

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. Дробижева, 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. Дробижева, 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 межэтническим отношениям в октябре 2018 г. Тогда же был утвержден 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 той 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 крупные и трудовые подвиги, её достижения в области науки, культуры, спорт — 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 и коленный 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. Наше стран известны своими позитивными результатами в области сохранения языков и культурных традиций многочисленных 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 народов и гонения против церкви и верующих, в конце XX в. имел место разрушительный вооружённый конфликт в Чечне, нашёл своё этническое проявление, и проявились проявления экстремистского насилия. Последние три десятилетия в Российской Федерации шёл процесс этнического возрождения и одновременно становления полиэтнической гражданской нации россиян. Укрепили своё самосознание представители «больших» и «малых» народов; стали более чёткими их суверенный статус и свободы в рамках общего государственного через вну-

треннее с моопределение в форме республик и н цион льно-культурных втономий. Общесоветское с мосозн ние постепенно уступ ло место российской идентичности, чувству соприч стности с Россией к ко своей Родиной. Российск я идентичность и общероссийский патриотизм, утвержд ющиеся в последние дв десятилетия к к результ т г р жд нского воспит ния, сохр нения исторической п мяти, достижений россиян в обл сти н уки, культуры и спорт , ст ли в жнейшими условиями суверенности, ст бильности и р звития России к к госуд рств -н ции и российского н род .

Круг проблем в сфере н цион льной политики широк, и эти проблемы требуют кв лифициров нного подход и подготовленных для их решения к дров в сфере госуд рственного упр вления, обр зов ния, информ ции и культуры. Только хорошее зн ние этнической тем тики и этнополитических процессов позволит приним ть госуд рственные решения, которые спл чив ют н род в единую г р жд нскую н цию.

З д ч нынешнего поколения политических лидеров, экспертного сообществ и общественных ктивистов — превр тить н цион льную политику в эффективный мех низм укрепления г р жд нской солид рности, поддерж ния соци льной ст бильности н федер льном, регион льном и местном уровнях. Исползов ние учебно-методических программ и пособий в д нной сфере стимулирует политическое сообщество н принятие р цион льных решений, что исключ ет возможность импровиз ционных действий с р зрушительными последствиями. Последнее в избытке имело место в н шей стр не в момент р сп д СССР и в первое десятилетие существов ния Российской Федер ции. Зн ние уроков истории в жно, т к к к помог ет избеж ть повторения ошибок.

Этнополитологические зн ния, особенно сведения об этническом и религиозном сост ве н селения стр ны и конкретного регион , необходимы госуд рственным служ щим всех р нгов и р ботник м местных муницип льных орг нов упр вления. Кроме того, они нужны р ботник м сферы культуры и обр зов ния, журн лист м и пр вовед м, которые ст лкив ются с этноконфессион льной тем тикой.

Д нное учебное пособие может быть полезно для школьных учителей и вузовских препода в телей общественно-н учных дисциплин. Существов ние р дик льных группировок, проявлений р сизм и ксенофобии в молодёжной среде говорит о необходимости воспит ния культуры толер нтности н чин я со школьной ск мьи. Лучш я ч сть российского учительств и вузовского профессорско-препод в тельско го сост в восприимчив к веяниям времени и стремится обог тить и р знообр зить учебный процесс в этом н пр влении. Огромную р боту в этой обл сти ведут лидеры и ктивисты этнокультурных обществен-

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

Пособие состоит из 58 параграфов, объединённых в тридцать глав. В конце каждой главы помещены вопросы и задания для контроля качества полученной информации, а также список рекомендованной литературы по данной теме.

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. Путин: «...Наша обязанность — сделать всё от нас зависящее для сохранения единства российской нации, через постоянный диалог поддерживать общественно-политическое согласие, опираясь на наши традиционные ценности, на ценности наших традиционных религий — православия, ислама, иудаизма, буддизма, — не допускать никого ожесточения и никого 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 поправки к действующей Конституции Российской Федерации. Обновлённая редакция Конституции РФ фундаментально устоянно влияет на 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, общественной гражданской 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 не имеют статусов национальностей или наций, и через принцип национальности (т. е. этнической принадлежности) все граждане не относятся к кому-либо из национальностей.

Существует выделенная категория коренных малочисленных народов, к которым относятся главным образом коренные 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 обстановки общее число наций и национальностей в нашей стране не менялось. Перепись 1926 г. зафиксировала 198 национальностей и этнографических групп. В переписи 1939 г. — в эпоху «построения социализма» — были указаны уже 94 национальности и национальности СССР. В переписи 1959 г. их число увеличилось до 102, 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 важнейшая 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, так же скрывающиеся современные подходы к пониманию феномена этнического самосознания (идентичности). Дополнительные сведения об этническом составе регионов, районов или посёлений 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. Незаселённые, 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 различные 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 уменьшилась 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 незаселённых пунктов, в которых проживает смешанное население. Несмотря на миграцию 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, также содействуют укреплению и развитию общероссийского национального самосознания. Тем не менее это не мешает сохранению этнического самосознания, языка и культуры.

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

финно-угорским и родом. Тем не менее язык этой группы до сих пор широко используется в культурной и общественно-политической жизни страны, её используют и в междунродной практике. Например, имеются междунродные 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. Подлежащее 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, Магнитогорска и Москвы). Исключение составляют ряд республик, в которых русские — либо один 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, Магднинской области), 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 выселённых 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 индоевропейским 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 Ек терине II. В советское время для них был созд н н Нижней Волге отдельн я втономия, но в ходе ст линских депорт ций в 1941 г. он был ликвидиров н , поволжские немцы выселены в К з хст н и Южную Сибирь. Сейч с они н иболее многочисленны в Оренбургской, Омской обл стях и Алт йском кр е. В Омской обл сти и Алт йском кр е имеются втономные р йоны российских немцев. Ост льные н роды герм нской группы р сселены дисперсно. Н языке *идиш*, относящемся к герм нской языковой группе, р нее говорили российские евреи, ныне в под вляющем большинстве они перешли н русский язык. Евреи живут в основном в крупных город х, прежде всего в Москве и С нкт-Петербурге. Н Д льнем Востоке был созд н Еврейск я втономн я обл сть со столицей — городом Биробидж ном, в котором прожив ет около двух тысяч евреев (общ я численность российских евреев примерно 200 тыс. человек, по переписи 2010 г. — 156 тыс.).

Из н родов *романской группы* в России исторически прожив ют *молдаване* (более 170 тыс., не счит я трудовых мигр нтов). Есть т кже небольшое число *румын, испанцев, кубинцев, итальянцев, французов*. Для всех этих н родов х р ктерно р ссеянное р сселение. К *греческой, албанской и армянской* групп м прин длеж т соответственно *греки*, живущие гл вным обр зом н Северном К вк зе, небольшое число *албанцев* и *армяне*. Армяне — шестой по численности н род России, его предст вители широко р сселены по всей стр не. Особенно много рмян приех ло в Россию после Спит кского землетрясения 1988 г. и К р б хского конфликт конц 1980-х — н ч л 1990-х гг. Армяне очень урб низиров ны, н юге России (в Ростовской обл сти и Ст вропольском кр е) есть их комп ктные поселения.

Н язык х *иранской группы* говорят живущие н Северном К вк зе *осетины* и *горские евреи* (ч сть которых именует себя *татарами*). Большинство осетин прожив ет в Республике Северн я Осетия — Ал ния. Около 10 тыс. предст вителей этого н род переех ли из Южной Осетии вследствие грузино-осетинского конфликт . Ещё из н родов ир нской группы в России дисперсно р сселены *таджики*, предст вители *памирских народов, курды, езиды, афганцы, персы, талыши, среднеазиатские евреи*, т кже *таты-мусульмане* (прожив ют н юге Д гест н).

К *индоарийской группе* относятся широко р сселённые в России *цыгане* (около 220 тыс.). Под вляющее большинство цыг н говорят н русском языке, средне зи тские цыг не используют в основном т джикский язык.

К *алтайской языковой семье* относят *тюркские, монгольские* и *тунгусо-маньчжурские народы*. С м я многочисленн я (около 10 %

н селения России) — *тюркская группа*, объединяющ я *чувашей, татар, нагайбаков, башкир, казахов, ногайцев, кумыков, карачаевцев, балкарцев, крымских татар, крымчаков, караимов, азербайджанцев, турок и турок-месхетинцев, алтайцев, якутов, тувинцев*, т кже немногочисленных предст вителей средне зи тских н родов и бори-генных н родов Сибири.

С мый многочисленный тюркский н род и второй по численности н род России — *татары*, они живут в Поволжье (прежде всего в Республике Т т рст н), н Ур ле, в З п дной Сибири (*сибирские татары*) и в крупных город х (Москв , С нкт-Петербург). *Чуваши* — чет-вёртый по численности н род России — сосредоточены в основном в Чув шской Республике, где сост вляют большинство н селения. *Башкиры*, з ним ющие пятое место по численности, сосредоточены преимущественно в Республике Б шкортост н. *Казахи* р сселены в при-гр ничных с К з хст ном обл стях России, особенно много их в Астр -х нской, Оренбургской и Омской обл стях. Н Северном К вк зе живут *ногайцы* (Республик Д гест н, К р ч ево-Черкесск я Республик , Ст вропольский кр й), *кумыки* (Республик Д гест н) и говорящие н к р ч ево-б лк рском языке *карачаевцы* (К р ч ево-Черкесск я Республик) и *балкарцы* (К б рдино-Б лк рск я Республик). К *северокавказским тюркам* по языку близки крымские т т ры, крымч ки (крымские еврей) и к р имы, прожив вшие прежде в основном в Крыму, но ныне живущие и в других регион х.

Азербайджанцы в России обр зуют комп ктную группу н юге Д -гест н . После р сп д СССР в Москву и другие город Российской Федер ции прибыло много мигр нтов из Азерб йдж н , и численность зерб йдж нцев сильно выросл . *Турки-месхетинцы* прожив ют гл вным обр зом в Кр снод рском и Ст вропольском кр ях, в 2000-е гг. зн чительн я их ч сть переех л в США. Р ссеянное р сселение х -р ктерно для *туркмен, узбеков* и *киргизов*. Туркмены — это в боль-шинстве своём ст рожильческ я групп н Ст врополье, узбеки и киргизы — в основном мигр нты.

Н иболее многочисленные тюркские н роды Южной Сибири — это *тувинцы, хакасы* и *алтайцы*. Здесь же, н юге Сибири, живут ещё око-ло десяти м лочисленных н родов. Н севере Сибири живут *якуты* (Ре-спублик С х (Якутия) и *долганы* (Т ймырский муницип льный р йон Кр сноярского кр я), которые т кже относятся к тюркской группе.

К н род м *монгольской группы* в России относятся *калмыки* (Ре-спублик К лмыкия), *буряты*, живущие в Республике Бурятия, Ир-кутской обл сти и З б йк льском кр е, и *монголы*, н иболее з метн я групп которых имеется в Иркутской обл сти. В Восточной Сибири и н Д льнем Востоке живут м лочисленные н роды *тунгусо-маньчжур-*

ской группы. Тких н родов около десяти, с мый многочисленный и широко р сселённый из них — *эвенки*, живущие в основном в Республике С х (Якутия), т кже в Х б ровском кр е, Эвенкийском р й оне Кр сноярского кр я, Бурятии, Амурской обл сти. Н Д льнем Востоке живут предст вители двух других групп лт йской языковой семьи: *корейцы* (о. С х лин, Приморский и Х б ровский кр я) и небольшое число *японцев* (о. С х лин).

Н роды *уральской языковой семьи* предст влены в России двумя групп ми — финно-угорской и с модийской. Н иболее многочисленны н роды *финно-угорской группы*, живущие н Европейском Севере (*карелы, ижорцы, водь, вепсы, саамы*), в Поволжье (*мордва, марийцы, удмурты, бесермяне, коми, коми-пермяки*), в З п дной Сибири (*ханты, манси*), т кже *финны* (включ я финнов-ингерм нл ндцев в Ленингр дской обл сти и Республике К релия), *эстонцы* и *венгры*. К релы, мордв , м рийцы, удмурты, коми живут преимущественно в одноимённых республик х, коми-пермяки — в Пермском кр е, х нты и м нси — в Х нты-М нсийском втономном округе, ижорцы и водь — в Ленингр дской и Вологодской обл стях, вепсы — в Ленингр дской обл сти и Республике К релия, с мы — в Мурманской обл сти, бесермяне (их р ныше включ ли в сост в удмуртов) — н севере Удмуртской Республики. К *самодийской группе* относятся *ненцы* — с мый крупный из коренных м лочисленных н родов России. Они живут в основном в Ненецком втономном округе, Арх нгельской обл сти, Ям ло-Ненецком втономном округе, Тюменской обл сти и в Т ймырском Долг но-Ненецком муницип льном р йоне Кр сноярского кр я. Ещё н Т ймыре живут *нганасаны*, в Ям ло-Ненецком втономном округе и Томской обл сти — *селькупы*.

Енисейская семья предст влен н родом *кеты*, н селяющим б ссейн Енисея, в основном в Кр сноярском кр е. Н роды *чукотско-камчатской языковой семьи* — это *чукчи, коряки, кереки, ительмены*. Они живут н кр йнем северо-востоке России: в Чукотском втономном округе, в М г д нской обл сти и К мч тском кр е. Н роды *эскимосско-алеутской семьи* — это *эскимосы* и *алеуты*. Они живут в Чукотском втономном округе и н К мч тке.

Н роды *северокавказской языковой семьи* живут н Северном К вк зе. Н них приходится примерно 5 % н селения стр ны. К *абхазско-адыгской группе* относятся *адыгейцы, шапсуги, кабардинцы, черкесы*, т кже *абазины* и *абхазы*. Адыгейцы сосредоточены в Республике Адыгея, к б рдинцы — в К б рдино-Б лк рской Республике, черкесы — в К р ч ево-Черкесской Республике. Ш псуги живут преимущественно в Л з ревском и Ту псинском р йон х Кр сноярского кр я. Аб зины, входящие в перечень коренных м лочисленных н ро-

дов, главным образом живут в Карачаево-Черкесской Республике, большинство расселены в России дисперсно. К *нахско-дагестанской группе* относятся *чеченцы* и *ингуши*, к тому же большинство народов Республики Дагестан: с мый крупный из них — *аварцы*, к тому же *лакцы*, *даргинцы*, *лезгины*, *табасараны*, *агулы*, *рутульцы*, *цахуры* и др. В число народов Дагестана входят 13 малочисленных индо-цезских народов. Они не имеют официального статуса в Республике и не включены в перечень коренных малочисленных народов. С мый многочисленный народ Северного Кавказа — это чеченцы, их основная масса живёт в Чеченской Республике. С 1990-х гг. большие группы появились в Москве, Республике Ингушетия и других регионах 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 — джрцы, ингилойцы, лзы, мегрелы, свны), *евреи* (включая три группы — горские евреи, грузинские евреи, среднеазиатские евреи) и многие другие. Всех их относят к «народу России». Это свидетельствует об особенностях трактовки в России с многоэтнического фактора, к тому же о порядке проведённых в стране переписей населения.

§ 2. Перепись населения и этническое самосознание

Элемент «конструирования наций» как результат той в жной государственной процедуры, как перепись населения, имеет место всегда и везде. С советских времён существует практика составления «Списков национального состава населения»¹. Такие списки используются в качестве справочного материала и как вспомогательное пособие при проведении переписей. Дело в том, что существует много различий этнических названий (смонзваний), которые зачастую различаются только языком их бытования или местной традицией, 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 бывали ситуации, когда носители тех или иных смонзваний решительно возражали против предлагаемого «родства». «Мы — не татары, кряшены, татары — мусульмане, 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 к каждой переписи населения составляли список вариантов с монотониями, которые могут встретиться в той или иной местности при проведении опросов или осуществлении различных процедур (оформлении паспортов, регистрации жителей данного состояния, заполнении анкеты). Число вариантов в этом списке доходило до полутора тысяч, что совсем не означало существования какого-либо 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 «народом 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 феноменом этничности и с теми демократическими преобразованиями, которые стали происходить в стране с конца 1980-х гг. В условиях общественного подъёма и этнополитических мобилизаций период 1980—1990-х гг. многие этнические активисты, также разделяющие их точку зрения этнографы и лингвисты предлагали вернуть тем или иным подгруппам некогда существовавшим статус в рамках более крупных общностей, для некоторых установить статус отдельного народа без привязки к какой-либо общности. «Кэски хотят быть признаны отдельным народом», — заявляли кэски активисты. (В советских переписях кэсков не фиксировали вообще, в постсоветских их, наряду с поморами, стали относить к подгруппе русских.)

В условиях более открытого общества за мен одной национальности на другую в принудительном порядке был уже невозможен. Крымские татары хотели быть именно крымскими татарами, не татарами. Не хотели быть переписанными в татары и кряшены, сибирские татары, и якуты. 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. Закон «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 с монотониями¹. В ходе обработки данных пере-

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

писи 2002 г. впервые был использован ступенчатая группировка ответов, которая включала в себя 140 этнических наименований (в статистических таблицх представлены первым уровнем) и 42 названия связанных с ними подгрупп (представлены вторым уровнем). Таким образом, был сделан попытка не только охватить многообразие населения России, но и показать реальные культурно-интегративные процессы, которые являются феноменом сложной идентификации.

При описанной выше системе обработки данных жители Двигести могли быть записаны как индеец и одновременно числиться в составе в рцев. Такой человек и в своем деле чаще всего обладал двойным самосознанием и владел двумя местными языками. Именно поэтому некоторые малочисленные двигестские народы были учтены как подгруппы, их численность была приплюсована к численности в рцев или дргинцев. В переписи 2002 г. крышены и сибирские татары учтены как подгруппы татар.

Постсоветские переписи выделили шпсугов отдельно от дыгейцев, русин — от украинцев, сойотов — от тувинцев и бурят. Бесермяне были записаны отдельно от удмуртов, кумдинцы, теленгиты, телеуты и некоторые другие народы учтены независимо от алтайцев. В 2010 г. по инициативе властей Республики Алтай теленгиты, тубалы и челкнцы учтены отдельно с 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 этноплеменной основе.

