточным влиянием на молодое поколение других социальных институтов, равно как и недостаточной степенью доверия молодёжи к ним. Именно через институт семьи происходит основная трансляция культурной, конфессиональной и гражданской идентичностей. Учитывая значимость семейных ценностей в молодёжной российской среде, семьи должны становиться объектом не только государственной социальной политики, но и сферы воспитания гражданской солидарности.

Серьёзными препятствиями на пути к гражданскому единству являются национализм и ксенофобия. Для борьбы с распространением ксенофобской идеологии и её агрессивными проявлениями необходим комплекс долгосрочных и последовательных действий. Нужны неотложные меры по оказанию поддержки молодёжи как наиболее активной части населения, наиболее подверженной влиянию экстремистских и ультранационалистических идей. Особенно опасна тенденция омоложения экстремизма, участие в противоправных ксенофобских инцидентах студентов и школьников.

В настоящее время система образования и воспитания, а также практики социализации молодёжи привели к определённой регионализации сознания молодёжи с признаками местечкового и земляческого изоляционизма. Основу новых государственных инициатив в отношении молодёжи должно составлять воспитание общероссийской гражданской

зрелости, гражданского единства, общечеловеческих нравственных начал. Представителям федеральной власти, руководителям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо пропагандировать идеи гражданского единства населения вне зависимости от региональной, этнической, национальной, расовой и религиозной принадлежности. Важно незамедлительно давать оценку инцидентам на почве расизма, экстремизма, публично осуждать идеологию ненависти. В этом отношении позитивную роль играют мероприятия по подготовке и само празднование юбилеев крупных исторических событий, крупные спортивные состязания, массовые народные акции. Однако следует учитывать, что осознание гражданского единства подрастающим поколением не может возникнуть в результате одной, даже самой широкой общегосударственной акции. Необходимо на различных уровнях государственного управления сформировать систему взаимодействия с детскими, подростковыми, молодёжными этнокультурными, религиозными и другими общественными объединениями. В ряде случаев уместно учредить совещательные структуры (координационные советы и пр.). Уместно периодическое проведение конкурсов и организация грантовой поддержки программ молодёжных общественных организаций и иных объединений. Такие конкурсы должны устанавливать приоритетную поддержку тех молодёжных инициатив, которые носят общегражданский и социально ориентированный характер. Необходимо проводить работы по развитию молодёжного самоуправления, молодёжного парламентаризма, волонтёрских (добровольческих) объединений, молодёжных общественно-политических движений, спортивных, творческих молодёжных союзов и объединений.

Особого внимания при работе с молодёжью требует информационное направление. Необходимо просвещать молодёжь о том, что российское общество — это единая российская нация, которую составляют граждане различных мировоззрений, вероисповеданий, этнических и культурных традиций. Электронные и печатные средства массовой информации должны осуществлять просветительскую работу по разъяснению опасности ксенофобии и радикализма. Следует расширить систему поддержки средств массовой информации, способствующую полному и объективному отражению многокультурной жизни России. Необходимо поощрение социальной рекламы, а также акций и кампаний, нацеленных на формирование доверия к институтам государственной власти, на противодействие проявлениям социальной нетерпимости и агрессивного поведения. Важно предусмотреть создание циклов теле- и радиопередач и публикаций, ориентированных на профилактику интолерантного поведения, противодействие идеологии экстремизма и национализма; создание медийных проектов. Хорошим примером здесь может быть деятель-

ность общероссийского общественного движения «Молодёжная ассамблея народов России «МЫ — РОССИЯНЕ».

Важнейшая задача — преодоление взаимного недоверия между властью и общественными организациями, формирование представлений о сотрудничестве, об общих целях и о взаимной пользе. Для этого нужно обеспечивать возможности общественного контроля над деятельностью уполномоченных государственных органов, реализующих национальную, этнокультурную, языковую, образовательную, религиозную, миграционную политику. Органы государственной власти и местного самоуправления должны осуществлять общественное консультирование при разработке и реализации крупных и социально значимых проектов. Позитивное влияние на уровень межэтнической и межкультурной терпимости оказывает опыт личного общения представителей разных национальностей. В России действуют сотни этнокультурных общественных объединений, в том числе молодёжных, задач которых должно стать не только содействие развитию этнических и культурных традиций, но и их совместная деятельность, проведение общих мероприятий. Властям регионального и местного уровней следует поддерживать действующие некоммерческие объединения и содействовать учреждению новых, ведь они осуществляют межнациональный и межкультурный диалог, поддерживают и развивают идею российского согражданства. Следует оказывать логистическую, методическую, грантовую поддержку социально значимым проектам адаптации и интеграции мигрантов, активнее использовать для этих целей социальную рекламу; содействовать реализации обучающих программ и тренингов по предупреждению этнических конфликтов для представителей неправительственных организаций, проведению семинаров по обмену опытом и налаживанию координационных связей.

Толерантное мировоззрение следует формировать через преподавание гуманитарных дисциплин, в частности, в высшей школе посредством различных курсов по государственно-религиозным отношениям, этнологии, основам мировых религий, межкультурной коммуникации. Программы толерантного поведения должны в обязательном порядке включать механизмы и средства убеждения на уровне конкретных молодёжных сред — учебных коллективов, общежитий, клубов, спортивных, творческих и интеллектуальных сообществ, социальных сетей Интернета. Современное вузовское образование может способствовать расширению сферы и практики межкультурного взаимодействия, формированию установок толерантного поведения и отказу молодёжи от конфликтных моделей поведения. Именно через образовательные программы путём изучения истории, этнографии, языков, культурно-нравственных аспектов религии следует развивать у молодёжи навыки

созидательно-критического мышления и преодолевать ксенофобские стереотипы. В вузовском образовании вне зависимости от специализации должна присутствовать идея глобальности мира, равноправия культур и языков, равенства граждан.

В условиях многократного увеличения источников исторической и псевдоисторической информации необходимо, чтобы преподавание истории в вузе стало одной из важнейших форм гуманитарного образования для выработки у студентов целостного и объективного взгляда на прошлое и настоящее страны, для формирования патриотических позиций. Требуется содействие высшим учебным заведениям в организации информационно-просветительских, учебно-методических семинаров, студенческих дискуссионных клубов, мероприятий, направленных на развитие межэтнической интеграции, межкультурного обмена, на отказ от идей национализма, ксенофобии и экстремизма. Необходимо развивать и пропагандировать проведение среди студентов конкурсов научных и публицистических работ, посвящённых идее мирного сосуществования народов России, позитивных этнокультурных установок, профилактике экстремизма и ксенофобии, и активнее проводить на площадках вузов молодёжные форумы (конференции, круглые столы), посвящённые указанной тематике. Особенно важно внедрить на уровне местного самоуправления практику реализации программ этнокультурного развития муниципальных образований, находящихся в зонах межэтнической напряжённости.