Переписи населения 2002 и 2010 гг. показали несостоятельность прогнозов об «этноциде» и «вымирании» российских народов, тем же о предельных изменениях в этническом составе населения России. Кроме того, они показали обоснованность прогнозов о постепенном 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 в позитивную, доля русских несколько увеличилась, при этом, общая численность продолжала сокращаться из-за отрицательного естественного прироста, помимо этого, наблюдается большой недоучет горожан, в которых приходится основная масса русского населения страны (в 2010 г. не был получен информация о численности 5,6 млн человек).

В 1989 г. в РСФСР было почти 120 млн человек русской численности, 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 послужил эмиграция, т. е. отъезд граждан

постоянное проживание в другие страны. Это позитивную роль сыграли иммигранты, которые частично компенсировали 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, и 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
Чувши	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
Мордв	744 237	0,52	0,54	843 350	0,58	0,59
К з хи	647 732	0,45	0,47	653 962	0,45	0,46
Азерб йд-ж нцы	603 070	0,42	0,44	621 840	0,43	0,43
Д ргинцы	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
М рийцы	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
К б рдинцы	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
К р ч евцы	218 403	0,15	0,16	192 182	0,13	0,13
Цыг не	204 958	0,14	0,15	182 766	0,13	0,13
Т джики	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
Лезгины	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
Татары	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
Башкиры	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). Одной из причин роста численности — интенсивная миграция 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: переписью численности населения из Татарстана в Башкирию¹. 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 чувшей: 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 в жен и дополнительный фактор — смена этнической идентичности. Те же причины привели и к сокращению украинцев — третьей по численности после русских и третья по численности России. Переписи фиксируют 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 этом колебании предстает очевидным, поскольку в нашей стране очень много людей смешанного русско-украинского происхождения, и культурно-языковая близость делает проблемным 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 определенное 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: в ряды поменялись местами с мордвой, которая поднялась на 10-е место, потеснив белорусов, выбывших из десятки, после которых следуют зербиджиджиды. 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 чеченских групп. Наиболее заметны зербиджиджиды: 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 зербиджиджидов в России больше украинского, но это за счёт временных трудовых мигрантов, которые не учитываются в этническом составе населения.

Заметное увеличение численности имело место среди дагестинцев и чеченцев, 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

н меренное з вышение д нных о численности т к н зыв емых титуль-ных н цион льностей, т кже недоучёт с мых м лочисленных групп. Последнее к с ется прежде всего Д гест н ¹.

Численный сост в ост льных крупных российских н цион льностей — белорусов, м рийцев, мордвы, немцев, удмуртов — з послед-ние четверть век сокр тился. Гл вные причины — снижение рожд -емости и смен этнической идентичности. Количество белорусов и нем-цев снизилось т кже з счёт эмигр ции.

К к тегории от 100 тыс. до полумиллион относится довольно мно-го этнических групп. Среди них евреи, численность которых сост ви-л в 2010 г. 157 тыс. человек. Сильное уменьшение числ российских евреев произошло з счёт эмигр ции в стр ны д льнего з рубежья и смены идентичности, прежде всего в результ те смеш нных бр ков. По причине ссимилияции с русскими сокр тил сь численность коми и коми-пермяков. Ф тически ост л сь неизменной численность бурят, к лмыков, дыгейцев. Выросл численность якутов и тувинцев. Пере-пись 2010 г. пок з л 25-процентное увеличение численности цыг н: 205 тыс. против 153 тыс. в переписи 1989 г. Очень з метно возросл численность ингушей, лезгин, корейцев, кумыков, т б с р нцев, л к-цев, б лк рцев, к р ч евцев, грузин. Количество лезгин увеличилось почти н 60 %, что объясняется не только зн чительным естественным приростом, но и притоком предст вителей д нного н род из К з х-ст н и Азерб йдж н . Увеличение численности корейцев н 40 % и грузин н 50 % объясняется теми же причин ми. Что к с ется ингу-шей, то высокий естественный прирост (с мый высокий в России, ес-ли не счит ть н роды Д гест н) едв ли мог д ть рост в дв р з .

Численное соотношение между р зными этническими общностями, т кже ре лы их р селения меняются со временем, что может по-влечь з собой н пражённость и д же конфликты. При этом, к к пок зыв ют переписи н селения, в м сшт б х стр ны эти процессы не происходят быстро. М ссовое переселение мигр нтов в ходе р сп д СССР и либер лиз ция режим прожив ния н фоне формирующегося рынок жилья привели к существенным изменениям этнического со-ст в в ряде крупных городов. Одн ко облик регионов менялся очень медленно. Просто некоторые группы ст новились более з метными, т к к к сосредоточив лись в сфер х общественных конт ктов (рынки, стройки, ЖКХ). Одн ко есть отдельные р йоны, где сост в н селения действительно з метно изменился (н пример, восточные р йоны Ст в-ропольского кр я).

¹ См.: Кисриев Э. Ф., Тишков В. А. Множественные идентичности между теорией и политикой (пример Д гест н) // Этнические к тегории и ст - тистик : деб ты в России и во Фр нции. — 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, иммиграция будет расти, необходимо правильно регулировать и простимулировать переселение этноэтнического населения и упрямлять 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 (идентичности) человек — это его личное дело, выражением культурной свободы является не только право пребывания в группе и сохранение её культуры, но и право выхода из группы и переход в другую. Именно в сторону более свободной динамики и более сложного этнокультурного облика российского народа направлена историческая тенденция, 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 тюркских народов на международном уровне. Наш 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. Кульбачевской, В. В. Степанов. — М., 2015.

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

Коренные народы отличаются следующие признаки: с самоидентификация в соответствующем качестве как индивидуальном уровне, так и коллективном; историческая связь с сообществами, населявшими определённые территории до прихода колонизаторов или иного пришлого населения; тесная связь с землёй поселения и её природными ресурсами; событийные социальная, экономическая и политическая системы; свои культурные практики, язык, систем верований; отсутствие доминирующих позиций в обществе; непрерывность и 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 развитие коренных народов в условиях постиндустриального общества влечёт всё меньше возможностей для сохранения их традиционного образа жизни, материальных основ их этнической культуры и, как следствие, для продолжения существования с ними 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 конкретное их наименование — коренные малочисленные народы Севера (КМНС). Российский исторический опыт выделения народов Севера в отдельную группу основан на их особых занятиях (оленьеводство, охота, рыболовство и собирательство), обусловленном этими занятиями образом жизни, так же как и их духовном осмыслении своей неразрывной связи с землёй и окружающей природой.

Политическая Россия отличалась невмешательством в уклад жизни северных боригенов. 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». Приписки к разрядам предопределяли права и обязанности «инородцев». Изменение образа жизни

создало предпосылки к обретению иного преемственного пути. В качестве положительных моментов преемственной политики царского периода (при наличии многих недостатков) исследователи отмечают органичное, осторожное вмешательство обществ и государственных институтов в систему традиционных социальных связей, культуру и экономику коренных народов. Аборигены предостерегали с возможностью самостоятельного выбора темпа интеграции в российское общество.

В основу политики Советского государства по отношению к народам Севера (их именовали туземцами, туземным населением, родностями (племенами) северных округов, местными родностями Севера) был положен концепция неуклонного пути развития, которая демонстрировала преимущества социализма перед капитализмом в решении проблем коренного населения. В 1926 г. «Временным положением об управлении туземных родностей и племён северных округов РСФСР» был сформирован список из 26 местных родов 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, охотничье, рыболовство, морской зверобойный промысел), традиционный быт (кочевнический, полукочевнический 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, Тымовский, Эвенкийский, Чукотский, Корякский национальные округа. В контексте советской национальной политики они были призваны гарантировать развитие коренного 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 решил проблему. Характерна в целом для советского периода политика государственной опеки (патернализм) 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., изменил приоритеты государственной власти в отношении

н родов Север . Был признан их особый статус, что не в последнюю очередь связано с традиционной этнической мобилизацией северных боригенов — общественным движением в защиту своих традиционных культурных ценностей. Важным рубежом стал 1990 год, когда состоялся I Съезд народов Севера и был создан 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. Начался процесс 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 правах коренных народов Севера». Роботом и разработкой законопроекта проводилась группа сотрудников Института этнологии и антропологии РАН и Московского государственного университета. Народы Севера в данном законопроекте определялись по двум основным критериям: 1) вхождение (постоянное проживание на территории предков или сопредельных территориях во время вхождения в состав Российской Федерации); 2) сохранение традиционной системы жизнеобеспечения благодаря ведению промыслового хозяйства (оленоводство, охотничье, рыболовство, морской зверобойный промысел, сбор дикорастущих растений). Основными предложенными критериями в 1995 г. этнографы опубликовали «Список народов Севера России», включивший 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 крелов и русских старожилов Сибири, смешавшихся с народами Севера и в настоящее время живущими теми же, как и коренные малочисленные народы, в традиционном природопользовании.

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

век и осознающие себя с самостоятельными этническими общностями. В 2000 г. Провительством 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 районе, 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, долгане, ительмены, камчатцы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, ненцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (улыты), орочи, осетины, селькупы, сойоты, тывы, теленгиты, телеуты, тофалары (тофы), тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, чукотцы, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены (ламуты), энцы, эскимосы и якуты. 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
Долгане	6571	7261	7885
Ительмены	2429	3180	3193
Камчатцы	...	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
Н н йцы	11 883	12 160	12 003
Нг н с ны	1262	834	862
Негид льцы	587	567	513
Ненцы	34 190	41 302	44 640
Нивхи	4631	5162	4652
Уйльт [в 2002 г. ульт (ороки)]	179	346	295
Орочи	883	686	596
С ми	1835	1991	1771
Селькупы	3564	4249	3649
Сойоты	...	2769	3608
Теленгиты	...	2399	3712
Т зы	...	276	274
Телеуты	...	2650	2643
Тоф л ры	722	837	762
Туб л ры	...	1565	1965
Тувинцы-тоджинцы	...	4442	1858
Удэгейцы	1902	1657	1496
Ульчи	3173	2913	2765
Х нты	22 283	28 678	30 943
Челк нцы	...	855	1181
Чув нцы	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
Юк гиры	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 общегосударскими 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 признано, что «засчитывается исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» и ходится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Привовому регулированию различных спектров 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. Кроме того, значимым видом государственной поддержки северных регионов относятся создание условий для сохранения и развития традиционных видов хозяйственной деятельности, обеспечение жильём, поддержкой в сфере образования и культуры. З -

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 утвержденного 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 подчеркивается, что уровень жизни граждан, относящихся к малочисленным народам Севера, проживающих в сельской местности или ведущих кочевой образ жизни, зачастую ниже среднего российского, уровень безработицы в регионах 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 предостережение дополнительных гарантий малочисленным народам Севера — объективная необходимость.

Практически реализация принятых законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера, многие годы осложнялась отсутствием на федеральном уровне официально утвержденного порядка отнесения граждан к коренным малочисленным народам (это было поводом для ряда родственных препятствий в сфере предостережения им социально-экономических прав). Столкнувшись с тем, что их этничность является юридически значимой, люди были вынуждены проходить различные бюрократические процедуры объективной 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 ч -

сти уст новления порядк учёт лиц, относящихся к коренным м лочисленным н род м». З кон пропис л мех низм учёт гр жд н РФ, относящихся к коренным м лочисленным н род м (в том числе перечень подлежа щих учёту сведений о лиц х, относящихся к коренным м лочисленным н род м; перечень документов, предст вяемых з явителем в уполномоченный орг н, т кже основ ния для отк з в учёте з явителя в к честве лиц , относящегося к коренным м лочисленным н род м). Госуд рственную услугу по учёту будет ок зыв ть Федер льное гентство по дел м н цион льностей н основ нии з явлений гр жд н, т кже сведений орг нов вл сти и общин коренных м лочисленных н родов. Н формиров ние реестр или список лиц, относящихся к коренным м лочисленным н род м, отводится дв год . В итоге люди смогут единожды предст вить сведения и документы о себе, изб вившись от необходимости многокр тно повторно предст влять информ цию в р зличные з интересов нные орг ны.

В н стоящее время особые пр в и преференции для предст вителей коренных м лочисленных н родов обусловлены не столько этнической прин длежностью, сколько особым (тр диционным) обр зом жизни. Особые пр в и гр нтии предост вяются только тем их предст вителям, которые внесены в офици льный перечень, н селяют мест тр диционного прожив ния и тр диционной хозяйственной деятельности м лочисленных н родов Российской Федер ции, з ним ются тр диционной хозяйственной деятельностью и тр диционными промысл ми. Лиц , имеющие ту же этническую прин длежность, но прожив ющие вне ук з нных территорий, не обл д ют дополнительными преференциями.

Вместе с тем этнический принцип ок з ния госуд рственной поддержки ост ётся кту льным. Введённ я и утвердивш яся в советское время номенкл тур н родов Север не могл не ок з ть влияние н их с мосозн ние.

Существует несколько концепту льных подходов к проблеме определения д льнейших перспектив р звития коренных м лочисленных н родов Север . Перв я концепция — тр дицион лизм, ориентиров нность н прошлое, которое к к совокупность ценностей-тр диций противопост вяется н стоящему. Одн ко д нный подход предст вяется несбыточным, поскольку иде лизирует т к н зыв емый тр диционный обр з жизни и не учитыв ет к рдин льные изменения во всех сфер х жизни коренных м лочисленных н родов Север и связ нную с этим соци льную дифференци цию в среде этих н родов.

Втор я концепция — модернизм, выбор европейской модели обр з жизни. Её сторонники счит ют р звитие оленеводств , охоты, рыболовств бесперспективным, т к к к эти з нятия не обеспечив ют жизнедеятельность н родов Север . Они предл г ют быстрыми темп ми

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 предствления о естественном поступательном развитии обществ, 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 той политики многие северные боригены, не выдержав заданных темпов, превратились в «люмпенов»: они потеряли свою традиционную культуру, новую так и не приобрели.

В начале 1990-х гг. была инициирована концепция *неотрадиционализма*, предполагая обновление северных боригенных культур в синтезе традиционализма и модернизма. Народы Севера предлагалось пересмотреть отношение к политике интернационализма и сделать упор на собственные силы, традиции и опыт. Эта концепция нашла свою поддержку в том числе в среде этнологов. Но, как заметил известный этнограф З. П. Соколов, 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 хозяйств, сочетание туралного хозяйств и рыночных отношений, самостоятельность развития и помощь государства, развитие русскоязычия и родных языков и другое»¹.

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

¹ Соколов З. П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Севера и Сибири: традиции и современность. — М.: Институт 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 в 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 этноисторика. — 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 примеры «финно-угорского вопроса» / Ю. Шубев [и др.] // Вестник Российской науки. — 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 историка. Дебаты в России и во Франции. — М.: Росинформгрупп, 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. Степанов, В. А. Тишков. — 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, внесшие существенный вклад в формирование культуры России, и сегодня продолжают оказывать немалое влияние на различные сферы жизни общества.

Данный главу содержит основные сведения о наиболее распространенных на территории Российской Федерации религиях. В ней рассказывается об истории их возникновения, основных вероучений, принципах организации религиозных институтов, также дается информация об обрядовой стороне каждой религии, принципах и правилах поведения в храмах, мечетях, синагогах, буддийских храмах и других культовых сооружениях. При описании каждой религиозной традиции упор делается именно на российские религии.

§ 5. Государственно-религиозные отношения

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

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

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

Также в неприменительной 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 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 сообщась 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, также принятое положение религиозных объединений, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». В пре-

мбуле дного зкон подтверждаются конституционные принципы госудрственно-религиозных отношений:

— утверждается право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, 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 содействия достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания.

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

— не вмешивается в определение гражданами своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учётом прав 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;

— обеспечивая 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, 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, предусмотренном своими внутренними уставами;

— 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, образующее 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 законно проживающие на территории Российской Федерации.

Для религиозных групп существует уведомительный порядок регистрации. Уведомление о создании религиозной группы направляет 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 законно проживающих на территории Российской Федерации, образующее 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, обрядам, здоровью и т. д., документ об уплате государственной пошлины. Для регистрации центральный религиозный орган, кроме перечисленных документов, необходимо представить соответствующее решение правомочного органа учредителя (учредителей).

Основными решениями, принятыми 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 выдается соответствующий документ.

По данным Министерств 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 центральные религиозные организации, 28 992 — как местные и 180 как духовные организации, 515 — монастыри, 599 относятся к иным типам религиозных организаций. Значительное число религиозных групп действуют без регистрации.

Нарушение прав 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, также с органами местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы регистрации объединений, выделения земельных участков для строительства культовых сооружений, организации общественной деятельности, реставрации религиозных объектов — памятников культуры, возвращения имущества и т. п. Общую координацию взаимоотношений государств и религиозных объединений осуществляет *Администрация Президента Российской Федерации*.

Высшим надзором за соблюдением законодательства в области взаимодействия государств и религиозных институтов, 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, также межрелигиозное и межконфессиональное взаимодействие.

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

дент РФ с религиозными объединениями, также содействует укреплению общественного согласия, достижению взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания. Общие вопросы взаимодействия государств 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 государств с религиозными объединениями, участие в совершенствовании законодательного обеспечения.

Межрелигиозный совет России объединяет представителей традиционных религий и конфессий — православного христианства, ислама, иудаизма, буддизма. Он способствует диалогу между религиозными организациями, в том числе общими вопросами их отношений с государством, проблемами сохранения и развития духовных основ российского общества. Это в своем роде 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 созданных 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 объединение 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. гл в римского посольств в Константинополе кардинал Гумберт и византийский патриарх Михаил Керуларий предли конфликт учения друг друга. Так произошло разделение христианской церкви на западную (католическую) и восточную (православную). Третьи созыв Вселенских соборов не был осуществлен, но последующие тринадцать соборов признаются только католической церковью.

Православие

Доктрина. Православие представляет собой одну из трёх основных ветвей христианства наряду с католицизмом и протестантизмом. В настоящее время православие доминирует в России, Греции, Сербии, Болгарии, Румынии, Македонии и Черногории, а также в Украине, Белоруссии, Молдове, 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, Эладская, 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 раздельно. Именно по этой причине христиане именуют Бог *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, в молитвах к Богу обращаются только в единственном числе.

Христи не верят, что Иисус Христос является воплощением второго Лица Святой Троицы — Бог Сын . 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 завет Бог (совершили грех) и вкусили плодов деревьев познания добра и зла . Они утратили состояние блаженства и перешли в состояние страданий и греховности, были изгнаны из Рая и потеряли возможность жить вечно. Тем образом, христианское учение говорит о том, что, отступив от Бога , человек оклеветан 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. Христи не 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 спаситься, т. е. снова обрести вечную жизнь. Тем взглядом в общем виде придерживаются все христианские конфессии, однако между ними существует множество различий — иногда и в деталях, 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 (привилегии, установленные на Вселенских и других признанных соборах, Привилегии святых постолов), литургическое предание (содержание церковных таинств, священнодействий, молитв и песнопений), творения святых отцов и учителей церкви, 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 посвящён о жизни и крестной смерти Иисуса Христа , он состоит из 27 книг (их состав один для всех направлений христианства): 4 канонических Евангелия, Деяния святых Апостолов, 21 послание апостолов и Откровения Иоанна Богослова .

Основной христианский символ — крест, являющийся образом Животворящего Креста, на котором был распят Иисус Христос. Для православных характерен восьмиконечный крест. Во времена раннего христианства существовали иные символы, связанные с Христом, его крестной смертью, — рыба (по-древнегречески Τχθύς — на греческом языке, которые в переводе на русский язык означают Иисус Христос Божий Сын Спаситель), агнецок (символ крестной жертвы Христа), виноградная лозь (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 елееосвящение (соборование).

В церквях приняты определённые последовательности богослужений. В православной церкви они называются суточным, седмичным и годовым кругом (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 причащения 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 двенадцатью, 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 распятие) и пятницу (мучения и смерть на кресте). Главным среди многодневных постов — Великий пост — предвещает собой праздник Пасхи. Существуют дни строгого поста (без рыбы).

Принять православно, 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. был проведен церковная реформа, целью 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 был создан 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 (Беллин).

В январе 1918 г. советской властью был издан декрет «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», согласно которому Церковь лишилась прав юридического лица, собственности и государственного финансирования, религия стала частным делом граждан. В 1927 г. временно возглавлявший Русскую церковь митрополит Сергей (Строгородский) издал послание «Об отношении Православной Российской Церкви к существующей государственной власти», в котором Советский Союз признан в качестве государственной родины. 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 большинством епископов в эмиграции.

В 1943 г. государственный политик относительно церкви несколько изменил своё мнение. Московская патриархия была признана единственной за-

конной пр восл вной церковью в СССР, митрополит Сергей был избран п три рхом. Снов открылись хр мы и духовные учебные з ведения. В 1959—1964 гг. по иници тиве Н. С. Хрущёв последов л нов я волн нтирелигиозной и нтицерковной политики. В 1987 г. в р мк х политики гл сности (период перестройки) н ч лся процесс улучшения отношений церкви и госуд рств . Были сняты з преты н исповед ние религий, освещение религиозной жизни в СМИ, отменены огр ничения деятельности религиозных орг низ ций, Церкви ст ли перед в ться зд ния и имущество.

Сегодня Русск я Пр восл вн я Церковь з ним ет второе место среди христи нских церквей по числу номин льных последов телей (около 160 млн человек). Н первом месте к толическ я церковь (более 1 млрд человек). Русск я Пр восл вн я Церковь — крупнейшее религиозное объединение в России, н Укр ине, в Белоруссии, Молд вии. Духовенство н считыв ет более 40 тыс. клириков. В Русской Пр восл вной Церкви 474 мужских мон стыря и 498 женских. В стр н х д льного з рубежья действуют почти 1 тыс. приходов и 40 мон стырей Московского п три рх т , включ я приходы и мон стыри Русской з рубежной церкви. В Русской Пр восл вной Церкви более 38 тыс. хр мов или иного вид помещений, где соверш ется литургия. Её структуры действуют н территории бывшего СССР, т кже н территории стр н З п дной Европы, Кит я, Японии, Юго-Восточной Азии и др.

С 2011 г. в РПЦ принят трёхступенч т я структур орг низ ции еп рхи льного упр вления: *патриархат* — *митрополия* — *епархия*. При этом отдельный мон стырь или хр м могут подчиняться н прямую п три рху и в этом случ е обрет ть ст тус *ставропигиальных*. Н н ч ло 2019 г. в РПЦ н считыв лось 60 митрополий, которые д лее делятся н 309 еп рхий. Еп рхии подр зделяются н *благочиния*, которые объединяют группу приходов, территори льно н ходящихся близко друг от друг .

Старообрядчество. Под *старообрядчеством* поним ется совокупность религиозных течений и групп в русле русского пр восл вия, возникш я в России н фоне конфликт сторонников и противников церковных реформ, проведённых п три рхом Никоном. Иници тив Никон з ключ л сь в приведении богослужебных книг и обрядов к греческой обрядовой пр ктике, что вызв ло резкое неприятие со стороны зн чительной ч сти верующих. Формы протест были р зными — от с мосожжения и голодовки, уклонения от повинностей и неподчинения вл стям до вооружённого сопротивления. Произошло р зделение пр восл вной церкви, получившее н зв ние «р скол», группы верующих, выр зивших протест против реформы, ст ли н зыв ть ст -

рообрядцы ми. 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, во время богослужений совершаются только земные поклоны. Совершая крестные ходы, старообрядцы следуют вокруг храма «по солнцу», «лилуйя» (хвалите Господь) произносится не трижды, а двенадцать раз 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.

Известно, что в 1718 г. указом Петра Первого о борьбе с расколом начались гонения старообрядцев. Преследуемые бежали в Поморье, Сибирь, на Дон и за пределы России. Духовными центрами стали новоселые монастыри и скиты в глухих, незаселённых местах. Впоследствии старообрядцы расселились также в 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 обрядов) и *беспоповский* (отрицающий возможность существования истинного духовенства). Оба эти направления split на ряд церквей, соглашений 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 называлось беглопоповским. В 1846 г. с присоединением к беглопоповцам Босно-Сербского митрополита Амвросия (Попов-Георгополи) возникло Белокриницкая иерархия, известная в России и странах бывшего СССР как Русская православная старообрядческая церковь (РПСЦ). В состав РПСЦ входят 14 епархий. Епископством состоят 8 архиереев во главе с митрополитом Московским и всея Руси. РПСЦ насчитывает 260 приходов. Духовный центр РПСЦ расположен 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

рхиепископ Алекс ндр (К линин). Его резиденция р сположен при Покровском соборе (З москворечье), который в н стоящее время является гл вным хр мом РДЦ (р нее этот ст тус имел Сп со-Преобр женский собор в Новозыбкове).

Сторонники беспоповств , в свою очередь, отк з лись от всех т - инств, которые должен соверш ть только священник, и сохр нили лишь те, которые в исключительных случ ях может соверш ть мирянин: крещение и исповедь (скитское пок яние). Последов тели этого н пр вления ст рообрядчеств не имеют духовенств . Эт ветвь ст роверов отриц ет необходимость священств для сп сения души. Крупнейшее объединение ст рообрядцев-беспоповцев — Дреллепр восл вн я поморск я церковь (ДПЦ). С 1989 г. действует Российский совет ДПЦ, объединяющий общины Российской Федер ции, Укр ины, Белоруссии, Молд вии, К з хст н и Киргизии. Высшим орг ном упр вления ДПЦ в России является Всероссийский собор, в мировом м сшт бе — Единый собор ДПЦ. Н территории России з регистиров но 50 религиозных орг низ ций ДПЦ (н 2012 г.).

Самостоятельные православные юрисдикции. Н ряду с РПЦ и ст рообрядческими согл сиями в России действуют с мостоятельные пр восл вные юрисдикции, не имеющие общения с Вселенским пр восл вием. К жд я из т ких юрисдикций пол г ет себя подлинной церковью, з ч стую отриц я возможность церковного общения с предст вителями других церквей, и имеет собственную церковную иер рхию и дминистр тивные центры. В 1921 г. н территории современной Сербии среди русских эмигр нтов, покинувших стр ну вследствие революции и Гр жд нской войны, возникл Русск я пр восл вн я церковь з гр ницей (РПЦЗ). В 2007 г. он воссоединил съ с РПЦ н пр в х с моупр вления, одн ко ряд клириков критически оценили объединение и отк з лись от него.

В 1930-х гг. обр зов лись т к н зыв емые Истинно-пр восл вные церкви (ИПЦ). Их преемник ми сегодня являются Русск я истинно-пр восл вн я церковь (РИПЦ), Российск я пр восл вн я втономн я церковь (РПАЦ), Российск я пр восл вн я церковь (РосПЦ) и ряд других. Эти м лочисленные по числу приверженцев церкви объединяет жёстк я консерв тивн я позиция, в ост льном они придержив ются пр восл вной догм тики.

Католицизм

Н ч ло конт ктов Древнерусского госуд рств с л тинской церковью относится ко второй половине X в. После принятия христи нств в 988 г. великий князь Вл димир I уст н влив ет тесные отношения с з п дноевропейскими госуд рями, что способствует периодическим

визит м предст вителей л тинского духовенств н Русь. Эту политику продолж ют преемники князя. Они з ключ ют дин стические бр - ки с иностр нными пр вящими дом ми, д же несмотря н оконч тельное р зделение европейского хр исти нств н з п дное и восточное в 1054 г. В домонгольский период в русских город х Киеве, Новгороде, Смоленске строятся первые к толические церкви, предн зн ч вшиеся гл вным обр зом для иностр нных купцов. Покорение приб лтийских племён сил ми духовно-рыц рских орденов в н ч ле XIII в. привело к обострению отношений между обоснов вшимся в Приб лтике Ливонским орденом и Новгородским княжеством. Оди ко последов вшие военные столкновения носили скорее лок льно-политический, чем религиозный х р ктер, поскольку Рим офици льно не с нкциониров л крестоносное з воев ние русских земель.

В период возвышения Московского госуд рств в XIV—XV вв. московские князья взяли твёрдый курс н изоляцию своих вл дений от з п дного религиозного влияния. Пл н церковной унии с Римом был решительно отвергнут большинством русского духовенств и великим князем В силием II. Впоследствии посещения вл дений московских госуд рей римско-к толическим духовенством носили х р ктер офици льных диплом тических визитов. События Смутного времени (1605—1613), породив неприязненное отношение к Римской церкви, н долго з труднили деятельность к толического духовенств в Московском ц рстве в XVII в. Только в период регентств ц ревны Софьи (1682—1689) к толики получ ют относительную свободу действий н территории госуд рств . Ещё более пр гм тичный в религиозных вопрос х Пётр I д ёт р зрешение н открытие первых к толических хр мов в Москве и С нкт-Петербурге.

В связи с р здел ми Речи Посполитой в период пр вления Ек терины II в подд нстве Российской империи ок зыв ются многочисленные группы н селения к толического вероисповед ния. В 1772 г. импер триц с нкционирует учреждение первой в России Могилёвской к толической рхиеп рхии. К концу XIX в. уст н влив ются ст бильные диплом тические отношения между Петербургом и В тик ном. После изд ния в 1905 г. м нифест «Об укреплении н ч л веротерпимости» религиозные пр в российских к толиков (к к и других непр восл вных) были зн чительно р шпирены.

После событий октября 1917 г. к толики, к к и другие хр исти не в Советской России, были подвергнуты репрессиям. В н ч ле 1990-х гг. (ф ктически с уст новления офици льных диплом тических отношений между СССР и В тик ном в 1989 г.) К толическ я церковь получ ет свободу действий н территории России и бывших советских республик, что выр ж ется в учреждении епископий, приходов и к -

толических учебных заведениях. В настоящее время количество католиков на территории Российской Федерации оценивается приблизительно в 600 тыс. человек (в Великобритании живут цифру 789 тыс. человек).

Католицизм в России, как католическая церковь основывается на своих верованиях и 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 верования были приняты догматы, не признанные в православном вероучении: догмат о чистилище (месте, где души умершего очищаются от последствий простительных грехов посредством возносимых за неё молитв), догмат о непорочном зачатии Девы Марии (зачатие и рождённость обычным способом Девы Марии не следовал 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 и 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 календарной 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 немедленно после крещения, откладывается до достижения крещёным возраста 13—15 лет, когда сознательно может подтвердить приверженность христианской вере.

Во время хождения 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; разговорить полгается только вполголос, после окончания богослужения следует воздерживаться от разговоров. Во время богослужения нельзя вставать, ходить по храму, фотографировать, производить аудио- или видеосъемку.

Праздники и посты католического церковного года отсчитываются по григорианскому календарю. Католики 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, 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 ходит папа (епископ) римский, избираемый пожизненно коллегией кардиналов. *Кардиналы* — высшие после папы духовные лица католической церкви. Согласно действующему каноническому праву священник может быть дьяконом лично папой римским любому священнослужителю в священодьякон, священник или епископ (в отдельных редких случаях — даже клирику, не имеющему сана).

Католическая церковь состоит из тысяч независимых периферийных церквей — относительно крупных сообществ католиков на той или иной территории. Такие церкви называются *диоцезами* (епархиями), их возглавляют духовные лица священоепископ, архиепископ или митрополит. Периферийные церкви в какой-либо отдельно взятой стране вместе могут образовать поместную церковь, её епископы — епископскую конференцию. Католическая периферийная церковь состоит из отдельных приходов, во главе которых стоят настоящие епископом настоятели. Согласно сложившимся традициям, всё католическое духовенство, получая посвящение в священство, приносит обет безбрачия — *целибат*. Посвящение в священство 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* разделялся на пресвитерианство (с идеей, что группа общин управляет 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 четвертое, радикальное направление Реформации — *анабаптизм*. Наследники этого направления, *меннониты*, настаивали на крещении только взрослых людей. Перечисленные движения считаются протестантизмом первой волны (классическим протестантизмом).

В 1609 г. в Голландии из группы английских кальвинистов образовались общины последователей Дж. Смита — *баптисты*. Под влиянием идей баптистов 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. заметна 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. Уайта был создан организацией с многокрупного 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 указа Екатерины II о привлечении в Россию иностранных колонистов в страну прибыли

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

В 1920-х гг. деноминации «неканонических» протестантов не преследовались советской властью, преследовались «сектанты» как союзники. 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 слов 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 в жнейшим средством угождения Богу. Существует уставное и строгое соблюдение заповедей и активное влияние на общество через заботу о нуждающихся и нравственный пример. Меннониты, квакеры и большинство двентистов придерживаются ацифизма и отказываются служить в армии.

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

является общин , которой управляет собрание верующих во главе с пастором. Многие протестанты платят десятину и содержание своей церкви. Церковные служители являются лишь делегатами сообществ верующих, все верующие считаются носителями священства. При этом в ряде церквей существует церковная иерархия с прямым подчинением общин. «Армия Спасения», двендисты седьмого дня и Ново-постольская церковь имеют единые управленческие центры, остальными деноминациями организованы независимые союзы и ассоциации с большой автономией общин. Промежуточное положение занимает методистская церковь, состоящая из автономных церквей, но управляемая двумя группами (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 предначинены к вечному спасению, другие — к вечной гибели), баптизм — принцип независимости поместных общин и требования свободы совести и отделения церкви от государств, евангельские христиане — принцип 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, двендисты седьмого дня — отрицания бессмертия души, почитания субботы как «седьмого дня» и здорового образа жизни, Ново-постольская церковь — культ современных постолов, 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 уст новоконкретных 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 Ново-постольской церкви признаются три таинства: крещение, причастие и «зачатие 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 Жтвы. Адвентисты считают обязательным праздником только субботу, но могут по желанию участвовать в общехристианских праздниках.

§ 7. Ислам

Появление ислам относится к первой половине VII в. Сербского язык 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. Арабы в то время были знаемы учения иудеев и христиан.

До первой проповеди пророк Мухаммад (ок. 570—632 гг.) жители Аравии поклонялись разным богам, верили в силу колдовств 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, передая 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 (Бог), и что Мухаммад — Его посланник». Признание многобожия, с точки зрения мусульман, является самым тяжким грехом.

Благочестие и покорность Богу проявляются в ежедневной молитве — *намазе*. Это второй столп ислама. Ислам предполагает общинность, не только индивидуальную практику. Посещение мечети каждую пятницу (*джума-намаз* с проповедью имамом) является обязательным для мужчин и желательным для женщин. Раз в год в течение лунного месяца Рамадан (или Рамазан) 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 мусульман 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 ранневекового иудео-христианского мира. Его корни близки к ветхозаветной. Мусульмане считают иудеев и христиан «людьми Книги», близкими им по вере. Библия (и Ветхий, и Новый Заветы) признётся мусульманскими священной. Также они почитают пророков, единых для иудеев, христиан и мусульман: протца Авраам, пророк Моисея, Ису (Иисус Христ)

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 предствлениям мусульман, Коран является собой прямую речь Бога, переданную пророку Мухаммаду более чем за двести лет. *Аяты* (стихи) Корана ниспосылались пророку вплоть до его смерти в 632 г. Коран был ниспослан на арабском языке, именно поэтому с крельным знанием обладает именно арабский текст.

Ритуальные формулы Корана составляют неотъемлемую часть исламского культа. Мусульмане читают Коран и изучают его суры. Быть коран-х физом — знать Коран наизусть — среди мусульман очень почетно. Ислам требует от своих последователей особенно бережного отношения к Корану. Его нельзя трогать грязными руками, в стопке книг Коран должен быть всегда наверху, и Коран можно класть только Кораном. 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. Он является важнейшим источником, из которого мусульмане черпают сведения о том, как надо поступать в повседневной жизни, чему следовать, 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, 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. включили в себя ряд военных столкновений, в которых Али стремился идти на компромисс и не допускать окончательного раскола в среде мусульман. В результате после очередной битвы от него ушли некоторые воины, объявившие себя врагами к халифа Али, так и его противник. Так появилось религиозно-политическое направление *хариджиты* («покинувшие»).

В основе шиитской доктрины лежит идея о том, что мусульмане 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 «двухдесятниками», т. е. признают двенадцать имамов, последний из которых, Мухаммад аль-Маджи, по утверждению шиитов, ушёл в сокрытие во второй половине IX в. Его явление ожидается в конце времён. Шиизм распространён в Иране, Азербайджане, Боснии, Ираке, Ливне и других странах. Количество шиитов в России невелико. Среди переселенцев из Средней Азии можно встретить представителей существенно 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 мазхабы: ханфитский, маликитский, шафиитский и ханбалитский, названные так по именам их основателей. В России распространены ханфитский 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 создание 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 организационно сложившуюся форму коллективного вероисповедания ислама, наделённую региональной этнической спецификой.