Очень важны научная и творческая составляющие воспитания студенчества. Следует ввести в научно-исследовательскую и экспертную практику проведение комплексных исследований на тему формирования гражданской российской идентичности, причём в таких исследованиях должно поощряться участие самих студентов. Участие в масштабных комплексных исследованиях межвузовского уровня студентов любых специальностей (гуманитарного, технического, медицинского профилей) могло бы стать важным фактором социализации молодёжи, источником расширения её кругозора, базой для осознания молодыми людьми своей общественной роли, понимания социальных проблем и перспектив, формирования социально ответственного поведения.

§ 54. Практики самоуправления и молодёжные инициативы

В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года отмечается важность развития самоуправления в молодёжной среде. В этой связи представляется актуальным развитие на базе образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования интернациональных структур студенческого самоуправления. Речь идёт о создании площадок (клубов

межнациональной/интернациональной дружбы, советов землячеств, палат национальностей и т. д.) в виде системы студенческих организаций, главной задачей которых является сближение молодёжи разных национальностей, взаимодействие представителей разных народов на основе утверждения патриотизма и гражданской идентичности. Эти структуры должны формироваться из лидеров и членов неформальных, формирующихся стихийно сообществ молодёжи (как местных, так и земляческого характера). Они будут представлять собой одну из форм общественной самореализации молодёжи, участники этих сообществ будут заниматься разработкой и реализацией проектов, направленных на формирование компонентов общероссийского гражданского самосознания, дополняя деятельность студенческих советов, которые занимаются вопросами, связанными со студенческим самоуправлением.

У России уже есть заслуживающий внимания и поддержки опыт молодёжной работы в рамках реализации государственной национальной политики. Для организации подобной работы в образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования Всероссийским межнациональным союзом молодёжи (ВМСМ) были разработаны методические рекомендации¹. Для поддержки деятельности интернациональных структур студенческого самоуправления ВМСМ ежегодно проводит в российских вузах конкурс мини-грантов, победители которого получают около 70 тыс. р. Опыт функционирования ВМСМ показал: для того чтобы реализовать крупный проект на базе вуза, не требуется большого количества денежных средств, так как в вузах имеется своя материальная база (концертные залы, спортивные площадки, аппаратура и т. д.). Зачастую студенты, занимающиеся организацией мероприятий межнационального характера в своих вузах, нуждаются в финансовых средствах для приобретения призов, подарков, элементов интерьера для оформления зала, изготовления баннеров, пресс-воллов (мобильных стендов, используемых в качестве фона для фотосессии), стендов, а также для аренды недостающего звукового или светового оборудования.

Ежегодно в десяти основных вузах Москвы ВМСМ реализует просветительский проект «Школа молодого гражданина», который представляет собой комплекс лекций, панельных дискуссий и мастер-классов по различным аспектам этнокультурного многообразия, межнациональным отношениям и истории России. В них участвуют депутаты Государственной Думы, члены Совета по межнациональным отноше-

► ¹ См.: Методические рекомендации по организации работы интернациональной структуры студенческого самоуправления в образовательных организациях высшего образования / К. И. Хуртаев [и др.] URL: <https://vmsm.info/literatura/metodicheskie-posobiya.html> (дата обращения: 01.11.2019).

ниям при Президенте РФ, лидеры общин и диаспор Москвы. По результатам лекций, панельных дискуссий и мастер-классов отбираются наиболее активные молодые люди (в количестве 120 человек), которые приглашаются на трёхдневный выездной семинар-тренинг. Целью данного проекта также является воспитание общероссийской гражданской идентичности у молодёжи.

► **Вопросы и задания**

1. Раскройте значение системы школьного и вузовского обучения для формирования этнических представлений молодёжи.
2. Охарактеризуйте развитие этнокультурного образования в настоящее время: цели, задачи, проблемы в данной сфере, пути их преодоления.
3. Какие проблемы связаны с определением роли и места этнических языков в системе обучения? Каковы пути преодоления этих проблем?
4. Раскройте значение гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения как одного из приоритетов Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
5. Раскройте роль общественных организаций в формировании гражданского самосознания российской молодёжи.
6. Как идеи толерантности, патриотизма и общероссийского единства подаются в рамках преподавания истории и других предметов в школах и вузах?

► **Рекомендованная литература**

Лебедева Н. М., Стефаненко Т. Г., Лунёва О. В. Межкультурный диалог в школе. Книга 1. Теория и методология. — М.: Изд-во РУДН, 2004.

Мартынова М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Методические рекомендации органам государственной власти и управления и общественным организациям России по формированию гражданской идентичности молодёжи. — Пермь: ОТ и ДО, 2015.

Мартынова М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Формирование гражданской идентичности. Книга для молодёжи. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2015.

Тишков В. А., Данилюк А. Я. Концепция воспитания гражданской идентичности молодёжи. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2015.

Тишков В. А. О национальных идеалах и ценностях. URL: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/novye_publicacii/o_nazional.html (дата обращения: 02.12.2019).

Тишков В. А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. — М.: Наука, 2013.

Хуртаев К. И. Формирование общероссийской гражданской идентичности в молодёжной среде // Вестник российской нации. — 2017. — Т. 1. — № 1. — С. 116—125.

ГЛАВА 13. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

К числу задач этнополитики, помимо законодательного и политического регулирования межэтнических отношений, относятся меры, направленные на предупреждение конфликтных ситуаций и на формирование благоприятного климата межобщинного взаимодействия. Эти меры призваны способствовать процессам гражданской консолидации общества и должны сочетаться с грамотной информационной политикой, целью которой является формирование культуры межэтнических отношений, основанной на толерантности и сотрудничестве. Грамотная информационная политика должна поддерживать культурное многообразие в данном государственном сообществе.

§ 55. Этническая проблематика в СМИ. Социальная реклама и информационные кампании

В общественно-политических процессах, в формировании массовых взглядов и представлений населения, в том числе в сфере межнациональных отношений, огромную роль играют разнообразные каналы информации — общероссийская система образования и воспитания, литература, кинематограф и, конечно, средства массовой информации (СМИ). Традиционные и новые СМИ помогают властным структурам поддерживать общее для всех россиян информационное и культурно-историческое пространство, регулировать общественные отношения и в определённой степени выражать общественное мнение.