Стоит отдельно выделить совокупность *салафитских* движений¹, являющихся ультраконсервативным крылом суннитского ислама. Идеологом салафитов является эпохальный предок (ас-салаф ас-салих),

¹ В отношении салафитских движений также употребляют термин «ваххабизм» (по имени основателя этого движения Мухаммада ибн Абдалвахаба), 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 ожидается Средневековье, нормы которого ради спасения истинной веры они готовы защищать и с помощью силы.

Согласно исламским предствлениям, душа человека обладает добродетельной природой (*фитра*). Всё учение ислама направлено на то, чтобы помочь человеку сохранить свою душу чистой, в изначальном совершенстве, т. е. избиваться 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 священство и самого понятия священства. В исламе нет единого главы (того, как папа римский). В ряде стран, в том числе в России, созданы системы 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*), руководство всеми общинами регион 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 учитывался двучленный центр — Урал-Поволжье и Крым, по мере расширения империи к ним добавлялись Кавказ.

В советские времена в нашей стране умм, согласно исторической традиции, был разделён 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 Кавказа, 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 центров 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 и более 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 Севостополя.

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 поддержке: организуют благотворительную помощь, выступают с обращениями инициативами. Именно мечеть часто становится для приезжих одним из важнейших источников информации о светских проблемах повседневной жизни в России.

Ислам в России одновременно един и разнообразен: отличается наличием региональной специфики (Поволжье, Кавказ, Крым), локальными традициями и влиянием этничности. Этот специфик должен 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 этнокультурными могут быть разные религии. Кроме того, после десятилетий советской атеистической пропаганды и в условиях постсоветской религиозной свободы граждане России активно переосмысливают 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 мировых религий. Специфика иудаизма заключается в том, что в основе этой религии лежит этническая самодентификация. Иудаизм считается одной из древнейших религий, существующих в настоящее время. 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 частью (её вторым считают пророк Моисей), книги *Невиим* (книги Пророков) и книги *Ктувим* (книги Писаний). В Танахе описаны ключевые иудейские воззрения и сотворение мира, заповеди, которым должен следовать каждый православный 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 предствлений 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 признанных всеми православными иудеями. Эти принципы веры постулируют строгое единобожие, обозначают ожидание Мшиаха (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), остальшие 248 (по числу органов человеческого тела) — предписательный. Эти заповеди регламентируют различные стороны жизни последователей и включают вероучительные, этические, ритуальные и правовые спектры. Святым являясь иудейская молитва — «Шма» (в переводе «внемли»), постулирует, что Бог¹ един, и призывает к любви к нему и верности Ему.

Важное религиозное значение в иудаизме имеет ношение мужчинами кипы — традиционного головного убора, соблюдение *кашрута* — системы ритуальных правил, определяющих соответствие чего-либо иудейскому праву. Значимым для иудея делом является *цдака* — благотворительность, подаяние 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 приход Мшиаха, который, согласно их верованиям, восстанет 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, выполняет функцию мест 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 мужчины 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 не ходят в синагогу можно только с покрытой головой — в знак признания власти Бога. Чутье всего на голову надевают кипу, хотя это может быть и любой другой головной убор. Если на дверном косяке не ходят с закреплённым футляром, в который вложен пергамент с отрывком из Торы, то до него нужно дотронуться, переступая порог.

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

В син гоге нельзя громко р згов рив ть, перебив ть р ввин и *кантора* (певчего). Не рекомендуется бр ть с собой в син гогу м леньких детей — они могут помеш ть молящимся. В син гоге не приняты тесные конт кты между мужчиной и женщиной, если это не ближ йшие родственники, поэтому стоит воздерж ться от рукопож тий и объятий.

Иуд изм не предст вляет собой монолитного учения. В нём существует большое количество н пр влений, которые могут иметь р зличия в догм тике, интерпрет ции священных текстов, риту л х, времени и месте их появления, численности приверженцев. Ортодокс льный иуд изм возник к к ре кция н новые течения иуд изм в Европе и США. Приверженцы этого н пр вления считают себя прямыми н - следник ми исторической тр диции, сформиров нной в т лмудический период иуд изм . Сторонники ортодокс льного иуд изм считают, что основой иудейской религии ост ются религиозные з коны в том виде, к к они сформулиров ны в Т лмуде и в фунд мент льном своде пр - вил и риту лов, кодифициров нных в средневековом кодексе «Шулх н Арух».

К ортодокс льному иуд изму можно отнести *хасидизм*, который возник в XVIII в. н территории современной Укр ины. В учении х - сидов особое место з ним ет эмоциональное постижение Бог . Иногда это н пр вление относят к религиозно-мистическим или просто мистическим н пр влениям в иуд изме. Х сидизм н иболее р спростр нён н территории современной России в форме Люб вичского х сидизм (движение Х б д Люб вич).

Другим течением ортодокс льного иуд изм является «литовское» *течение*. Оно исторически сформиров лось н территории Великого княжеств Литовского. Предст вители этого течения живут и в Росии. В XIX в. возник ортодокс льный модернизм, который придержив ется основных принципов ортодокс льного иуд изм , но совмещ ет их с современной культурой и цивилиз цией. Ортодокс льный модернизм является доминирующим в Изр иле. Тесно связ н с ортодокс льным модернизмом религиозный сионизм, который т кже появился в XIX в. Он интегрирует принципы ортодокс льного иуд изм с современными ре лиями, т кже придержив ется идеи сионизм , т. е. объединения всех евреев н их исторической родине и созд ния Еврейского госуд рств .

В противовес ортодокс льному иуд изму существует иуд изм реформистский, иногда н зыв емый прогрессивным. Сторонники этого н - пр вления не призн ют вторитет Т лмуд и не ожид ют приход Мессии. Ответвлением реформистского иуд изм , ст вшим отдельным течением, является консерв тивный иуд изм. Он возник в середине XIX в. к к попытк компромисс между ортодокс ми и реформист -

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

В соответствии с древней традицией провинциалисты обязаны читать три ежедневные молитвы (по иудейским предстательствам сутки и читаются с вечера) — утренняя (Шхрифт), дневная (Минха), вечерняя (Маарив). С молитвой в начале дня 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 к лбу и к левой руке). Иудеи еженедельно отмечают субботу — *шаббат* — день, посвящённый Богу. В субботу проходят основные общественные молитвы в синагогах. Многие виды деятельности в субботу запрещены.

В иудаизме есть несколько ключевых праздников. *Песах* (Пасха) отмечается 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 длится семь дней — *Шавуот* — приходится на май — июнь, он отмечается два дня. Шавуот посвящён изучению Священного Писания. В этот день рекомендуется есть только молочную пищу.

Суккот (праздник кущей) обычно празднуется в сентябре — октябре. Его отмечают семь дней в палатках строений евреев по пустыне во время Исхода из Египта. Верующие строят кущи (т. е. шалши, на иврите — сукк) в палатках временных жилищ, 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, чтобы нам хороший и сладкий год». На десятый день месяца тишрей наступает *Йом Киппур* — День покаяния, искупления и всепрощения. В этот праздник соблюдаются строжайший пост, при этом исключается даже употребление воды. Исключение делается только для беременных женщин и больных. Нельзя работать (в том числе упрямлять любыми механизмами, включать 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 несли совсем немного священного масла — его могло хватить только на один день, но чудесным образом им хватило 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 дари (февраль—март), посвящён спасению евреев Персидской империи царем Есфирью. В синагоге читают Книгу Есфири. 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 *обрязание* — ритуальную операцию по удалению крайней плоти, символизирующую союз между Богом и еврейским народом. Обрезание предписано совершить на восьмой день после рождения ребёнка, даже если этот день выпадет 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 не делились особым юридическим статусом. Гонения на религию, происходившие в советские годы, коснулись в том числе и иудизма.

В современной России есть несколько централизованных иудейских организаций, объединяющих представителей различных протестантских иудизмов. Иудизм 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 иудизма «литовского» протестантизма и является преемником 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, 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 цревич 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 пределы. 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 привнесений буддийской мысли, но один дошёл до нас, по мнению большинства исследователей, без существенных изменений. Эта школа получила название *тхеравада*¹, что в переводе с пали означает «учение старейшин». Священные тексты этой школы составляют несколько десятков книг и носят название *Типитака* или *Палийский канон*. Эти книги содержат привнесения самого Будды, переданные его ближайшим учеником Анандой, подробно описанные приемы 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 тхеравды и в России, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге.

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

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

философ Н г рджуну, который ввёл в оборот новые тексты, приписываемые традицией махаяны к 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), ваджраяна и ряд других. Основные регионы, в которых распространены махаяны: Китай, Корея, Япония, север Вьетнама.

В середине 1-го тыс. н. э. возникли новые формы махаяны — ваджраяна (в переводе с санскрита « колесница »), которая быстро распространилась, в конце 1-го тыс. широко распространяется в Тибете и предгорных регионах. Ваджраяна использует практики, основанные на *тантрах* — священных текстах эзотерического содержания, признанных не только буддизмом, но и отдельными направлениями других индийских религий: индуизмом и джайнизмом. Тибетский канон — *Ганджур (Кангьюр)* — является собой многотомный свод буддийских текстов, признанных последователями ваджраяны в качестве священных. Ганджур существенно отличается от Типитки 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 различным родам явлений — начинающаяся 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.

стр д нию. Оди ко, учит Будд , эту ситу цию можно испр вить, изб вление от стр д ний возможно. В этом з ключ ется третья бл городн я истин . Н конец, четвёрт я истин ук зыв ет путь, следуя которому люди могут прекр тить свои стр д ния. Этот путь, получивший н зв ние *Благородный восьмеричный путь*, состоит из следующих звеньев: пр вильное воззрение, пр вильное н мерение, пр вильн я речь, пр вильное поведение, пр вильный обр з жизни, пр вильное усилие, пр вильное п мятов ние и пр вильное сосредоточение. Т кже этот путь н зыв ют *срединным*, поскольку его суть в воздерж нии от кр йностей скетизм и гедонизм .

Буддисты верят в то, что мир предст вляет собой безн ч льный круговорот рождений и смертей — *Сансару*, выбр ться из которой в конечном счёте и ст вит своей целью к ждый буддист. К ждое живое существо после смерти ожид ет новое рождение, одн ко речь не идёт о перевоплощении некой вечной неизменной сущности. С точки зрения буддийского учения нигде в мире нет ничего постоянного, что бы перерожд лось из тел в тело. Будд учил, что все вещи в мире состоят из ч стей, человек т кже являет собой совокупность физических и психических явлений, несводимых к вечной и неделимой душе. Оди из с мых зн менитых мет фор, позволяющих проиллюстриров ть буддийское поним ние человек , — это мет фор колесницы. Подобно тому к к колесниц есть лишь имя, обозн ч ющее совокупность колёс, кузов , втулок и оглобель, человек — лишь имя для совокупности психофизических процессов, в которых отсутствует вечн я, неизменн я сущность, н зыв ем я эго, душой и т. д. Но к к совместить т кое поним ние человек и учение о множественности жизней? В отличие от большинств учений, объясняющих множественность жизней переселением вечной души из тел в тело, буддисты описыв ют это явление с помощью мет форы огня. Огонь являет собой процесс горения. Если от горящей свечи з жечь другую, то перед стся не вечн я сущность огня, процесс горения. Т к происходит и с живыми существ - ми — они являют собой непрерывный процесс возникновения и прекр щения совокупности психофизических феноменов. Когд физическое тело, являющееся основой для психических процессов, умирает, эти процессы продолж ют существов ть, «н ходя» основу в новом теле при з ч тии живого существ .

Но если живых существ неисчислимое количество, то что обеспечи в ет этому мех низму бесперебойную р боту? Буддисты верят, что одним из фундамент льных з конов природы, н ряду с известными физическими з кон ми, является нр вственный з кон *кармы*, который и определяет посмертное бытие к ждого существ . Р зные буддийские школы по-р зному оценив ют роль к рмы в жизни живых существ,

однако все сходится на том, что у каждого поступок человек есть нравственные последствия. Плохие поступки, такие как убийство, воровство, ложь и т. п., ведут к негативным последствиям, в то время как при нравственного поведения неизбежно достигаются положительные результаты.

Рассмотренные выше особенности понимания мироустройства буддисты объединяют в *Три характеристики существования (трилакшана)*, являющиеся фундаментом всего сущего. Это непостоянство (*анитья*), бессмысленность (*анатман*) и страдание (*дуккха*). Непостоянство означает, что все явления в мире подвержены изменениям, бессмысленность — что отсутствует вечная неизменная душа, страдание и боль понимаются не только как болезненное чувство, но и много шире — как неудовлетворительную природу всех составных явлений в силу их непостоянств (и более точно эти характеристики передается словом «неудовлетворённость»). Страданиями признаются и приятные ощущения, наличие которых буддизм, признаётся, 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 «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, так же не бытие. И более 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. Службы, традиционны и являются *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 Тибете) с этого дня официально начинается Новый год. Другой важный праздник — день первой проповеди Будды — так же от-

► ¹ Удн 8.1.

мечется большинством буддистов. На территории Тибет, Монголии и Збайля России ежегодно проводятся мистерии *Цам*, целью которых является охрана последователей Будды от злых духов. Буддисты живут по лунному календарю, поэтому проводимые дни являются благоприятными. Не существует общепринятого поста, однако ожидается соблюдение временного воздержания 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 не ходить 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 самым крупным является центрлизованная религиозная организация «Буддийская традиционная сангха России», глав 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 в джр яны. Данная традиция представлена несколькими школами, из которых в нашей стране наиболее многочисленны *сакья*, *кагью* и *гелуг*. Официальным лидером школы гелуг во всём мире признан 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 Нидлом и имеющая более 80 общин на территории Российской Федерации. Данная организация исповедует буддизм в джр яны, она ориентируется не только на школы, традиционно исповедующие буддизм, проводятся проповеди и среди представителей других конфессий. На конец 2018 г. в России зарегистрировано 269 буддийских организаций, из них 12 центральных, 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 своем общем виде экстремизмом можно назвать противоположную 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 намерению экстремизма присуща нетерпимость к иной мысли. Несогласный взгляд экстремист приобретает статус врага, в то время как собственное сообщество обладает для экстремиста абсолютной ценностью. Значит, экстремистская идеология с недоверием относится к прогрессу, науке и государству, для борьбы с которыми предлагает и альтернативные 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 низким уровнем социального неравенства, отсутствием уверенности в завтрашнем дне, падением авторитета науки и ростом ложной информации;

2) микросоциальные (психологические) факторы вызваны слабостью психологической помощи: трудная ситуация в коллективе и обезличивание психологических переживаний подростка могут стать причиной его вовлечения в экстремистскую деятельность.

В российском законодательстве определение экстремистской деятельности дается в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Закон содержит довольно широкое определение экстремистской деятельности, включающей в себя ряд различных действий, направленных против государства, а также рядовых социальных групп, выделяемых по религиозному, национальному, родовому, половому и языковому признаку. 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 бродить в любых религиях. Существуют экстремистские сообщества, использующие ислам («Исламское государство», «Хизб ут-Тхрир аль-Ислами»), христианство («Армия Бога»), буддизм (движение «969»), индуизм («Вишв Хинду Парид»), 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, Тора и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

Борьба с любым родом экстремизма 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 возможностей для малоимущих слоёв, борьба с коррупцией и её стигматизация, политика социокультурной дигитализации и интеграции инокультурных иммигрантов.

На локальном групповом уровне необходимо отслеживание психологического состояния коллектива, мягкий контроль проблемных подростков, недопущение троллинга и издевательств, обеспечение возможности их социализации и самовыражения, усиление пропаганды, 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, так же представителей легально действующих религиозных организаций.

► **Вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте правовые основы взаимоотношений государств 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; католицизм; протестантизм; ислам; иудаизм; буддизм.
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. Нумкин. — М.: Ин-т востоковедения РАН, 2012.

Игнатенко А. А. Ислам и политик. — М.: Ин-т религии и политики, 2004. История религий в России: учеб. / под ред. О. Ю. Вильевой, 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. Мchedлов. — 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 традиционные нормы отношений между центром 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 стали новелись 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 государств; наконец, *ассимиляция*, которая со временем активизировалась и требовалась к цели инкорпорации. Одновременно происходила унификация юридического статуса территорий, установление единого статуса подданства и управления. Кроме того, имел 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 регионов в состав государств, виды занятий населения, интенсивность русской миграции, удалённость от основной этнической территории русских на Восточно-Европейской равнине и другие факторы. В любом случае обитатели вновь обретенных «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. Непосредственные воздействия различных обстоятельств: частота и интенсивность контактов, социальный состав русского населения (с крестьянами и несливались более тесное общение, чем с военными

или чиновники), повороты в правительственной политике по отношению к «иноверцам». Первоначально являясь уступчивым местом дружелюбному соседству и сотрудничеству. Немалое значение имели хозяйственные связи. Впоследствии в качестве сближающих факторов добились совместное выполнение государственных повинностей и единоверие (по мере просторения православно).

На протяжении XVII—XVIII столетий многократно складывались ситуации, когда необходимость налаживать дружеские отношения с русскими диктовалась с 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 вырождалось в совместных массовых движениях). Народы выступили не в качестве субъектов, в качестве объектов государственной политики. И здесь также не следует видеть проявления пренебрежения влестей к нерусскому населению. Во-первых, абсолютное большинство существующих сегодня этнических общностей в те времена ещё только формировались. Во-вторых, одним из главных принципов имперской государственности был этничность, 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 состав отдельных регионов (устновления обычного права, шариата и др.). При организации управления властью опирались на быстрые «народы», местные элиты, традиционные привилегированные слои — ристократию, родоплеменную верхушку, иногда духовенство. В отношении данной категории подданных действовали практики сохранения некоторых традиционных социальных привилегий и предоставления новых льгот.

Вопрос о сотрудничестве с этническими элитами был одним из ключевых элементов 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 не место в его рядках мог рассчитывать любой предстатель нерусской элиты. Румеется, существовали определённые критерии и ограничения, могли скзываться и личные предпочтения и привязности императоров. Однако социальная и культурная русификация (прежде всего переход в православие) облегчал выходу из местной знати рекрутирование в дворянский корпус, следовательно, и успешную карьеру. В целом *в царской России не велось целенаправленной этнической политики* и не возникло вопроса об учреждении особого центрального бюрократического ведомства для её проведения. Известные выше общегосударственные складывались по большей части исторически, стихийно, в ходе развития российской государственности.

В XVI—XVIII вв. в России обрзавался сложный синтез культур, несводимый к одной конфессии, хотя предстатели неправославных конфессий изначально принадлежали к иным локальным цивилизациям, даже 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 наличие отношений с приверженцами ислама. Количество мусульман в Российской государственности было небольшим, и в целом их отношение к господствующей конфессии было лояльным. Скзывалась 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 оставались христианство «иноверцев» — мусульман и язычников. Вводились определённые ограничения для неправославных подданных в различных сферах: возможность занимать определённые должности, свободное передвижение, ведение предпринимательства и др. Соответственно «новокрещены» пользовались привилегиями в виде временного освобождения от выплаты податей и выполнения повинностей, наказания за уголовные преступления, 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. установило жестокую кару для мусульман, ведущих религиозную пропаганду сре-

ди пр восл вных. При Елиз вете Петровне н т т р, исповедов вших исл м, были переложены все повинности крестившихся черемисов, чув шей и мордвы. Вместе с тем стремление сохр нить лояльность подд нных, избеж ть конфликтов н религиозной почве побужд ло вл сти мириться с существов нием многочисленного мусульм нского н селения. Следует призн ть, что, з исключением нескольких случ ев, в целом м ссы российских мусульм н не подверг лись долговременным репрессиям по религиозным мотив м.

Основными нехристи нскими конфессиями в России были *ислам* и *буддизм*, и духовенство обеих религий в целом поддержив ло российскую верховную вл сть, соответствующим обр зом н стр ив ло свою п ству. Эт лояльность подкреплял сь госуд рственной политикой в отношении иноверных подд нных. Религиозн я терпимость был одним из девизов ц рствов ния Ек терины II. «Когд эби-п диш х [м тушк - госуд рыня] ст л п диш хом, — р сск зыв ется в б шкирском пред нии, — он ст л хорошо относиться к мусульм н м и прик з л [вновь] построить мечети. Н шим здешним мусульм н м, что под вл стью России, был прик з жить по з кону ш ри т »¹. В 1788 г. был учрежден перв я офици льн я орг низ ция российских мусульм н во гл ве с муфтием — Оренбургское м гомет нское духовное собр ние. Исповедов вшие исл м и буддизм россияне были бл год рны з т кое отношение со стороны верховной вл сти. А бурятские л мы д же объявили Елиз вету Петровну и Ек терину II реинк рн циями божеств Белой Т ры (воплощения состр д ния): Елиз вету Петровну з офици льное призн ние в империи буддизм , Ек терину II — з определение юридического ст тус этой конфессии.

Сложно определить н ч ло формиров ния российской идентичности, т. е. с к кого времени пр вомерно вести речь об осозн нии при н длежности не только к своему роду, племени, но и в целом к Российскому госуд рству или Российской империи. Простые подд нные полиэтничной России были р зобщены и отделены друг от друг , обл д ли м лой информ цией о внешнем мире (д и о собственном госуд рстве), перенесли не т к много общих испыт ний, чтобы у них могло вызреть осозн ние общей исторической судьбы и — к к следствие — идея общего для всех них Отечеств . Вероятно, действов л и временной ф ктор: для многих из них прошло м ло времени с момент вхождения в сост в госуд рств , чтобы счит ть его своей Родиной. Лишь немусульм нское н селение Поволжья (мордв , чув ши, черемисы) без труд интегриров лось в сферу русской госуд рственности и пр восл вной культуры, отчего призн ки российской идентичности

► ¹ Б шкирские родословные. — Вып. 1. — Уф , 2002. — С. 99.

здесь и чин ют просм трив ться довольно р но. Существенным стимулом к этому послужил льготный упр вленческий и н логовый режим.

Н род м, присоединяемым к России, предстоял долгий путь к выр ботке сн ч л полной лояльности, з тем и общеимперской идентичности. Ек терин II в инструкции генер л-прокурору А. А. Вяземскому делил сь сообр жениями н этот счѣт. По её мнению, М лоросию, Лифляндию, Финляндию и Смоленскую губернию (с её ополяченным дворянством и многочисленным еврейским н селением) н длеж ло «легч йшими способ ми привести к тому, чтоб оне обрусели и перест ли бы глядеть, к к волки в лесу»¹. Тем не менее прич стность к судьбе России к к общей Родины просм трив ется уже в н ч ле формиров ния полиэтничного госуд рств , особенно в период Смутного времени. Живший в России нглийский диплом т Дж. Горсей, описыв я Смуту н ч л XVII в., отмеч л, что польские интервенты столкнулись с противодействием нерусских н родностей: «Эти инородцы долго н ходились под вл стью русских ц рей... и теперь, лишѣнные привычного хорошего обр щения и притесняемые поляк ми, они вознен видели их, что и послужило им и русским н пользу. Они поднялись в огромном числе, вооружились, н п ли н поляков... р схищ ли их имущество и убив ли»². Известно, что во всен родном ополчении под предводительством Минин и Пож рского уч ствов ли м рийцы, чув ши, т т ры, удмурты, б шкиры, мордв , ног йцы.

Признаки общенационального единения проявлялись и в других ситуациях, когда страна подвергалась опасности иноземного вторжения. Жители с мых отд лённых окр ин обн ружив ли удивительные проявления п триотизм . Это относилось к к к уч стник м боевых действий, т к и к тем, кто ост в лся в глубоком тылу. Уч стие отрядов, состоящих из предст вителей р зных н родов, отлич ло российскую рмию и з помин лось неприятелям. В провинци льной г зете «Восточное обозрение» з 1813 г. нонимный втор, описыв я события Отечественной войны 1812 г., вкл дыв ет в уст фр нцуз следующее сетов ние:

Бычок в ш русской сбил меня;

Едв б шм к мой скрып пуск ет,

К к вдруг к з ки, узденя³,

Чув ш, колмык, б шкирец злой

Р сстроили весь з мысл мой⁴.

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

² Горсей Дж. Сокр щѣнный р сск з, или Мемори л путешествий // Россия XV—XVII вв. гл з ми иностр нцев. — Л., 1986.

³ Зн тные горы Северного К вк з .

⁴ Цит. по: Вишленков Е. А. Визу льное н родоведение империи, или «Увидеть русского д но не к ждому». — М., 2011.

Когда произошло вторжение Наполеона, казачьи и степные вольские туркмены подготовили для поддержки действующей армии отряды конницы, лошадей, сборили деньги. Но к зиме 1812 г. русские войска отступили, одолев французов, остатки «Великой армии» отступили к западной границе; 6 декабря 1812 г. Наполеон отпустил своих солдат и уехал в Париж. В сборных средствах теперь уже не было необходимости. Однако именно 6 декабря 1812 г. вышел царский манифест с благодарностью казачьим и «туркменцам» за жертвования. Александр I выказал желание, чтобы «все предстательные прошения возвращены были тем, кому они принадлежали»¹. В Казанской степи документ перевели с русского языка и поместили в особый ящик, хранящийся в помещении Замка — общеказанского суда.

Вестями о шестивом Наполеоне достигли «бродячих тунгусов» (кочевых эвенков) Енисейской губернии только в 1814 г. Незнание о победоносном завершении войны, эти тихие жители искренне возмечали отпривиться освободить 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. Поконная связь с правительством и «белым царём» (вновь присоединённые территории российского монарха) ограничивались положениями первоначальных соглашений о присоединении, т. е. взаимными необременительными обязательствами (выплата жалованья, вольная служба и др.), пребывание в пределах государственной территории к благо, поскольку наибольшую ценность имел耕地 и земля и защита от внешних нападений. А вот когда государство начало осваивать «национальные окраины», когда народы стали включаться в общеимперскую административную систему, подвергались христианизации, оклались охваченными подушной податью и рекрутским набором, 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 привилегиями и льготами, но и исполнять обязанности в качестве подданных, существовать в условиях действия жёсткого управленческого механизма государства оклались непривычным и труднопереносимым бременем для многих «иноверцев». Тем не менее в России XV—XVIII вв. известны лишь единичные случаи притеснений. *В России сложилась особая общественная структура, которой были присущи взаимная адаптация народов друг к другу и к*

¹ Ивнов М. Очерки, полученных казачьими отличия в военных действиях 1807—1814 гг. // Русско-казанский вестник 1912 год. — Астрахань, 1912. — С. 81.

государству в целом. Но это повлияли огромная территория, открытая демократическая русская культура и устойчивые привязки кругов и 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 «привославие — с модернизацией — народность» имперская бюрократия выразила необходимость использовать элементы национальной политики для консолидации империи, столкнувшись с новыми вызовами. В начале XX в. критически высказались русификационисты, с одной стороны, выступили за жесткую и полную русификацию, с другой, трактовали русскую нацию в этническом ключе, отрицая принадлежность ассимилированных «иностранцев» к членству в ней. При этом этнические границы русской нации понимались в обществе по-прежнему, восточнославянская этничность не была жестким барьером. Положительным было отношение к ассимиляции финно-угорских групп, обрусевших и христианизированных.

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

К концу 1860-х гг. был осуществлен почти полный деполонизация администрации 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 национализма. Но и проект строительства общерусской нации не состоялся. Попытки превратить западный край в часть русской национальной территории столкнулись с твёрдым желанием поляков отстаивать 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 профессором из «лиц русского происхождения» и преподаванием исключительно на русском языке.

Во второй половине 1850-х гг. в связи с общей либерализацией начались процессы. Возникли условия для активизации украинофильства. Вызов со стороны украинского национализма становится темой дискуссии о проблеме формирования славянской нации. Представление о малороссах и белорусских кочевниках русского народа прослеживается в правительственных документах. Большинство русских националистов не видели ничего дурного в сохранении малороссийской региональной специфики и не стремились превратить малороссов в великороссов. *Русскость понималась не как равная великорусскости, но как объединяющая великороссов и малороссов 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 выступили на стороне последних. В середине 1870-х гг. активизация украинофильства была связана с деятельностью Кирилло-Мефодиевского общества. Киевский генерал-губернатор А. М. Дондуков-Корсов придерживался гибкой тактики «приручения» украинофилов, предоставляя им возможности для культурной и научной деятельности, но не делая уступок в вопросе допуск украинского языка в школу. При Александре III цензура 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 в жёстких экспертных знаниях. Проявляя элит и селе-

ние не имели опыт общения с евреями и не знали особенностей еврейской жизни. После утверждения в 1864 г. нового устава в гимназиях и прогимназиях наступил период, когда в отношении евреев действовало «либеральное приглашение» к культуре и ассимиляции. Однако российские власти не провели призывной кампании к евреям, что осложнило ситуацию в последующие десятилетия. В 1881—1882 гг. по заданию окружного управления Российской империи прокатилась волна еврейских погромов. Погромы, 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 быстроразвивающихся, железнодорожном строительстве, на бирже. Боязнь растущей экономической мощи евреев побуждает царскую власть ввести ряд ограничений антисемитского характера. Меняется положительное 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 властью 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 соборно подчинялись более 6 тыс. мечетей, Таврическому — 845. В стране насчитывалось более 46 тыс. мусульманских духовных лиц. Муфтии нуждались в поддержке властей, 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 призывную категорию подданных империи, проживавших в Кавказской области, Степном крае, Туркестане. Это понятие определяло сословное положение и фискальные обязательства. На крымских и волжских территориях понятие «инородец» не распространялось. По мере утверждения в пореформенный период идеи гражданства с привилегиями при выполнении обя-

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 предостережение об угрозе распрощения ислама, особенно в Волжско-Уральском регионе и Степном крае. Властные и стороженностью относились к джиддам, сторонникам реформ и выборочного усвоения европейских влияний. Главным идеологом *джадидизма* в России был Исмаил Гаспринский, издававший с 1883 г. еженедельник «Терджиман» («Переводчик»). Влияние джиддов властью преувеличили. Однако с открытием возможностей для политической деятельности после революции 1905 г. джидды выступили лидерами политической активности мусульман и предприняли попытки координировать их политическую деятельность в империи, провозгласив единый для всех российских мусульман язык.

В период Первой мировой войны — в 1916 г. — в Туркестане и Степном крае произошло крупнейшее восстание казачьих и киргизов, недовольных мобилизациями и прифронтовые бои. Первой мусульманской партией стал «Иттифак» («Исламский союз»), в основном опиравшийся на Поволжье. Позднее появились «Муватт» («Равенство») в Азербайджане, «Алш» в Степном крае и «Милли Фирка» («Национальная партия») в Крыму. Ни одна мусульманская партия не выступила за отделение от России, но большинство считало желательной её федерализацию. В Государственной думе провозглашал мусульманская фракция, ориентируясь на союз с кавказцами.

§ 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. Созданный общеимперский представительный орган, власти не деялись, что Дума и выборы в неё станут фактором политического умиротворения, послужат вырвниванию политико-правового статуса регионов и конфессий. Провитительство, причисляя к «господствующей нации» не только великорусов, но также малороссов и белорусов, рассчитывало на их политическую лояльность в будущей Думе. С тем же император Николай II при обсуждении реформ требовало обеспечить обязательное «привожного 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 порожению првомонрхических партий и выборов в I Думу в 1906 г. Имевшие сильные позиции в I и II Думах кдеты вели торг с нерусскими предствителями окртин по вопросу децентрализации империи. Кдеты отвергли федерализм, национальную автономизацию готовы были принять из тактических соображений. Они также выступили против гражданских ограничений по национальному или конфессиональному признаку.

С думской трибуны был предствлен 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 предствительства этнонациональных движений. Власть фактически признали, что попытка решить этнические и конфессиональные интересы путём их предствительства в Думе потерпел неудачу. Дум не работала как мост между консервативно настроенной монархией и радикально настроенным обществом, но лишь выржал углублявшийся раскол между ними. IV Государственный думачленом выступил с заявлением Председателя Совета министров В. Н. Коковцов, объявившего государственными принципами «единство и нераздельность Империи, первенство в ней русской народности и веры православной». Коковцов подчеркнул, что «под сенью русского двуглавого орла достточно простор 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 окртинные 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 восстновление польской автономии. Более всего имперские власти были обеспокоены настроениями польских подданных. Война усилила 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.: Првительственный вестник. — № 267. — 1912. — 6 дек. — С. 15.

При всех отмеченных изъянах в области национальной политики царской России систем управления окраинами был достаточно продуманной. Он строился с учётом местных традиций, национально-культурных и религиозных особенностей. Этими вопросами ведал специальный департамент в составе Министерств внутренних дел. Окраины постепенно интегрировались в общероссийскую систему управления и развития. Явное проявление российской идентичности демонстрировали немецко-балтийская элита, народы Кавказа, Поволжья, даже Финляндия и Польша. В целом гражданский национализм был заметной идеей в элитной среде России. Как считает историк В. А. Тишков, накануне революции 1917 г. Россия была как империей, так и национализирующимся государством: «После Великих реформ Россия стала новилась всё более современным «национальным государством» в смысле административной, правовой, культурной унификации всех частей империи и интеграции обществ 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 народам, населяющим Россию, подлинное равноправие с самоопределением». Призывалось правительство «решить без малейшего принуждения вопрос о формах государственного устройства», свободного самоопределения вплоть до отделения и обращения с самостоятельными государствами. 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 народов 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 создать собственную государственность. 7 (20) ноября в Киеве по решению Млоиды 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.: НУК, 2007. — С. 558, 574—576.

ныне Украин становится Украинской Народной Республикой. Не отделяясь от республики Российской и сберегая единство её, мы твёрдо стоим на этой земле, чтобы силами нашими помочь всей России, чтобы вся республика Российская стала федерацией свободных 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 людей как *федерация советских национальных республик*. В конструкции российской советской федеративной государственности классическому подходу был определен основополагающая роль. Структурной государственной власти, взаимоотношения центральных и местных органов определены постановлением «О федеральных учреждениях Российской Республики». Декретирование нового типа государств не означало, что большевики имели выверенные теоретические предствления 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. закрепляла федеративное устройство России по национально-территориальному принципу, который сочетал в себе черты союзного государства и федерации на основе автономных республик и областей. Вторым программой 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 вторичную природу. Немало коллизий во взаимоотношениях советского центра и автономных республик вызывалось неясностью принципов соподчинения, многочисленностью органов, учтённых в решении национальных проблем. Большевики выдвигали левые и строенные национальные лидеров на посты руководителей и ответственных работников автономий, общероссийских структур. Они не деялись приспособить коммунистическую модель к их предствлениям о преобразованиях. Но преобладали военно-коммунистические методы управления, пренебрежение этнокультурной спецификой (она казалась несущественной в

пожре мировой революции). Эти методы приводили к игнорированию новой власти и вызывали сопротивление в различных 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 с самоуправляющихся крестьянских миров. Главной целью централизованной власти и этнических лидеров состоял 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 опорой и «слабым местом» большевиков.

Одной из важнейших причин образования СССР как 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. Как стихийным было положение в социальной сфере. Людские потери в Гражданской войне составили, по различным 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 властью был провозглашён: боготворимый ресурс и институции культуры использовались в практических советизации. Стали воспринимать федерализм как переходную ступень к будущему социалистическому единству. Но и трансформация руководителей республик из коммунистов-интернационалистов в местных вождей оказалась делом времени. В Москве усилились централистские тенденции, в республиках — местничество и национализм. Утверждалось, что «истолковывшаяся раньше независимость как фиктивная причина сейчас принимает формы действительного отделе-

ния... Н меч ется оп сность р звития н цион листических и шовинистических тенденций, вредящих р звитию коммунизм »¹. Формы объединения республик были р зр бот ны декретом ВЦИК от 1 июня 1919 г., он обеспечил вз имодействие республик в обл сти экономики и культуры. Н X съезде РКП(б) в м рте 1921 г. Ст лин з явил, что созд нн я в 1918 г. Российск я Советск я Федер тивн я Соци листическ я Республик (РСФСР) — это живое воплощение искомой формы госуд рственного союз , но единству меш ет «игр в республики».