Для нашего предмета прежде всего важны проблемы освещения этнической тематики, её воздействия на общество и её использования в политических целях. Известно, что пресса, радио, телевидение, Интернет — это основные коммуникационные каналы, через которые осуществляются поддержка и трансляция культуры, межэтническое общение и межкультурный диалог. Кроме того, это ещё и серьёзный идеологический инструмент, с помощью которого формируются представления масс. СМИ не просто информируют общество о событиях, в том числе в сфере этнополитики и межэтнических отношений, но и, отбирая и комментируя эти события, внедряют в массовое сознание толерантные или конфликтные ценности, образы и идеи.

Многочисленные российские каналы массовой информации, как и вся страна, полиэтничны. СМИ в стране издавна функционируют на русском и многих других национальных языках. За последние 25 лет в нашей стране фактически сформировалась заново разнообразная система региональных телевизионных каналов и радиостанций, которые

имеют этнокультурный характер (их иногда называют «этнические СМИ»). Более того, ориентированные на этническую тематику СМИ, а теперь и некоторые интернет-блоги выходят не только в регионах их основного проживания, но и в Центральном регионе. Уже в 2008 г. в России, помимо русскоязычных, было зарегистрировано более 400 телевизионных и более 300 радиопрограмм, вещавших на 50 языках российских национальностей. В 2010 г. 2279 электронных СМИ и 94 информационных агентства осуществляли свою деятельность на 66 языках, в том числе 968 изданий — на татарском, 355 — на башкирском, 299 — на украинском, 212 — на якутском, 185 — на чувашском, 133 — на чеченском, 128 — на белорусском, 120 — на азербайджанском, 115 — на армянском, 112 — на удмуртском, 102 — на коми, 81 — на бурятском, 87 — на аварском языке, 73 — на иврите и 19 — на идише. В настоящее время 2200 средств массовой информации в стране выходят на национальных языках, из них более 200 — телеканалы, остальные — периодические печатные издания¹.

Многие этнокультурные объединения имеют собственные периодические издания — газеты «Татарский мир», «Азеррос» (газета российских азербайджанцев), «Греческая газета» (ежемесячная газета Московского общества греков), «Ноев ковчег» (газета армянской диаспоры стран СНГ), «Еврейская газета», «Российские корейцы» и др. Все они, наряду с русскоязычными каналами, выполняют множество разнообразных общественных функций — информируют, просвещают, обучают, развлекают своих читателей, слушателей и зрителей. День за днём разные информационные каналы представляют людям своё видение жизненных проблем, рассказывают о странах и о народах, живущих в России и за рубежом, об их культурах, обычаях, образе жизни, взаимодействии. И одновременно через эту информацию (правдивую или ложную) конструируются позитивные или негативные образы и стереотипы. Актуальные материалы, а вместе с ними и идеи, сближающие или разделяющие разные аудитории, обсуждаются и распространяются в массовом сознании, влияя на настроения в обществе.

Для общества, и в первую очередь для элит, владеющих и руководящих каналами массовой информации, СМИ — это важный инструмент формирования массового сознания и регулирования обществен-

¹ См.: Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные проблемы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации» от 17 марта 2017 г. // Актуальные вопросы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации: сборник материалов. — М., 2018. — С. 19.

ных отношений. Поэтому властные структуры в России, как и во всём мире, стремятся использовать эти информационные каналы для распространения в массовом сознании нужных им идей, взглядов, представлений и моделей общественного поведения, стараются убедить аудиторию в их необходимости, ценности и пользе. Одновременно растут потребности самой аудитории в получении общественной информации и в коммуникационных процессах. Несмотря на сетования наблюдателей о том, что Интернет становится «могильщиком» традиционных СМИ, исследования показывают, что пресса, радио и особенно телевидение остаются востребованными источниками информации¹.

СМИ могут ориентировать массовое сознание не только на толерантные идеи равенства людей перед законом, но и на идеи ксенофобии, шовинизма, неонацизма и расизма. От гражданской позиции и ответственности СМИ, их владельцев, спонсоров и конкретных авторов в большой мере зависит, будет ли в стране (регионе) сохраняться межэтнический мир или будет нагнетаться напряжённость, разжигаться межэтническая рознь. Эту способность СМИ влиять на массовое сознание активно используют в своих интересах политики во многих полиэтнических регионах мира. Понятно, что в таких ситуациях власти и общество должны уметь воздействовать на СМИ и противостоять попыткам спекулировать на этнической проблематике.

В СМИ поликультурных регионов и стран этнокультурная и этнополитическая проблематика присутствует постоянно. Именно СМИ нередко тиражируют не только ценности и нормы, которые исповедует общество, но и предрассудки, стереотипы и установки, способствующие росту межэтнической напряжённости, сохраняют и ужесточают границы между этническими и расовыми общинами. Иногда это тиражирование осуществляется сознательно, поскольку этничность используется в политической борьбе и служит аргументом для обоснования позиций соперничающих политических сил или лидеров. Но чаще эксплуатация этнических предрассудков и стереотипов носит неспровоцированный и неявный характер, является следствием общей неподготовленности журналистов, их нежелания соблюдать принципы журналистской этики.

В последние десятилетия российские и мировые СМИ передают в большом количестве так называемую этнически окрашенную информацию, которая изначально имеет или обретает политический смысл и тем самым становится существенным компонентом современной этнополи-

▶ ¹ См.: Вартанова Е. Л. Антропология медиа: индустриальный и философский поворот к человеку. Интерес к человеку как тенденция развития науки // Антропология медиа: теория и практика / отв. ред. В. К. Малькова, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016. — С. 290.

тики. Это публикации о странах и народах, об их образе жизни, о национальных или этнических обычаях и ценностях, информация об этнической культуре, экономике, спорте, медицине и других сферах общественной жизни. Основными признаками этнической информации являются упоминания этнонимов: узбекский, татарский, немецкий, английский, русский, употребление терминов, связанных с этничностью: *шовинизм, национализм, национал-экстремизм, ксенофобия, национал-фашизм* и т. п.¹ Этнически окрашенные материалы в СМИ могут выполнять гуманную, толерантную миссию. Они просвещают людей, информируют их, развлекают, могут вдохновить на добрые дела и выполняют ещё много других полезных функций. Из СМИ люди узнают много нового не только о других народах, но и о своём собственном. Такого рода этническая информация воспитывает у читателей, слушателей, зрителей патриотизм и гражданственность, интерес и уважение к другим народам, к их жизни и достижениям, способствует формированию этнического самосознания, чувства коллективного достоинства, уважительного отношения к своей этнической общности.