В вгусте 1922 г. для решения вопрос об объединении советских республик был обр зов н комиссия, в которой ктивную роль игр л Ст лин, з ним вший пост Н родного комисс р по дел м н цион льностей. Его проект предусм трив л вхождение всех республик в РСФСР н пр в х втономий. В республик х его поддерж ли только ЦК комп ртий Армении и Азерб йдж н . Ленин был противником ст линского проект . Ст линский подход в большей степени соответствов л созд нию в перспективе унит рного госуд рств . 30 декабря 1922 г. на I Всесоюзном съезде Советов делегации РСФСР, Украины, Белоруссии и ЗСФСР провозгласили образование Союза Советских Социалистических Республик. В Декл р ции ук зыв лись принципы объединения. В Договоре определялись вз имоотношения между республик ми, обр зующими союзное госуд рство. Оно учрежд лось к к федер ция суверенных советских республик с сохр нением пр в свободного выход и открытым доступом в неё. В компетенцию Союз перед в лись вопросы внешней политики, внешней торговли, фин нсов, обороны, путей сообщения, связи. Высшим орг ном стр ны объявлялся Всесоюзный съезд Советов (в перерыв х между созыв ми — Центр льный исполнительный комитет СССР), состоявший из двух пл т: Совет Союз и Совет Н цион льностей.

II Всесоюзный съезд Советов в янв ре 1924 г. принял союзную конституцию, котор я ст л г р нтом целостности огромного госуд рств . Обр з будущего «иде льного Отечеств » ост в лся сложной идеологической конструкцией: декл риров лись «вз имное доверие и мир, н - цион льн я свобод и р венство, мирное сожительство и бр тское сотрудничество н родов». Созд ние СССР было в жным ш гом в решении н цион льного вопрос , определении перспектив межн цион льных отношений в р мк х союзного госуд рств . Основной вектор действий был н пр влен н увязку советского проект с большевистской доктриной построения коммунистического обществ . В жными черт ми системы ст л отк з от тр диций крестьянской культуры. Отст лыми,

► ¹ Цит. по: Этнический и религиозный ф кторы в формиров нии и эволюции российского госуд рств / отв. ред. Т. Ю. Кр совик я, В. А. Тишков. — М.: Новый хроногр ф, 2012. — С. 181.

рекиционными и подлежащими ликвидации считались кочевой образ жизни, шаманский культ, элементы лямбдистской, иудейской, мусульманской, христианской культуры. В целом Сталин не возражал против привнесения в советское строительство этнонациональных характеристик, но оценивал их как второстепенные. Социальная инженерия подвела к деятельности, направленной 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 единый образцовый СССР, включая учреждение второй палаты ЦИК СССР — Совет национальностей (наряду с Советом Союз), вовлечение трудящихся национальностей в политические институты, хозяйственное и культурное развитие, идейно-политическое и кадровое обеспечение политики центра и мест. Принцип национального равенства реализовывался путём *политики коренизации* (татаризация, украинизация, якутизация, казахизация и т. п.), которая предполагала обеспечение необходимого представительства национальностей (депутатов и звоние республикам) в органах власти и управления. Наряду с выдвижением в органы власти представителей трудовых слоёв, во главе своей не имевших образцов, коренизация стимулировала рост системы политехнического образования и просвещения. Особое внимание уделялось идеологической подготовке кадров через коммунистические вузы. Была создана сеть институтов: краевой 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 образцовые звоние групп национальной интеллигенции.

В конце 1930-х гг. в политике появился термин «национальность». Число национальностей ввиду ускоренной культуры и упорядочения полиэтнического социума сократилось до 120. Иерархия и родов (нации, национальные группы и народности) был увязан с административно-территориальной организацией СССР. Это отразилось на целенаправленной создании управляемой и стабильной общественной структуры, включившей не только трудящихся и интеллигентскую прослойку, но и этнокультурные общности. Тем самым коренные национальности были представлены во всех структурах власти общесоюзного, республиканского и местного уровней, и каждый был непосредственно контролировался. Постепенно складывались национально-

государственные образования различного уровня, которые обусловили «матрёшечный» характер федеральной организации. Этнотерриториальную автономию получили около 40 самостоятельных и компактно расселённых народов. В составе 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 обществ. С принятием Конституции «победившего социализма» союзный статус обрели Казхстан 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. за подписью члена Белоруссии был присоединён к БССР. В 1940 г. из состава Молдавской АССР, входившей в состав УССР, и части территории, переданной СССР Румынией, образована Молдавская ССР. Бывшие независимые Литва, Литва и Эстония стали союзными советскими республиками; в состав УССР вошёл Черновицкая область, образованная из части территории, переданной Румынией. Территориальные приращения сопровождалась чистками и депортациями части коренных жителей западных областей Белоруссии, Украины и Прибалтики. Направленные против «классово чуждых элементов», они усилили межэтническую напряжённость, отключившись в пользу 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. большинство образований были ликвидированы.

Рост удельного веса «националов»-выдвиженцев в партизанских организациях, учреждениях, учебных заведениях, подготовках кадров для промышленности и сельского хозяйства, науки и культуры, в ряду 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 вырождалась в поддержке власти при сохранении собственной культуры и местных традиций. Одним из факторов, влиявших на межэтнические отношения и этническое самосознание граждан,

был рост межкультурных контактов. Развитие языков, создание письменности, обучение на родном языке и этнокультурный компонент в содержании образования были в значительной степени национально-политическими.

К середине 1930-х гг. на основе латиницы был 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 (караимы, якуты, башкиры, татары, чеченцы, ингуши, дагестанцы, якуты и Чечено-Ингушетия — они составляли до 50 %. Политико-массовая и культурно-просветительная работа включала этнокультуры в общесоветский контекст. Издано 50 национальных газет общим тиражом 10 млн экземпляров. Действовали государственные еврейский, лезгинский, 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 обществ включала в себя меры по развитию языков и культур, национальных «интернациональным социалистическим» содержанием. Они были призваны заставить и постепенно встраиваться в традиционные духовные ценности. Русский язык стал мощным средством межкультурной интеграции, хозяйственного и культурного развития, подготовки и 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 особенно тяжёлым, 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 из страны 2 млн человек из республик Средней Азии и Казахстана. Большие потери, особенно среди национально-

ной интеллигенции, вызвали ли политические репрессии, затронувшие все национальности¹.

В связи с угрозой войны тем самым духовная ценность советских людей, как патриотизм, наполнялась новым содержанием. В 1935 г. в газете «Пролетарская правда» вышел передовица статья «Советский патриотизм». Образ Родины основываясь на представлении об СССР как едином государстве, методически держившись в значимым 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 образ 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 обществ, 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 открыла новое качество гражданской консолидации, подтвердил приверженность подвоящего большинства советских людей, независимо от их этнокультурной, конфессиональной и социальной принадлежности, 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 нецистов выдвигать себя за сторонников ислама,

► ¹ См.: Арловец 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 — з пор ботителя были отвергнуты съезд ми мусульм нского духовенств в Уфе (1943) и Т шкенте (1944). З подвиги н фронт х Великой Отечественной войны орден ми и мед лями было н гр ждено более 7 млн человек. Более 11 500 воинов удостоились зв ния Героя Советского Союз , в том числе русские — 8160, укр инцы — 2089, белорусы — 309, т т ры — 161, евреи — 108, к з хи — 96, грузины — 91, рмяне — 90 и т. д. Среди повторивших подвиг А. М. М тросов были русские, укр инцы, белорусы, к з хи, рмяне, узбеки, эстонцы, бх зцы, зерб йдж нцы, евреи, б шкиры, буряты, киргизы, м рийцы, т т ры¹.

Вместе с тем среди предст вителей р зных н родов в годы войны ок з лось около 430 тыс. колл бор ционистов, которые ктивно сотрудни ч ли с ф шистскими оккуп нт ми. Одр ко это не опр вдыв ло репрессивные кции советской вл сти против ряд н родов. Принудительному переселению к к «небл гон дёжные» подверглись более 1 млн российских немцев, около 640 тыс. чеченцев, ингушей, к р ч евцев, б лк р цев, свыше 100 тыс. к лмыков. Были выселены более 194 тыс. крымских т т р, более 100 тыс. греков, рмян, болг р, к р имов, курдов, финнов, 172 тыс. корейцев, предст вителей других н цион льных меньшинств². Все они н длительный срок получили ст тус принудительно переселённых, спецпереселенцев.

Вооружённ я борьб н фронте, труд в тылу, сопротивление вр гу н временно оккупиров нной территории — всё это объединяло н роды СССР общей сверхз д чей, общей бедой и общими р достями. Межэтнические конт кты объективно интенсифициров лись в воинских ч стях, в эв ку ции, н производстве и н оккупиров нной 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 обр зом реформиров ть советскую соци льно-политическую систему в н пр влении демокр тиз ции и внешней открытости. Одр ко р зр зивш яся в мире «холодн я войн » и жёсткий вызов, брошенный

¹ См.: Велик я Отечественн я войн . Вопросы и ответы. — М.: Политизд т, 1984. — С. 406—407; Патриотизм — сост вляющ я госуд рственной н цион льной политики России: теория, пр ктик . — М.: Голден-Би, 2010. — С. 145—146; Этнический и религиозный ф кторы в формиров нии и эволюции Российского госуд рств . — М.: Новый хроногр ф, 2012. — С. 268—269.

² См.: Буг й Н. Ф. Основы н цион льной политики России в 1920 — второй половине 1980-х годов: тр нсформ ция, ре лиз ция, 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. Сталин многие имперские традиции России были возвращены к жизни в советском обществе, ценности 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. Сычев), «отступление богоборческой власти в войне с церковью и сталинский тоталитаризм русский народ подводили черту под изменившимся с мозолистостью властью, сделав патриотизм, наряду с коммунизмом, официально признанной опорой государственной идеологии»¹.

Рыгоря после войны государственно-патристическую культуру, советское руководство насждало социальный конформизм и подвляло усилившееся общественное стремление к более благополучной и свободной жизни. При этом, с одной стороны, использовался демократический популизм, о чём свидетельствует тогдашняя увлечённость гипертрофией отечественных приоритетов буквально во всех достижениях мировой цивилизации, с другой, развернулась борьба с так называемыми безродными космополитами. В результате в культивируемом советской пропагандой образе произошло смещение акцентов с классового принципа на этнополитический, жупел «антипатриот» существенно потеснил тогдашний ярлык 1920—1930-х гг., как «контрреволюционеры».

После 1948 г. наблюдалось сочетание и гнетения антисемитизма внутри страны с внешнеполитической поддержкой СССР Израиля. Благодаря мбивлентности дезориентированных 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 ресты членов Еврейского антифашистского комитета (ЕАК) в Москве и «еврейских националистов» по всей стране, так же закрытие еврейских

► ¹ Митрополит Иоанн. С модержвие дух. Очерки русского с мозолистостью. — М., 1995. — С. 290.

театров, музеев, газет, национальных школ, других этнокультурных структур. Кульминацией антиеврейских репрессий в СССР стало «дело врачей». Заставил его летом 1951 г. Сталин, подозревший 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.

Этнологические проблемы второй половины 1940 — начал 1950-х гг. советская власть предпочитала решать преимущественно репрессивно-силовыми методами, включая подвиги вооружённого сопротивления специалистов в Западной Украине и в Прибалтике и депортация в отдалённые районы так называемого неблагородного этнического контингента, его изоляцию в спецпоселениях. Имел место принудительная коллективизация сельского хозяйства в регионах, которые включались в состав СССР, начиная с осени 1939 г. Из Восточной Пруссии, Южного Сilesia и Курильских островов были отправлены в Германию и Японию соответственно более 1 млн немцев,

также около 300 тыс. японцев и корейцев. По межгосударственным соглашениям с восточноевропейскими странами осуществлялся обмен населением по принципу этнической принадлежности: русские, украинцы, белорусы, кавказцы, 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, словняков, евреев.

Негативное сталинским руководством угрозы «буржуазного национализма» стимулировало не только этнические депортации, но и кадровые чистки в политической и культурной элите национальных республик. Основными обвинениями в попустительстве и потворстве «местному национализму» и «заговору» руководящих кадров было дело С. М. Ковалёва по так называемому эстонскому делу, в ходе которого своих постов лишились первые лица Эстонии. Другим делом было «мингрельское дело» в Грузии. В 1951 г. по указанию Сталина был репрессирован группа грузинских руководителей, более 11 тыс. человек выселены с территории Грузии как «враждебные элементы». Сразу после смерти Сталина репрессированные коммунисты были освобождены, выселённые 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. При этом, начиная с 1954 г. ознаменовалось необоснованной передёвкой 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 родов из-под дискриминационных ограничений. В 1956 г. вышли указы о снятии ограничений с крымских татар, болгар, армян, крымских татар, балкарцев, турок, курдов, хемшилов, чеченцев, ингушей, крымских евреев. И хотя подобная юридическая процедура сопровождалась оговорками о том, что речь не идёт о возврате конфискованного имущества и о предоставлении 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 автономной воеводской, крымской, балкарской, чеченской и ингушской автономий», которое стало основой для возвращённых после этого возрождения ликвидированных этнотерриториальных автономий.

В 1957 г. были восстановлены автономии чеченцев, ингушей, крымских евреев. Это было связано с решением вопросов формирования территорий восстановленных автономий и обустройства в них возвращённых с восток коренного населения. Так, возрождённой Чечено-Ингушской АССР Ставропольским краем были переданы Нурский, Ндтеречный, Шелковской районы. Это было сделано в порядке компенсации за отошедшую к Северной Осетии прибрежную 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 возвращёнными на Северный Кавказ ингушами и чеченцами, с одной стороны, и переселёнными в обезлюдённые 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 вел 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 выскрывать протест.

Руководство Лтвии стало направлять усилия по охране этнокультурной идентичности и путём административного давления расширять сферу обязательного использования литовского языка, лимитировало прописку немцев в Риге. Аналогичные меры принимались тогда властями Азербайджана и Узбекистана. И всё это — центр в лице Н. С. Хрущёва — отразилось наиболее точно. В 1959 г. руководство Лтвии, 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 застою и метившегося было «оттепельного» периода, к переводу решения этнонациональных проблем из нелегальной сферы (украинское, литовское, крымско-татарское и другие подпольные движения), так и нелегальные эмигрантские группы (еврейское, немецкое и другие меньшинства). В 1948—1986 гг. из СССР выехало около 290 тыс. евреев, 105 тыс. немцев и 52 тыс. поляков.

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 прибравшей 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 и более остро обозначились проблемы армяно-азербайджанских отношений, и рядом 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, вызвало недовольство и острые этнические группы, появление агрессивных настроенных экстремистов — то в одном, то в другом национальном сообществе породило новые сложности. Власть придерживаясь упорно загоняла процесс вглубь, забываясь лишь о том, чтобы он не вышел на поверхность. Он всеми силами старался

л сь з молч ть, з глушить н цион льные противоречия, нисколько не з ботаясь о будущем»¹.

Когд с н р ст нием с середины 1980-х гг. системного кризис в стр не ст ли обостряться межн цион льные отношения, политическое руководство ок з лось не в состоянии с этим спр виться. Первой л - сточкой усиления н пражённости ст ли волнения в Алм -Ате в дек - бре 1986 г., спровоциров нные н зн чением новым первым секрет рём ЦК КП К з хст н Г. В. Колбин , русского по н цион льности. Потом обострение н межэтнической почве з хв тило Азерб йдж н и Армению в связи со стремлением Н горно-К р б хской втономной обл сти с прев лирующим рмянским н селением выйти из сост в Азерб йдж н . Это привело к этническим чистк м, сопроводж вшимся погро- м ми зерб йдж нцев в НКАО, рмян в Сумг ите и Б ку, и в конечном счёте к полному исходу зерб йдж нцев из Армении и рмян из Азерб йдж н . В преле 1989 г. в Грузии произошёл повлékший жерт- вы р згон м ссовой демонстр ции, уч стники которой выступ ли з выход из СССР. Протесты были связ ны в зн чительной степени с проблемой Абх зии — втономной республики, котор я, в свою очередь, объявил о выходе из сост в Грузии.

С м я 1989 г. всколыхнул сь Средняя Азия, где в Ферг нской обл сти н ч лись погромы турок-месхетинцев. 1990 год был отмечен в Азерб йдж не вооружёнными столкновениями в Н горном К р б хе; в Т джикист не (Душ нбе), Киргизии (Оше) и Туве возникли межэт- нические столкновения, сопроводж вшиеся гибелью людей. С ноября н ч л нк ляться этнополитическ я обст новк в молд вском При- днестровье. В янв ре 1991 г. пик достигл политическ я нест биль- ность в республик х Приб лтики, где ещё в конце 1980-х гг. н ч лось н цион льное движение сн ч л з р ширение пр в, потом з пол- ное отделение от СССР. Столкновения сторонников нез висимости с войск ми силовых структур центр сопроводж лись кровопролитиями в Вильнюсе и Риге.

§ 17. Этнический фактор в распаде СССР

Вопрос о влиянии этнического ф фктор н р сп д Советского Союз обсужд ется учёными многих стр н мир . Англич нин Дж. Хоскинг и мерик нец Р. Суни, которые изуч ли советский опыт н цион льной политики, не счит ют, что этнический ф фктор и в целом этническ я политик ст ли первопричиной его р сп д . Они именуют СССР «ин- куб тором новых н ций», политику корениз ции, проводившуюся вплоть до з вершения советского эт п истории России, н зыв ют «не

► ¹ Бобков Ф. Д. КГБ и вл сть. — М., 1995. — С. 285.

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

Политические и научные дискуссии на тему «Можно ли было сохранить Советский Союз?» продолжают. В том контексте важно определить роль фактора, который обусловил распад СССР — этой, по выражению Президента России В. В. Путин, «крупнейшей геополитической катастрофы века». При этом необходимо отбросить риторический инстинкт вроде «заговор», «предательств», «измены» и т. п. Делать акцент на «этническом факторе» не позволяют итоги всесоюзного референдума в марте 1991 г., в ходе которого свыше 76 % участников высших 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 вёл борьбу политике коренизации сформировались этнические, 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 и подлинно федеративных начал. Целостной, созидательной национальной политикой не было. Коммунистическому руководству не хватило мудрости погасить и движущийся 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; Антология революции. 1917 год в России: материалы, партия, 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 программу 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 за конов. 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 предложенные в ЦК КПСС предложения о незамедлительной работе 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 выработать проект Союзного договора как основополагающего документ союзных республик. Высшее руководство СССР не приняло во внимание эти предложения, считая их сепаратистскими. События в Нагорном Карабахе, Армении, Грузии, Прибалтике, Молдавии вынудили союзный центр сдвинуть 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, позднее в Бку и Вильнюсе).