В настоящее время изобретено много информационных технологий, с помощью которых современные политики и общественные активисты манипулируют массовым сознанием, например, не только объединяют полиэтничное население в солидарное согражданство, но и разделяют его на «своих» и «чужих». Причём в роли «чужих» могут представить соседей, гастарбайтеров, «лиц кавказской национальности» и т. п. Рядовым гражданам не всегда легко осознать, что массированное формирование общественного этнического сознания, нагнетание этнических страстей с помощью СМИ нередко направлены на распространение среди населения установок нетерпимости: «не пустить, прогнать, выселить, убрать чужих, этнических других, не таких, как мы».

СМИ призваны не только информировать население об острых социальных проблемах и привлекать к ним общественное внимание (информационная функция), но также способствовать изменению моделей поведения людей в тех сферах жизнедеятельности, в которых такие изменения необходимы. Изменение моделей поведения возможно лишь через образовательные и воспитательные кампании, здесь велика роль социальной рекламы. Именно она одновременно с моделированием поведения выполняет образовательную, воспитательную и пропагандистскую функции. Социальная реклама ориентирует людей на ценности и идеалы, в утверждении которых заинтересовано общество в целом.

¹ См.: Малькова В. К., Тишков В. А.. Этничность и толерантность в средствах массовой информации. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2002. — С. 29—32.

Безусловно, социальная реклама не может быть самостоятельным средством воспитания или идеологического воздействия: она лишь создаёт некий визуальный фон для государственной политики. Но социальная реклама весьма важный инструмент в системе политических средств, с помощью которых реализуется социальная политика, в том числе национальная.

Наиболее глубокий анализ этнополитических публикаций в СМИ осуществлён в Институте этнологии и антропологии РАН. В частности, В. К. Малькова отмечает, что в современной российской прессе широко представлены этнические идеологемы, среди которых есть интегрирующие и консолидирующие идеологемы, идеологемы позитивной полиэтничности, идеологемы открытой толерантности, и вместе с тем присутствуют идеологемы, муссирующие исторические обвинения, идеологемы конфликтности и вражды, идеологемы-насмешки, идеологемы-подстрекательства, идеологемы—обвинения и очернения и т. д. В наиболее явной форме названные идеологемы и провоцирующий характер этнополитических публикаций проявляются при освещении темы этнических миграций. Этнические миграции рисуются во многих публикациях как угроза экономическому благополучию местного населения, как опасность для доминирующей культуры. С ними связывают распространение наркомании, рост терроризма и усиление опасности исламского экстремизма, процветание криминальной экономики. По сути, обобщённый образ мигранта предстаёт в таких публикациях как образ «врага у ворот».

Освещение этнополитических проблем в отечественной журналистике зачастую страдает отсутствием ответственного профессионального подхода. «Изменение состава авторов газет, освещающих этнические сюжеты, их непостоянство и сменяемость может свидетельствовать о случайном интересе и о поверхностном знании журналистами предмета обсуждения. Это может также навести на мысль о недостаточной их подготовленности в данной тематике и о некомпетентности людей, затрагивающих вопросы межэтнического взаимодействия... Поэтому одним из важнейших резервов для гуманизации межэтнической атмосферы... могла бы стать система мероприятий, направленных на повышение квалификации журналистов, работающих с этнической тематикой в различных СМИ»¹, — пишет В. К. Малькова.

Руководители некоторых изданий, понимая всю сложность этнополитических комментариев, стараются избегать публикаций на тему этнополитики. Свою позицию данные руководители объясняют тем, что не хотят «ворошить улей». Но замалчивание темы не есть прояв-

► ¹ Малькова В. К. Этнические аспекты журналистики. Из опыта анализа российской прессы. — М.: Информполиграф, 2004. — С. 203.

ление журналистской объективности и ответственного подхода к освещению социальных реалий.

Принципы, которыми должны руководствоваться журналисты, изложены в Кодексе профессиональной этики российского журналиста и в Заявлении Международной федерации журналистов о принципах поведения журналистов. Парламентская ассамблея Совета Европы в 1995 г. приняла специальный документ (Рекомендация 1277) о мигрантах, этнических меньшинствах и СМИ, в котором указала на необходимость всесторонне и беспристрастно освещать важные этнополитические проблемы, и в частности проблему этнических меньшинств и мигрантов.

Что считать толерантным или интолерантным при освещении в СМИ этнических особенностей нашей жизни? Ориентирами в этом вопросе являются известные международные и отечественные документы о стандартах и нормах поведения в демократических обществах. В нашей стране это соответствующие статьи Конституции РФ, Гражданского и Уголовного кодексов РФ, ряд специальных законов о СМИ, о гражданстве РФ, об экстремизме, о языках народов РФ и т. д. Кроме того, в России разработан ряд профессионально-этических кодексов российских журналистов¹.

Недостаток некоторых правовых документов и журналистских кодексов заключается в их декларативности. Это действительно рамочные рекомендации, не содержащие конкретных рабочих понятий и определений, например, таких явлений, как *разжигание межнациональной розни, унижение национальной чести и достоинства, национальная исключительность, шовинизм, национал-экстремизм* и др.² Тем не менее в последние годы этими документами руководствуются журналисты в своей профессиональной деятельности.

В российской политической практике до сих пор актуальной остаётся проблема поддержки газет, журналов, радио и телевидения на языках народов России. Эта проблема состоит не в количестве изданий и времени вещания, а в качестве публикаций и уровне подготовленности журналистов.

► ¹ Основные рамочные документы по проблемам освещения этничности в СМИ: Кодекс профессиональной этики российского журналиста; Декларация Московской хартии журналистов; Положение о программе «Чистые перья»; Декларация об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне и др. (см.: Профессиональная этика журналиста: документы и справочные материалы / сост. Ю. В. Казаков. — М., 2002).

² На эту тему см.: Макеева Л. Правовой анализ нормативной базы по разжиганию национальной, социальной, религиозной нетерпимости или розни // Российская пресса в поликультурном обществе: толерантность и мультикультурализм как ориентиры профессионального поведения. — М.: НИК, 2002.

§ 56. Российское законодательство о деятельности СМИ

Правоотношения в сфере деятельности СМИ регулируются Конституцией РФ, Законом РФ «О средствах массовой информации», Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», законодательством о праве на информацию, о защите информации, о государственной тайне, о порядке освещения деятельности государственных органов, другими нормативными актами. Документы определяют права журналистов (а вслед за ними и всех граждан) на получение информации, регламентируют санкции за неправомерное поведение сторон, отступающих от основных положений¹.

В нормативных документах зафиксированы некоторые ограничения в распространении определённой информации. Так, Закон «О средствах массовой информации» содержит статьи о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации. Этим законом не допускается использование СМИ для призывов к захвату власти и насильственному изменению строя, нарушению целостности государства; для разжигания национальной, социальной, религиозной розни и нетерпимости; для пропаганды войны, фашизма и других форм экстремизма; для распространения порнографии, культа насилия и жестокости². Российское законодательство запрещает злоупотребление свободой массовой информации, злоупотребление правом на проведение агитации и в целом злоупотребление правами журналиста³. Работа журналистов и СМИ регламентируется не только законодательством, но и рядом профессиональных и редакционных правил, уставов, этических кодексов. Правящим структурам в целях безопасности страны важно сохранять контроль за деятельностью СМИ. Вместе с тем управленческая элита также понимает, что определённая открытость и доступность информации — это одно из необходимых условий для успешного социально-экономического развития государства, для сохранения государственной безопасности и для реализации многих социальных задач.

Создание законодательных норм, регулирующих деятельность журналистов и каналов массовой информации, связанную с многообразны-

► ¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в последней редакции); Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

² Федеральный закон от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ. URL: <https://scicenter.online> (дата обращения: 03.02.2020).

³ Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 18.04.2018, с изм. от 17.01.2019) «О средствах массовой информации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 03.02.2020).

ми аспектами межнациональных отношений, требует очень серьёзной аналитической работы. И этот процесс ещё не закончен. Усилия государства в регулировании информационного законодательства, включая и сферу межнациональных отношений, — одно из неперенных условий его безопасности и стабильности. Отмечаемый в последние десятилетия спад межнациональной напряжённости в стране связан не только с естественным миролюбием и толерантностью представителей разных этнических групп. Он объясняется и мерами, которые осуществляются государственными и общественными структурами по реализации государственной национальной политики, по воспитанию россиян в духе гуманности и добрососедства. Российские СМИ принимают в этом активное участие. Они помогают поддерживать диалог органов власти с народом и доводить до массового сознания положения государственной политики в сфере межнациональных отношений.

Основы этой политики и главные её направления изложены в уже упомянутом выше документе — Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В самой Стратегии задачам информационного обеспечения реализации государственной национальной политики, включая целенаправленную разъяснительную работу с деятелями СМИ и госслужащими, посвящён лишь небольшой раздел. Но в этой сложной работе участвуют, кроме многих других организаций и граждан, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по делам национальностей, органы государственных субъектов РФ в рамках реализации региональных планов мероприятий и программ в сфере государственной национальной политики РФ, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, осуществляющие выпуск СМИ. Кроме того, вопросам информационной поддержки национальной политики уделяют внимание и Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям, Общественная палата РФ, Ассамблея народов России и другие общественные и государственные организации.

Внимание государственных органов к информационным процессам в стране связано ещё и с тем, что информация стала одним из значимых факторов информационно-психологического воздействия со стороны западных спецслужб на население России, в первую очередь на молодёжь. Как отмечено в Доктрине информационной безопасности РФ, это происходит не только «в целях размывания традиционных российских духовно-нравственных ценностей, но и в целях нагнетания национальной и социальной напряжённости, разжигания этнической

и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников»¹.

Защита суверенитета, поддержание политической и социальной стабильности, территориальной целостности Российской Федерации, а также соблюдение баланса между потребностью граждан в свободном обмене информацией и ограничениями, связанными с необходимостью обеспечения национальной безопасности, становятся стратегическими целями нашей страны.

§ 57. Информационная поддержка государственной национальной политики и её формы

В чём же состоит информационная поддержка государственной национальной политики? Для ответа на этот вопрос остановимся кратко на мероприятиях в информационной сфере, которые могут быть направлены на сохранение межэтнической стабильности в стране и её устойчивое социально-экономическое развитие. Заметим, что этому способствуют не только законодательные меры, принятые государством², но и многие другие действия, организуемые или поддерживаемые органами власти.

В последние годы создаётся ряд новых информационных проектов. Например, на крупных интернет-ресурсах вводятся рубрики «Народы России», к государственным общероссийским праздникам создаются социальные ролики, способствующие сплочению нации, на радиостанциях и телеканалах вводятся специальные рубрики для детей³. Ряд мероприятий по информационной поддержке государственной национальной политики намечен в самой Стратегии. Важнейшим среди этих мероприятий будет информационная кампания, направленная на укрепление общегражданской идентичности, межнационального и межконфессионального взаимодействия. Разнообразных мероприятий по всей стране проводится немало, но исполнители подчёркивают недостаточ-

► ¹ Доктрина информационной безопасности РФ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/> (дата обращения: 03.02.2020).

² См., например: Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 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». URL: <http://base.garant.ru/70479738/> (дата обращения: 27.01.2020).

³ См.: Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям... // Актуальные вопросы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации: сборник материалов. — М., 2018. — С. 11.

ность научно обоснованных методик информационного обеспечения системы этих мероприятий и необходимость их дальнейшей разработки, просят выделить приоритетные цели и задачи.

Информационная поддержка государственной национальной политики предполагает участие многих властных органов, общественных институтов и граждан страны. Она отнесена к приоритетным направлениям деятельности государственных и муниципальных структур. Для её осуществления требуется просветительская и идеологическая работа с участием СМИ, интернет-ресурсов, кинематографа, образовательных организаций и других коммуникационных каналов, способных поддерживать и укреплять единое информационное и историко-культурное пространство страны. Поэтому в законодательных документах подчёркивается ответственность СМИ и других форм информационного обеспечения за целенаправленную поддержку государственной национальной политики, обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации¹.

Информационное обеспечение государственной национальной политики может быть многообразным, но основные направления просматриваются чётко.