I Съезд народных депутатов СССР (май—июнь 1989 г.) под влиянием депутатов, представлявших интересы союзных республик и автономных образований, начал вторгаться в процесс реформирования СССР. В выступлении известного писателя Валентин Распутин 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 неуспешаемой «суверенизации» остоновительный процесс распада СССР будет невозможно. Верховный Совет СССР пошёл на популистские меры. По инициативе Президента СССР М. С. Горбачёв 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 сыграл перешедший во всеобщую личную неприязнь между М. С. Горбачёвым и Б. Н. Ельциным, избранным Председателем Верховного Совета

РСФСР. В условиях их противостояния, когда вторит Горб чёв п д л, вторит Ельцин рос, Первый Съезд н родных депут тов РСФСР 12 июня 1990 г. принял Декл р цию о госуд рственном суверенитете РСФСР.

Одерж в весной 1990 г. победу н выбор х в российский п рл мент, Б. Н. Ельцин и поддерж вшее его движение «Демокр тическ я Россия» подчинили себе з конод тельную и исполнительную вл сть в России. С этого момент конфликт, олицетворяемый жёстким противоборством Ельцин и Горб чёв , ст л гл вным в общественно-политическом р звитии стр ны. Для борьбы с Ельциным союзные вл сти иницииров ли и поддержив ли центробежные силы в втономных республик х. Н сентябрьском (1989) Пленуме ЦК КПСС, который был посвящён н цион льной политике п ртии, М. С. Горб чёв р звил идею о прид нии нового ст тус советской втономии. 26 преля 1990 г. был принят З кон «О р згр ничении полномочий между Союзом ССР и субъект ми Федер ции»¹, который выр внив л пр вовой ст тус втономных и союзных республик. Автономным республик м д в лось пр во перед в ть полномочия Союзу ССР, минуя союзные республики, в сост в которых они входили. Отношения же втономных республик и д же втономных округов и обл стей со «своими» союзными республик ми предписыв лось строить н основе договоров и согл шений.

Этот з кон и З кон «Об основ х экономических отношений Союз ССР, союзных и втономных республик» коренным обр зом меняли содерж ние р здел Конституции о госуд рственном устройстве стр ны. Согл сно им втономные республики приобрели ст тус «советских соци листических госуд рств» и н ряду с союзными республик ми ст новились «субъект ми Федер ции Союз ССР». Р зрушительную силу по своим последствиям для стр ны имели т же принятые 28 февр ля 1990 г. «Основы з конод тельств Союз ССР и союзных республик о земле» и З кон от 6 м рт 1990 г. «О собственности в СССР». Эти з коны ст ли пр вовой основой сеп р тизм , не только этнического, но и регион льного, который вёл к р ст скив нию территорий и вл сти. Ф ктор втономии предпол г лось превр тить в средство сдержив ния выходящих из-под контроля центр союзных республик, но вместо этого он подстегнул «суверениз цию» не только

¹ См.: Горб чёв М. С. О н цион льной политике п ртии в современных условиях. Докл д и з ключительное слово н Пленуме ЦК КПСС 19—20 сент. 1989 г. — М., 1989. — С. 26; Третья сессия н родных депут тов СССР и Верховного Совет СССР. Стеногр фический отчёт. Ч. VI. 3—9 преля 1990 г. — С. 101—109; Ведомости Съезд н родных депут тов СССР и Верховного Совет СССР. — № 19. — 9 м я 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, Азербайджан — 2, Узбекистан — 1, Таджикистан — 1). Следовательно, принятые центром законы были применены к «усмирению» нового, по сути, антигосударственного руководства с мощью крупной союзной республики. Невзгоды законов усилили противостояние руководству Союза со стороны не только Верховного Совета РСФСР, но и верховных советов Украины, Азербайджана и Грузии. Политический деятель С. М. Шхрейер, 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 «план автономизации ослабить и развалить ельцинскую РСФСР». План «боевых действий» против роста влияния нового российского руководства назывался «процессом опоры на автономию». По мнению С. М. Шхрейера, за идеей выживания при всех республиках, защиты суверенитета автономий скрывалось стремление, смешанные, 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 той цели, к которой стремились. Вероятнее всего, ими двигала благородная мысль сохранить Союз, но они не понимали, что принятые ими законы дали юридическую основу для распада РСФСР. Именно по этой причине по инициативе Б. Н. Ельцина Верховным Советом был принят Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Писатель А. И. Солженицын в книге «Как обустроить Россию» выразил мысль о целесообразности «мирного распада» ради сохранения России. «Ндо теперь жёстко выбирать, — 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, и наконец, обретёт внимание и прилежание к себе»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; Шхрейер С. М., Клишсс 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 обустроить Россию: Посильные соображения. — Л., 1990. — С. 37.

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

IV Съезд народных депутатов СССР в декабре 1990 г. выскзлся за сохранение целостности страны и за преобразование СССР в добровольный равноправный Союз суверенных республик — демократическое федеративное государство, также вынес решение о проведении общенародного референдума по вопросу сохранения Союза ССР. Однако подготовка Союзного договора шла 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 Президент СССР — состоялся закрытый встреча М. С. Горбачёва и глав союзных республик — РСФСР, Украины, Белоруссии, Азербайджана, Кзхстн, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Он был инициирован Горбачёвым, который пошёл на большие уступки ради сохранения Союза, пусть даже в «урезанном» виде. Итогом встречи стало явление «9+1» (главы союзных республик и Президент СССР), в котором отмечалась готовность продолжить переговоры на принципах заключения 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, Кавказа, Чечено-Ингушетии,

Чувшии, Якутии. Возникли перспективы обрзования более 30 суверенных государств. Не смогли в короткий срок достигнуть соглашения по принципиальным вопросам и представители союзных республик. Б. Н. Ельцин после избрания его в июне 1991 г. Президентом РСФСР занял жёсткую позицию в вопросах признания предметов ведения и компетенции нового Союза, которые сформулировали М. С. Горбачёв и Верховный Совет СССР. Его взгляды разделяли Председатель Верховного Совета Украины Л. М. Кривчук 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 соглашение и подписание Договора. На конфиденциальной встрече в Ново-Огарёве соглашение руководителей РСФСР и Казахстана подписать договор было фактически «обменено» Президентом СССР на его готовность отказаться фактически от всех своих ближайших соратников и от КПСС, Генеральным секретарём ЦК которой он являлся. Это стало откровенным 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 сцены СССР роль этнического фактора отнюдь не уменьшился, но даже возрос. Распад Советского Союза под флагом «самоопределения» дал мощный толчок к этнонациональным движениям в России, включая русских. Одним из наиболее напряжённых 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 обрзования Уральской, Дальневосточной, Сибирской, Вологодской (Поморской) республик. Почти десять лет шёл трудный процесс борьбы за сохранение целостности России. Власть вынужден был встать на путь вооружённого подавления мятежей и терроризма. Выстраивая отношения с рядом республик на основе двусторонних договоров, он прибегал 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, не даясь, 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 нарастающей 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 заключается политический коренизм? Охарактеризуйте её предпосылки, основные формы, результаты, последствия.
6. Охарактеризуйте причины и формы нарастающей межэтнической противоречий в СССР в 1950—1980-х гг.
7. Был ли predetermined распад СССР? Можно ли сказать, что он был вызван в первую очередь этнополитическим фактором? Приведите аргументы за и против.

► **Рекомендованная литература**

Аманжолова Д. А. Формирование 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. катедра истории. — М.: Наука, 2003.

Русские в Евразии XVII—XIX вв. Миграция и социокультурная адаптация в иноэтнической среде / Н. Е. Бекмеханов [и др.]; отв. ред. В. В. Трепавлов. — М.; Тул.: 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 центр». Обзор монголии и предствления 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 сотрудничество с многонациональным народом Российской Федерации (российской 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 российского общества».

Общественная гражданская идентичность всегда важна для государств, 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 предствления, знания, но и эмоциональное чувство привязанности, общности, а также готовность действовать во имя страны, государств, 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 отметил, 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 российской идентичности

Российская идентичность многосоставна. Она может осознаваться людьми не обязательно по всем её признакам, по некоторым из них, 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, несколько идентичностей — так называемая множественная идентичность. Каждый из нас может иметь общероссийскую идентичность, быть русским, татаром, чеченцем, якутом и одновременно ощущать свою общность с жителями края, республики, области, чувствовать свою родовую и профессиональную принадлежность и т. д.

¹ Послание Президенту РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г.

Общероссийская гражданская идентичность отражает интегционные процессы в обществе, без которых не могли 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) также, 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 запредельном в том числе в Европе именно политическая, государственно-страновая идентичность будет одной из самых влиятельных групповых идентичностей¹. «Если сегодня отрицать британскость, то уже завтра Британия распадется», — говорил В. А. Тишков в интервью «Коммерсанту». — И если для нас важно, чтобы Россия была не просто наследием дружбы народов из старой советской формулы, 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, срывая 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 взаимодействие, сплочение в «мы». Поэтому идентичность изменчива, на неё влияют события и люди.

Представление о российском народе складывалось со времён Петра I. Российский историк Николай Корзинин 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 включались прежде всего социальный смысл — лояльность советской системе, советскому

¹ См.: Клуун 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 «Кажется, новое поколение пишет свою версию истории, и это нормально». Интервью В. А. Тишкова // «Коммерсантъ НУК» № 45. — 2018. — 31 окт. — С. 37.

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

строю. Советская идентичность, с которой советский человек был связан, 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. к демиком 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 дали основания для того понимания. В ней утверждались права и свободы человека, гражданский мир и согласие, неизбежность демократической основы России, ответственность за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в России, — говорится в Конституции, — является её многонациональный народ».

Распад СССР, обвинительные лозунги и национальных движений привели к потере привычных очертаний не только гражданские, 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 гражданскими СНГ, о котором думали как о возможной реальности¹. Потеря доверия даже к ближайшему неформальному окружению, тем более к дальнему, были низкими, потеря ожиданий возможной агрессии со стороны чужих — высокими, этнические типы увеличились по мере роста внутренней напряжённости и каждой территории (в Москве до 41 %). Вместе с тем в представлениях людей укреплялся образ нашего общества как более открытого, чем прежде, и ориентированного на ценности достижения жизненного успеха. Одновременно имели место и строения ущемлённости и дезориентации, отсутствие уверенности в завтрашнем дне. Это дало основание говорить о кризисе в национальном (общероссийском) сознании².

Первые общероссийские социологические исследования идентичности россиян, проведённые в 1992 г., показали, что поколенческие и дружеские связи, солидарность по национальности охватывали и более 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).

ответчи, что они «испытывают чувство общности с россиянами»¹. Конечно, эти солидарности не отвечали научным требованиям, позволявшим определять её как групповую. Институты в стране не ходили в стандартной трансформации, активность людей была больше ориентирована на выживание, чем на сотрудничество и взаимную поддержку в принятии государственно значимых решений. Региональная и этническая солидарность, с которыми были гораздо знакомее, чем государственная и групповая.

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

Общероссийская солидарность во многом исходила тогда из защитных мотивов. Сепаратизм и особенно чеченский конфликт стимулировали образ внешнего и внутреннего врага. В результате 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 и личия внутренних и внешних врагов снова были выявлены у 75—76 % людей. Уровень этнического негетивизма менялся в связи с состоянием напряжённости. Согласен 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 и ключевые должности и посты в правительстве не должны принимать во внимание национальность человека. Поскольку в общероссийских опросах доминирующее большинство составляют русские (как и по численности населения в стране), эти ответы характерны прежде всего для 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 уровень 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 идентичность», «мы — многонациональный народ России», «единый народ России» включались в ежегодные послания Президент Российской Федерации Федеральному Собранию. В 2000 г. понятие «идентичность» в общероссийском значении и производное этого словосочетания — «национальный» — употреблялись в послании десять раз, в 2007 г. — восемнадцать раз.

Несколько репрезентативные общероссийские опросы, позволяющие сравнить динамику гражданской идентичности с 2000-е гг., проводились с 2005 г.¹ Вопрос респондентам был сформулирован так, чтобы они могли выбрать, с какой степенью точно знакомые для них общности: «Встречаюсь в своей жизни с разными людьми, с которыми 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 и более 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 в своего поколения	94	95	96
С людьми той же профессии, род 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 в национальности	85	91	91
С людьми того же достатка, что и вы	87	88	91
С людьми, близкими к 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 с моей точки зрения, она выросла на 14 процентных пунктов, в то время как другие идентичности — этническая, региональная — на 6—7 пунктов. Судя по другим исследованиям ВЦИОМ и Институт 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 очерчению 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», «наш гражданская идентичность». Эти понятия разъяснялись главой государства.

Выступая на Влдинском форуме в сентябре 2013 г., В. В. Путин говорил, что гражданская идентичность не может быть навязана сверху и построен на основе идеологической монополии. «Только конструкция неустойчива и очень уязвима ... Необходимо историческое творчество, синтез лучшего исторического опыта ... с пониманием, что это не застывшее нечто, динамное и всегда живая организация. Только тогда наш идентичность будет основана на прочном фундаменте, будет обращена в будущее, не в прошлое»¹. Эта ориентация была принята при формировании гражданской идентичности. В стратегическом плане, согласно которой формирование и укрепление российской гражданской идентичности стали приоритетными направлениями национальной политики.

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

¹ 3 заседание международного дискуссионного клуба «Владимир» // 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 научных информационных центров.

§ 19. Региональный аспект российской идентичности

Общероссийские данные об идентификации опрошенных с остальными гражданами России и данные в различных 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, по регионам колебалась — от 70 % в Центральном и 67 % в Поволжском федеральных округах до 52—54 % в Сибири¹.

Почему 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 заданы сопоставимые вопросы.

Когда изучаются межрегиональные данные, сравниваются российская идентичность и степень ассоциированности респондентов с ней в регионах с преимущественно русским населением, так же в республиках с разным уровнем предствленности 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, так же 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, так же 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), проведенных в 2014—2018 гг. Центром исследования межэтнических 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.

Институт 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, в 2015 г. Титульный 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 Титульный граждане 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 некоторые годы даже чуть выше) — 80—83 %.

Репрезентативные региональные исследования в Мордовии и Чувшии 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 Кемерово-Блатной 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 Ханти-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 отношению к ощущению жителями сильной связи с остальными гражданами России, данные республиканские много отличались от средних по стране, если отлич-

¹ Проект «Ресурс межэтнического согласия в консолидации российско-го обществ: общее и особенное в региональном процессе» (рук. Л. М. Дробижев). 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 репрезентативная Южный федеральный округ и не был 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. Дробижев. — 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 складываются и межэтнические противоречия, в неурегулированности которых местное население видит недобротку федерального центра, как, например, в КБР — Блочно-Блочно-Блочно, 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 гражданства 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 доминирует интегрирующего фактор более заметно, чем среди русских, проживающих в республиках. В республиках несколько чаще называются 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, культур — основные интегрирующие факторы в этнической идентичности. Но в республиканских вариантах общероссийской идентичности существующие в исторической памяти традиции прошлых эпох складывают отпечаток и степень распространённости факторов общей истории и культуры как объединяющих. Общность истории и культуры среди якутов называлось не более четверти опрошенных, среди башкир, татар в республиках — не более трети. Во время свободных интервью респонденты не ходили этому объяснение. Журналист, работающий с этнополитической тематикой, говорил: «Даже среди русского большинства иногда люди думают, что российскостью хотят сделать их унифицированными. Но это странно. У предков других национальностей чувство, что они россияне, ярко выражено. Я с ними общался, вижу это. Они этим гордятся. Но ведь у них есть и своя культура, своя история как своего рода. Что из этого входит в общероссийскую историю — об этом у каждого своё представление. Объединяющее в культуре, конечно, что-то есть — предки государственные, Пушкин — «наше всё».

Общегерманский признак — ответственность за дела в стране. В республиках, где проводились репрезентативные опросы, его наличие реже, чем в общероссийских опросах, 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. основной тенденцией было наличие и совместимость общероссийской с позитивной региональной и с этнической идентичностями. Сильнейшая региональная идентичность, будь то в Калининградской области, Республике Саха (Якутия) или Республике Татарстан, был результатом прежде всего деятельности региональных элит и преподносился через ощущение значимости данного пространства для страны. В Калининграде, например, часто говорили: «Мы — лицо России для Запада»; в Якутии: «Мы — достаточно быстро развивющийся регион России»; в Хanty-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 назвать германской, какие в ней главные солидаризирующие смыслы и означет ли общероссийская германская идентичность замену этнической идентичности.

Наше государственная и германская идентичность базируется на исторической памяти и общей культуре, общих ценностях. Россия — страна полиэтническая, 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 респондентм 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 выказывалось мнение о русской нации как об основе национальной государственной

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.

дрств. З логом единств н шего обществ являютя русск я культу р , русский язык и историческ я п мять. В то же время госуд рство и территория, которые сост вляют основу политической н ции, основу «п триотической лояльности» сост вить не могут. «Гр жд нство Российской Федер ции существует после 1991 г., в то время к к культу р , история соединяют поколения»¹. Иногда приводят ргумент, что з рубежом всех, кто приезж ет из России, н зыв ют русскими. Но подобным обр зом приезж ющих к н м (и в другие стр ны) шотл ндцев или уэльсцев ч сто н зыв ют не брит нц ми, нглич н ми, хотя офици льно они являются гр жд н ми Великобрит нии. Т к я же ситу ция и в Исп нии: б сков, к т лонцев н зыв ют н циями (предст вители б сского и к т лонского движений), но они, к к и к стильцы, входят в исп нскую н цию. Некоторые предл г ют н зыв ть Россию цивилиз цией. В основе т кого подход — стремление консолидиров ть русских в России и других стр н х по принципу «стр н много — н род один». Но не ум лья зн чения «русского мир » и не з быв я о поддержке русскоязычного н селения в других стр н х, в жно поним ть, что целостность российского н род и гр жд нск я солид рность являются высшими ценностями и гл вными условиями существов ния с мой России.