1. *Организационная работа властных структур* всех уровней, состоящая в создании информационной инфраструктуры квалифицированной, активно и творчески работающей сети медийных каналов и их кадров для проведения в федеральном центре и в каждом конкретном регионе информационной деятельности по просвещению и воспитанию населения в духе миролюбия, гуманизма, толерантности.
2. *Работа с непосредственными исполнителями разных уровней*, ответственными за решение информационных вопросов, т. е. их ознакомление с законодательной базой или сводом официальных документов, разъясняющих суть и смысл национальной политики государства, и с их основными практическими задачами. С этой целью законодательные государственные и муниципальные органы власти подготавливают и при необходимости принимают дополнительные (региональные) нормативные документы, направленные «на координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной

¹ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/>; Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.

власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, обеспечения их взаимодействия с институтами гражданского общества»¹.

3. *Стимулирование государственных и общественных СМИ, журналистов, а также привлечение к этой работе общественности для подготовки и распространения медийного контента, посвящённого целям, задачам, преимуществам, практике национальной политики государства.* Важными моментами в этом направлении работы должно быть предупреждение информационных выступлений ксенофобского характера, недопущение в каналах массовой информации экстремистских высказываний, публикаций, других материалов, направленных на разжигание межнациональной напряжённости, вражды и конфликтов.

Формы информационной поддержки национальной политики разнообразны. В первую очередь это касается *обучения и других форм просвещения журналистов*, работающих с этнонациональной тематикой. Определённую популярность обрели упомянутые в Стратегии *общероссийские конкурсы СМИ и журналистов* на лучшее освещение вопросов межкультурного взаимодействия, интересной информации о жизни, культуре, традициях народов. Практика проведения таких конкурсов, начавшаяся ещё на рубеже веков, и сегодня довольно успешно распространена в нашей стране². В 2005 г. в России была создана Гильдия межэтнической журналистики, объединяющая журналистов, которые пишут на этническую тематику. Эта организация устраивает ежегодный Всероссийский конкурс средств массовой информации на лучшее освещение темы межэтнического взаимодействия «СМИротворец» и издаёт еженедельное приложение «Национальный акцент» к газете «Аргументы недели».

Конкурсы журналистов, как и *курсы повышения профессионального уровня работников СМИ, обучающие семинары и тренинги для журналистов*, уже имеют очень широкую практику как в центре, так и в российских регионах. Такие мероприятия направлены на оказание учебно-педагогической помощи в осознании журналистами их роли и гражданской ответственности при освещении этнических аспектов жизни. В рамках этих мероприятий обычно предварительно собираются базы данных (досье), отражающие «этническую» деятельность опре-

► ¹ Указ Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

² См., например: Материалы проекта «Внедрение принципов толерантного освещения этнических проблем в деятельность российских журналистов». — М.: Институт прессы. Москва — Санкт-Петербург — Самара, 2000.

делённых каналов, изучаются этнические реалии конкретных регионов, готовятся подборки-примеры толерантных и конфликтных медийных публикаций и выступлений. Всё это обсуждается на семинарах и тренингах, подчёркивается, как можно и как нельзя писать о тех или иных вопросах.

На таких обучающих семинарах и курсах важно разъяснять журналистам и другим этническим активистам цели государственной национальной политики России, особенности и проблемы её реализации в регионе и в стране в целом, важно подчёркивать гражданскую миссию СМИ. В идеале журналист, освещающий проблемы межэтнического общения, должен сам осознать и показать своей аудитории, что полиэтничность в российском обществе — это реальность, которую необходимо учитывать и воспринимать как одно из позитивных явлений, что распространение конфликтостенной информации или иное нарушение этнических прав человека или целых групп — это не только нарушение российского законодательства, но и препятствие позитивному развитию российского общества, его безопасности.

Важно понимать, что, реализуя государственную национальную политику, органы власти всех уровней должны соблюдать правовые основы взаимодействия со СМИ, корректно управлять информационными процессами на своей территории. Ответственным работникам важно устанавливать и поддерживать деловые связи со СМИ и общественностью, заботиться о повышении эффективности коммуникационной политики. Властным органам необходимо стимулировать деятельность СМИ в этом направлении. С этой целью, а также для информирования людей и разъяснения целей национальной политики важно организовывать мероприятия с участием СМИ. В частности, необходимо *поддерживать творческие и оригинальные проекты*, направленные на реализацию целей и задач Стратегии, *создавать пресс-службы, созывать пресс-конференции, проводить информационные кампании*. Всё это должно способствовать формированию у людей понимания необходимости и значимости национальной политики, сохранению межнационального мира и стабильности в регионе и в стране в целом.

Специалисты в структурах власти, ответственные за информационную поддержку в сфере национальной политики, должны находить или создавать информационные поводы с акцентом на равноправии народов, на реализации их этнокультурных интересов, на сотрудничестве и взаимопомощи представителей разных этнических или религиозных групп. Со стороны органов власти важно готовить специальные пресс-релизы, тексты официальных сообщений и другие информационные материалы для журналистов и для общественности. В СМИ

должны быть разработаны редакционные программы, направленные на формирование установок толерантного сознания. Как подчёркивается в Стратегии, органам власти важно поддерживать тематические рубрики в медиаканалах, направленные на реализацию национальной политики, создавать на эту тему социальную рекламу и иную видеопродукцию.

Важно внимательно выбирать каналы передачи официальной информации, направленной на сохранение межэтнического и межрелигиозного спокойствия, на формирование общегражданской идентичности, учитывая при этом целевые аудитории как традиционных СМИ, так и социальных сетей. В состав координационных советов по международным и межконфессиональным отношениям, которые в настоящее время повсеместно создаются, обязательно должны быть включены руководители газет и других СМИ. К участию во всех этих мероприятиях призываются руководители государственных и муниципальных органов власти, эксперты, представители институтов гражданского общества, учёные.

§ 58. Медийный контент и его обеспечение

В информационном обеспечении государственной национальной политики и в реализации задач, обозначенных в законодательных документах, в сохранении международного и межрелигиозного мира и в сплочении народов важна не только активная деятельность исполняющих органов, очень значимо содержание распространяемой в обществе информации. Анализ медийной информации показывает, что сегодня в деятельности российских СМИ ещё достаточно проблем. В условиях рынка в последние десятилетия СМИ заметно изменились. Если в советский период они выполняли функции одного из главных каналов информации, просвещения, гражданского и морально-нравственного воспитания, то сегодня, помимо многих положительных функций, которые также нельзя не отметить, СМИ во многом отошли от своей прежней гуманитарной и гражданской миссии. В последнее время в российской (как и в мировой) журналистике развивается не только гуманитарное направление, но и, условно говоря, конфликтное. С помощью СМИ стимулируется не только риторическое противостояние представителей разных социальных, этнических, религиозных групп, а вернее, их лидеров и активистов, но и порой их открытое противостояние.

Этническая информация, передаваемая в массовое сознание через информационные каналы, может быть толерантной, а может быть и конфликтной, она может способствовать стабильности и спокойствию в обществе, сплачивая полиэтничное население, но может его и разъ-

единять. Опасность заключается в том, что СМИ и журналисты нередко используют этнокультурные различия среди людей в своих целях. Иными словами, СМИ могут уводить массовое сознание от идей равенства представителей всех этнических сообществ перед законом к идеям приоритетов и льгот для одних и ограничений для других, к идеям этнонационализма и расизма. Это может привести к конфликтам, к нарастанию в обществе межэтнической ненависти, экстремизма. Исследования показывают, что медийные каналы порой распространяют сомнительные морально-нравственные ценности и идеи или неприемлемые нормы поведения, к которым можно отнести ксенофобию и иные экстремистские формы. Журналисты, политологи и другие эксперты порой специально будоражат общественное сознание, тенденциозно рассказывая о реальных или мнимых конфликтах в современных межэтнических отношениях, комментируя их в интересах определённых групп — политиков, спонсоров, владельцев¹.

Правда, и сейчас ответственные работники утверждают, что «миссия СМИ — просвещение и информирование, направленные на созидание, а не только стремление к максимальным рейтингам и прибыли»². В идеале демократические СМИ должны способствовать тому, чтобы межэтническое согласие стало нормой общественного сознания и поведения людей.

Этническая тематика в центральных российских СМИ не постоянна, нередко она остаётся на периферии медийного внимания. Хотя порой нельзя не видеть и вспышек журналистского интереса к так называемой этнике, в основном к материальной культуре (одежде, украшениям, пище). Но к проблемам межэтнических отношений интерес журналистов в последние годы несколько ослаб. Можно говорить даже о процессах «деэтнизации» некоторых центральных изданий и других каналов массовой информации. Отмечая, что публикации, связанные с негативными межэтническими отношениями, стали действительно

► ¹ См. подробнее работы о деятельности СМИ: Антропология медиа: теория и практика / отв. ред. В. К. Малькова, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016; Медийная индоктринация: антропологические исследования. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018; Малькова В. К. Стыд и СМИ, или Ещё одно общественное пространство для противостояния добра и зла // Идентичность: сборник докладов и сообщений международной научно-практической конференции «Единство исторических судеб» / отв. ред. И. А. Константинова, П. М. Пашалы. — М.: Комрат, 2018.

² Баринов И. В. Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: Актуальные проблемы информационного обеспечения... // Актуальные вопросы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации. — С. 11.

всё реже появляться в медиапространстве, некоторые наблюдатели высказывают предположение, что ослабление журналистского внимания к этой тематике привело совместно с другими усилиями государства и к реальному спаду межэтнической напряжённости в целом.

Определённое игнорирование темы межэтнического общения в современных СМИ можно рассматривать как свидетельство благополучия в этой сфере. Но реальность показывает, что это не совсем так. Конечно, локальные вспышки межэтнических столкновений случаются, и СМИ сообщают об этом с особой эмоциональностью и тревогой (например, события в Пугачёво, в Арзамасе, в Бирюлёво, в Москве, в Якутске и т. д.). Внимание общества с их помощью фокусируется больше на этнокультурном взаимодействии, на этнополитической тематике, реже — на этническом криминале, миграционных рисках, проблемах национал-экстремизма и терроризма.

В настоящее время среди актуальных проблем медийного освещения межэтнических или религиозных вопросов в центре внимания остаётся *исследование контента*. Его тематика в этой сфере разнообразна — освещение жизни этнических макро- и микросообществ, межэтническое и межрелигиозное взаимодействие, создание этнических и общенациональных образов народов, брендинг российских территорий, предупреждение конфликтов и их урегулирование, освещение проблем инокультурных миграций (внутренних и внешних), ксенофобия и терроризм, межгосударственные и гражданские войны, «горячие точки», а также спорт, туризм, реклама, бизнес и многое другое¹.

Органы власти, ответственные за информационную политику в стране, должны ориентировать СМИ на показ живых примеров из текущей, близкой для аудитории жизни. Людям интересно узнать об успешном опыте взаимодействия представителей разных национальностей в ведении бизнеса, в учёбе, в спорте, в культурных проектах, о межнациональных браках, о проблемах детей, выбирающих в национально-смешанных семьях свою национальность, о традиционной национальной кухне, об отдыхе и праздниках, о национальных традициях. Но не только культурные проекты могут быть в центре внимания. *Важно видеть и проблемы в межнациональных отношениях, в том числе в миграционной сфере, в сфере криминала, проблемы ксенофобских вспышек и радикальных инцидентов в некоторых уголках страны.* При этом журналистам важно опираться как на свой региональный материал, так и на общероссийский опыт. В распространяемой массовой

► ¹ См.: Малькова В. К. Исследование этнической проблематики в СМИ: предметообразующие контуры этнополитической журналистики // Междисциплинарные исследования в контексте социально-культурной антропологии. — М.: Наука, — 2004. С. 154—170.

информации необходимо подчёркивать, что каждый регион, город, село — это неотъемлемая часть нашей общей Родины. *Сохранение этнокультурной идентичности не является препятствием для укрепления для общероссийского патриотизма и единства.*

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте роль СМИ в гармонизации межнациональных отношений.
2. Охарактеризуйте общественные дискуссии относительно правил освещения этнической проблематики в СМИ. Какие проблемы возникают при определении данных правил?
3. Раскройте роль социальной рекламы в формировании принципов толерантности, межнационального согласия.
4. Как влияет законодательство на освещение в СМИ этнической проблематики? Раскройте различные аспекты данного влияния.
5. В чём заключается информационная поддержка государственной национальной политики? Раскройте основные направления и формы данной поддержки.
6. Охарактеризуйте механизмы координации деятельности СМИ, органов государственной власти и местного самоуправления.
7. Охарактеризуйте основные проблемы в сфере определения контента медийной информации, касающиеся этнических вопросов.

► **Рекомендованная литература**

Антропология медиа: теория и практика / отв. ред. В. К. Малькова, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016.

Ачкасов В. А. «Политика памяти» как инструмент строительства постсоциалистических наций // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2013. — Т. XVI. — № 4.

Кузнецов П. А. Социальная реклама. Теория и практика: учеб. пособие. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

Малькова В. А., Тишков В. А. Образы российских республик в Интернете. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2009.

Медийная индоктринация: антропологические исследования. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018.

Тишков В. А., Степанов В. В. Межэтнические отношения и этнокультурное образование в России // Вестник Российской академии наук. — 2017. — № 10. — С. 879—890.

Шнирельман В. А. Войны памяти: мифы, идентичность и политика в Закавказье. — М.: Академкнига, 2003.

Содержание

Введение	3
ЧАСТЬ I. ЭТНОКУЛЬТУРНЫЙ И КОНФЕССИОНАЛЬНЫЙ ОБЛИК РОССИЙСКОГО НАРОДА	6
Глава 1. Этнический состав населения России	6
§ 1. Этнические общности и их расселение	7
§ 2. Перепись населения и этническое самосознание	12
§ 3. Этническая демография российского народа	15
§ 4. Коренные малочисленные народы России	20
Глава 2. Традиционные религии и конфессии России	31
§ 5. Государственно-религиозные отношения	31
§ 6. Христианство	35
§ 7. Ислам	49
§ 8. Иудаизм	54
§ 9. Буддизм	59
§ 10. Религиозно мотивированный экстремизм	64
Глава 3. История национальной и религиозной политики в России	67
§ 11. Начало формирования российского народа	67
§ 12. Национальная политика в Российской империи XIX — начала XX в.	74
§ 13. От революции 1905 г. до Первой мировой войны	77
§ 14. Начало советской национальной политики	79
§ 15. Советский проект в 1930—1940-е гг.	83
§ 16. Послевоенный период (до распада СССР в 1991 г.)	88
§ 17. Этнический фактор в распаде СССР	92
Глава 4. Российская идентичность и межнациональные отношения	100
§ 18. Структура и динамика российской идентичности	100
§ 19. Региональный аспект российской идентичности	106
§ 20. Пути и механизмы формирования российской идентичности	109
§ 21. Межнациональные (межэтнические) отношения	113

ЧАСТЬ II. СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 122

Глава 5. Формирование современной стратегии государственной национальной политики Российской Федерации 122

- § 22. Ситуация в стране после распада СССР и Концепция государственной национальной политики РФ 1996 г. 122
- § 23. Современная стратегия государственной национальной политики 129
- § 24. Перспективы национальной политики в России 138

Глава 6. Правовые основы государственной национальной политики 143

- § 25. Конституционные положения 143
- § 26. Международные стандарты 147
- § 27. Федеральный уровень регулирования 152
- § 28. Правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации 157
- § 29. Правовые нормы муниципального уровня 161

Глава 7. Стратегическое планирование государственной национальной политики 163

- § 30. Задачи корректировки Стратегии государственной национальной политики 163
- § 31. Стратегия государственной национальной политики и документы стратегического планирования в смежных областях 168
- § 32. Государственная национальная политика и государственные программы и проекты 170
- § 33. Стратегическое планирование на региональном и муниципальном уровнях 173

Глава 8. Государственные институты: деятельность органов государственной власти в области национальной политики 179

- § 34. Президент Российской Федерации. Администрация Президента Российской Федерации. Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям 179

§ 35. Правительство Российской Федерации. Федеральное агентство по делам национальностей	184
§ 36. Участие органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации Стратегии государственной национальной политики	187
§ 37. Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»	194
§ 38. Государственная информационная система мониторинга и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений	199
§ 39. Подготовка специалистов в области государственной национальной политики	201
§ 40. Деятельность государственных и муниципальных учреждений в сфере национальной политики	204

ЧАСТЬ III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО

210

Глава 9. Институты гражданского общества в реализации государственной национальной политики

210

§ 41. Российские общественные организации и объединения	210
§ 42. Национально-культурные автономии в России	213
§ 43. Экспертные и консультативные институты в России	216
§ 44. Дома дружбы и культурные центры	220
§ 45. Этнологическая экспертиза	222

Глава 10. Миграция и миграционная политика в России

227

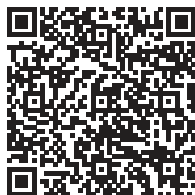
§ 46. Миграция и миграционная политика: определение понятий	227
§ 47. Характер и динамика миграционной ситуации в России	230
§ 48. Вопросы регулирования миграции	236

Глава 11. Этнополитические конфликты и методы их разрешения

241

§ 49. Сущность и типы этнополитических конфликтов	242
§ 50. Урегулирование этнополитических конфликтов	245
§ 51. Опыт миротворчества и медиации в конфликтах	249

Глава 12. Образовательное пространство и молодёжь в реализации государственной национальной политики	255
§ 52. Школа в системе государственной национальной политики	255
§ 53. Направления молодёжной политики	260
§ 54. Практики самоуправления и молодёжные инициативы	265
Глава 13. Информационное обеспечение государственной национальной политики	268
§ 55. Этническая проблематика в СМИ. Социальная реклама и информационные кампании	268
§ 56. Российское законодательство о деятельности СМИ	274
§ 57. Информационная поддержка государственной национальной политики и её формы	276
§ 58. Медийный контент и его обеспечение	280



Учебное издание

**Тишков Валерий Александрович
Степанов Валерий Владимирович
Пивнева Елена Анатольевна и др.**

Государственная национальная политика Российской Федерации

Учебное пособие для специалистов
в сфере национальных и религиозных отношений

Центр «Учебная литература»

Ответственный за выпуск *К. Н. Гаврилина*
Редакторы *В. И. Власенко, К. Н. Гаврилина,*
В. В. Дмитричева, А. В. Поляков

Художественный редактор *Е. В. Дьячкова*

Макет *А. В. Киташовой*

Техническое редактирование

и компьютерная вёрстка *Т. А. Зеленской*

Корректоры *Е. В. Барановская, И. А. Григалашвили*

Налоговая льгота — Общероссийский классификатор продукции ОК 005-93—953000.
Изд. лиц. Серия ИД № 05824 от 12.09.01. Подписано в печать 21.09.2020.
Формат 70×100¹/₁₆. Бумага мелованная. Гарнитура SchoolBookС. Печать цифровая.
Уч.-изд. л. 19,58. Тираж 65 экз. Заказ № .

Акционерное общество «Издательство «Просвещение».
Российская Федерация, 127473, г. Москва, ул. Краснопролетарская, д. 16, стр. 3,
этаж 4, помещение I.

Отпечатано в России.