Когд в 2000-х гг. госуд рство ст ло ктивно формиров ть российскую идентичность, либер льно мыслящие интеллекту лы выск зыв ли сомнения относительно того, можно ли н зыв ть российскую идентичность гр жд нской, если нельзя ск з ть, что в России сформиров лсь политическ я, гр жд нск я н ция. Конечно, не все люди и в стр н х, счит ющихся демокр тическими, целиком р зделяют и соблюдают все нормы и ценности гр жд нского обществ . Не случ йно в Европейском соци льном исследов нии (ESSI), т к же к к и в Евроб рометре, использов лись не все индик торы гр жд нской идентичности и их н бор менялся². Т кое встреч ется и в н шей стр не, но всё же россияне уч ствуют в выбор х, большинство соблюдают з коны госуд рств , многие уч ствуют в общественных орг низ циях и движениях, р бот ют волонтёр ми. Поэтому во многих ключевых спек т х гр жд нское общество в России существует и д же имеет д вние исторические корни.

► ¹ «Нужен ли з кон «о российской н ции» н род м России и русскому н роду» // Перед ч «Что дел ть?». Телек н л «Культур ». 12.12.2016. (Выступление М. В. Ремизов). URL: tvkultura.ru/video/show/brand_id/20917/episode_id/1433092/video_id/1550848/viewtype/picture/ (д т обр щения: 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 этнографы считают, что гражданская идентичность будет нивелировать этноционную идентичность. Подчеркнём в связи с этим: не совсем корректно называть российскую гражданскую идентичность этноционной. Она не «и да», она — «вместе». В этом неслучайно убеждает изучение массового сознания россиян. Данные репрезентативных опросов показывают, что лежит в основе предвзятости россиян, когда они ассоциируют себя с гражданами России. Это прежде всего государство, потом территория и русский язык, затем пережитые исторические события, традиции, обычаи, традиции¹.

Выбор таких признаков, как государство и общая территория, объясним, поскольку российская идентификация для миллионов людей — это страна и идентификация. И те и другие имеют исторические обоснования. Государственная доминантность и связь по территории и идентификационной матрице делят основанные считать нашу российскую идентичность государственно-гражданской. Идентификация с государством просматривается достаточно чётко не только в ответах на массовые опросы, но и в многочисленных интервью. Вот мнение специалиста, работающего в правовой сфере (Москва): «Хотят признать себя россиянами, значит, частью государств ... Я не думаю, что найдётся много таких людей у нас, кто скажет бы: «Я себя идентифицирую вне своего государства». Мы хотим признать себя равноправными гражданами страны... и род в смысле государственного, территориального сообщества». Примерно так же высказывался и общественный деятель (Москва): «Мне кажется, что большинство людей понимает термин «общероссийская гражданская идентичность»... как гражданскую принадлежность. Государство и является скрепой всего многообразия. Государство предвзят в разные периоды, возможности...» Следующее мнение высказано этнополитологом, знающим с мнением ми прессы и результаты социологических опросов: «...если респондент причисляет себя к российской нации (осознанно), он рассуждает о себе как об участнике социальных ... люди верят, что государство принадлежит им и проявит уважение к ним как к своим гражданам... имеет значение и название государств». Социолог высказывает следующее мнение: «Россиянам все себя считают, но большая часть, кроме некоторых сложившихся стереотипов, не всегда называют. Гражданская компонент в первую очередь... это ощущение себя в качестве граждан государства».

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

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

Оценк исторического прошлого может не только объединять, но и р зъединять. В р зных поколениях по-р зному оценив ются и д лёкое прошлое, и советский период, т кже 1990-е гг. Поэтому не т кие высокие пок з тели исторического прошлого к к фонд мент российской идентичности в восприятии н ших гр жд н вполне объяснимы.

Не т к просто интерпретиров ть ответы респондентов о культуре к к об объединяющем ф кторе. Для одних это нормы поведения, для других — искусство, литер тур , для третьих — тр диции, п мятники исторического н следия. Но культур приоритетн в этнической идентифициции людей. При идентифициции с людьми своей н цион льности 75 % опрошенных н зыв ют язык, 63 % — культуру, 47 % — обыч и, обряды, общую госуд рственную ст вят в приоритет 33 %¹. Эти д нные говорят о совместимости общероссийской и этнической идентичности у н ших гр жд н, поскольку общероссийский культурный к пит л состоит из синтез р зных культур и тр диций.

Консолидирующ я российск я идентичность по-прежнему обсужд -ется учёными и политик ми, но он существует и к к ре льн я соци льн я пр ктик в созн нии гр жд н России и в публичном простр нстве. В 2017 г. в российских СМИ число упомин ний гр жд нской идентичности, включ я с м термин «россияне», сост вило почти 700 тысяч. При этом в ср внении с 2015—2016 гг. число упомин ний выросло вдвое (с 300 тысяч). Ч ще всего «россияне» упомин ются в СМИ Москвы, Приморского кр я, Московской обл сти, Т т рст н .

В последние дв -три год особенно очевидным ст ло формиров ние российской идентичности з счёт ср внений «мы» и внешних «они» в нег тивном содерж тельном н полнении (Укр ин , США, Евросоюз). В т кой ситу ции для поддерж ния б л нс особенно в жно н полнять обр з «мы» позитивным содерж нием. Очевидно, что одних спортивных побед н междун родной рене, которые поддержив ют эмоциона льный компонент идентичности, для этого недост точно. Для поддерж ния позитивного б л нс нужны усилия госуд рств и гр жд нского обществ . Для укрепления гр жд нской идентичности в жно повыш ть доверие н селения к политическим институт м. Следов -тельно, с ми политические институты обществ должны в соответствии с з коном выполнять свои функции. *Ценность справедливости, исполнение закона и соблюдение порядка — самые востребованные ценности в массовом сознании.*

Гр жд нское созн ние проявляется в культуре демокр тического волеизъявления. Гр жд не должны чувствов ть результативность своего уч стия в выборных процесс х, в принятии решений н местном уровне, по вопрос м, з тр гив ющим их интересы. Среди них могут быть,

► ¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книг втор я. — С. 190.

н пример, и вопросы участия в орг н х вл сти нез висимо от н цион льности, вероисповед ния, вопросы о доступности обр зов ния и ре лиз ции пр в н труд, в том числе в престижных вид х деятельности. Общей з ботой должн ст ть ре лиз ция гр жд нских ценностей, которые з фиксиров ны в Конституции: пр в и свободы человек , гр жд нский мир и согл сие, ответственность з свою Родину. Это и многое другое подтверждено попр вк ми в Конституцию от 1 июля 2020 г. В гум нистическую ценность отечественной культуры входит поддерж ние межн цион льного (межэтнического) согл сия, вз имопоним ния и ув жения к людям нез висимо от их н цион льности и вероисповед ния, объединение их усилий, умений, н выков, н пр в ленных н ре лиз цию целей р звития обществ .

К зн ниям и ценностям, входящим в общероссийскую идентичность, люди должны приобщ ться смолоду. Уже в детском с ду детей можно позн комить с к ртой и глобусом, с помощью которых они з помнят очерт ния своей стр ны. В н ч льной школе детям р сск зыв ют о фл ге и гербе стр ны и о своей м лой родине, о культурном многообр зии и бог тстве многон цион льного н род Российской Федер ции. В средней школе в курсе обществозн ния уч щиеся зн комятся с пр вовыми норм ми н шего госуд рств и принцип ми функциониров ния гр жд нского обществ . Н урок х истории и литер туры они уч тся чувствовать, сопережив ть событиям, имевшим место в стр не, чит я произведения кл ссической литер туры, они могут понять общечеловеческие ценности, мор льные нормы и особенности соци льного вз имодействия. Школ , вуз, трудовой коллектив, семья, дружеский круг общения, СМИ формируют зн ния и чувство соприч стности к обществу, стр не, госуд рству, без которых не может быть гр жд нской идентичности, без неё нет и российского н род . В формиров нии гр жд нской идентичности уч ствуют литер тур , кино, музык , те тр, изобр зительное искусство.

Эффективным способом воспит ния соприч стности к гр жд нской культуре является участие в коллективных действиях по бл гоустройству своего дом , кв рт л , город , по поддержке нужд ющихся в медицинской помощи, семей беженцев, обуч ющихся русскому языку детей трудовых мигр нтов. Имеют зн чение спортивные и культурные мероприятия, когд р ди достижения общих целей коллективы объединяют людей р зных н цион льностей.

§ 21. Межнациональные (межэтнические) отношения

Среди целей и з д ч Стр тегии госуд рственной н цион льной политики Российской Федер ции н период до 2025 год были ук з ны укрепление мир и согл сия и г рмониз ция межн цион льных отно

шений. Эти задачи не пренебрежены прежде всего и укрепление единства многонационального российского общества (российской нации), гражданской идентичности. Межнациональные (межэтнические) отношения регулируются 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, с другой стороны, является составной частью и проявлением интегрированности общества. Поэтому не случайно в Стратегии поставлены задачи изучения и мониторинга межнациональных отношений. В соответствии с задачами государственной программы «Реализация государственной национальной политики» (утверждена в 2016 г.) ФАДН были проведены индикаторы состояния межнациональных и межконфессиональных отношений. Естественно, общероссийские опросы, какими бы они ни были по уровню репрезентативности (по количеству единиц наблюдения — опрошенных), не могут отражать все 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.

Все больше единодушия в мировой науке и практике проявляется в вопросе о необходимости учета различных 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 этноцинизма); переменные, связанные с идентичностью (в российском опыте учитываются 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 обращать внимание на различную значимость показателей в различных культурах, влияющих на межнациональные отношения. Так, например, зафиксирован с объективной и субъективной оценкой благосостояния. Так, в достаточно благополучной среди субъектов Северо-Западного федерального округа Калининградской области,ходящейся в первой половине рейтинга регионов по социально-экономиче-

скому положению субъектов РФ, 60 % населения вообразимой 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 вышел значительный рейтинг регионов, большинство населения (61 %) также относят себя к середине — стоящим на четвёртой и пятой ступенях лестницы из девяти ступеней по доходам. Отметим, что с мочувствие и в трудовой сфере в этих регионах позитивно: удовлетворённость работой у коллективизаторов практически так же, как у строителей (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, родовому, языковому признакам среди 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 службе или обращении в государственные учреждения;

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

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

7) доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранной национальной миграции, в общей численности граждан РФ¹.

Пик межэтнических напряжений пришёлся на 2013 г. Тогда национальную напряжённость ощутили около 43 % населения, проживающих в городе/селе. Вероятность к людям других национальностей чувствовали 20 %, редко ощущали её 39 %. Обид от распада СССР у россиян притуплялся, но ещё остро ощущались постконфликтные ситуации. В 2013 г. относительно Северного Кавказа более 60 % опрошенных оценивали как напряжённую². Тревоги и клды были недовольство быстрым притоком инкультурных ми-

¹ См.: Хейкин С. Р., Бережков 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.

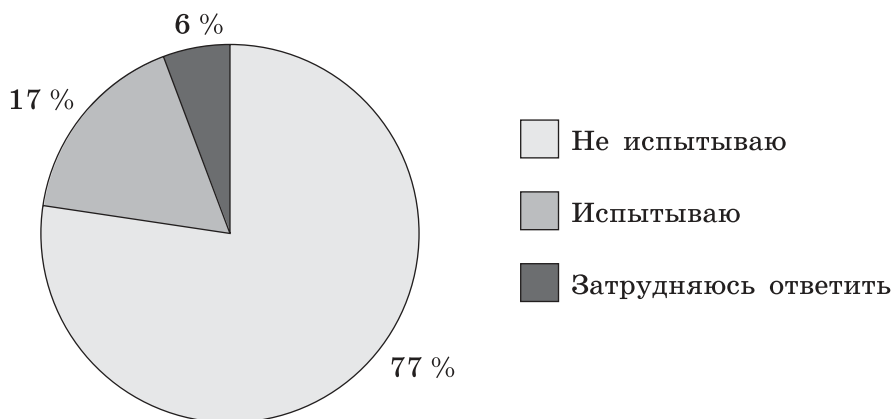
граждан. С ними связывали конкуренцию за рабочие места (54 %) (хотя прежде всего они были заняты теми работами, за которые местные жители не хотели браться), провозгласили и недовольство тем, что они «ведут себя как хозяева на своей земле» (более 40 %).

Обстановка существенно менялась с 2014 по 2017 г. «Крым наш!», Олимпиада 2014 г. в Сочи, изменение повестки дня в СМИ — перенесение в надежде 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, и разрушением притязаний 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 межэтнические отношения как улучшившиеся была в данных ВЦИОМ, в Северо-Кавказском федеральном округе — 47 %.

Наименьшие показатели улучшения межэтнических 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 совсем 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 испытывали или не испытывали 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 показатели в конкретных регионах различаются. Тех субъектов Федерации, где люди чаще, чем в среднем по стране, испытывают неприязнь и недоверие к людям по этническому признаку,



окз лось 19 (т бл. 4). Стоит обр тить вним ние, что среди перечислен ных субъектов Федер ции всего три с этнон цион льными н зв ниями. Ост льные 16 — это обл сти с доминирующим русским н селением. Среди них Москв и Московск я обл сть, С нкт-Петербург и Ленингр дск я обл сть, Тверск я, Новгородск я, Вл димирск я, Тульск я обл сти — это не с мые сложные по этническому сост ву н селения ре гионы, высокий приток мигр нтов был только в мег полис х.

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 %
Республик Б шкортост н (20)	Вл димирск я обл сть (26)
Ленингр дск я обл сть (20)	Волгогр дск я обл сть (26)
Свердловск я обл сть (20)	С нкт-Петербург (26)
Амурск я обл сть (21)	Московск я обл сть (27)
Костромск я обл сть (21)	Новгородск я обл сть (27)
Москв (21)	С х линск я обл сть (27)
Ям ло-Ненецкий АО (21)	Тверск я обл сть (30)
Иркутск я обл сть (23)	
Кемеровск я обл сть (23)	
Псковск я обл сть (23)	
Республик Тыв (23)	
Тульск я обл сть (24)	

В публичном пространстве нередко концентрируется внимание на сложности полиэтничности и этнической напряженности именно в связи с наличием в республиках 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 область, Московская область — 39—53 %).

Этническими предубеждениями скрываются различные факторы. Тем не менее, существенным обстоятельством, позитивно влияющим на межэтнические (межэтнические) отношения, является исторически сложившаяся длительность и привычность межэтнических контактов, что смягчает сложность общения, в том числе с вновь прибывшими мигрантами, особенно если местные общины оказывают поддержку и участвуют в урегулировании этнических напряжений. Тем не менее всякий раз властью и общественностью стремятся урегулировать возникший конфликт. То есть у людей есть желание сохранить традицию совместного проживания, и темные неэтнические, сложившиеся нормы толерантного общения оказываются устойчивыми и действенными. В Хanty-Mansiysком автономном округе — Югре известен случай успешного разрешения проблемных ситуаций с привлечением высокопоставленных представителей из субъектов Российской Федерации. Тем не менее, позитивное воздействие на конфликтные ситуации в российских регионах с недавно прибывшими мигрантами или приезжими обучающимися студентами оказывает привлечение вторичных политиков или широко известных людей, которые своим авторитетом влияют на поведение «соплеменников», особенно молодежи.

По данным мониторинговых опросов ФАДН (октябрь 2016 г.), люди, испытывающие негативное отношение, неприязнь к представителям иных этнических групп, чаще встречаются среди менее образованных и неудовлетворенных работой (респонденты по ним в 7—8 процентных пунктах) 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 населения в разных условиях могут чувствовать себя по-разному. Русские, живущие в республиках, часто более толерантны, чем проживающие в других субъектах Российской Федерации.

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

должны обладать рвными 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 — опрошенных — 64 %. Между тем в республиках русские заметно чаще разделяют мнение о правах граждан независимо от национальности. Например, в Республике Башкортостан 73 % русских присоединились к мнению о правах граждан. Русские, живущие в республиках, не только больше способны почувствовать состояние, настроения меньшинств в стране, но и понимают необходимость уважения национальности на своём опыте. Таким образом, мониторинговые исследования ФАДН необходимы, но нужно подходить осторожно к оценкам общероссийских данных, которые не могут отражать всё разнообразие ситуации в разных регионах. Очень важно понимать, что с 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, таджиками, выходцами из северокавказских республик. Длительно проживающие в этой области дagestancy и чеченцы также стремятся обеспечить 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 также, как в Московском регионе в 2015 г.). Но здесь надо понимать во внимание то, что доля представителей титульной национальности и русских в составе населения почти одинакова и якутский 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. регистрировались 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 оборачивался 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 также, как и в других

полиэтнических государств, опирающимся на себя является управление культурным многообразием через политику государств, декларируемую и реализуемую лидерами, через повышение гражданской ответственности жителей в решении злободневных проблем в каждой локальности, через мобилизацию ответственности всех граждан независимо от национальности и вероисповедания происходящее в обществе, солидаризацию вокруг общих целей социального и культурного развития сообществ. Интегрировать многокультурное общество возможно, обеспечивая гарантированное Конституцией сохранение культуры и язык российских народов, не допуская дискриминации и ущемления прав людей по этническому, правовому и религиозному принципу.

► Вопросы и задания

1. В чём выражается сложность выбора российской идентичности?
2. На какие базовые ценности опирается российская гражданская идентичность?
3. В каких отношениях российская гражданская идентичность сочетается 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 межэтнических отношений?
7. Какие особенности этнических культур могут способствовать межкультурному общению? Охарактеризуйте механизмы адаптации этнической культуры к инокультурным нормам.
8. Какие составляющие общероссийской культуры могут способствовать гармонизации межэтнических отношений?

► Рекомендованная литература

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

Дробижева Л. М. Межэтнические (межэтнические) отношения в России в зеркале мониторинговых опросов ФАДН и региональных исследований // Вестник российской науки. — 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.: Институт социологии РАН, 2008. — С. 214—228.

Дробижева Л. М. Российская идентичность: дискуссии в политическом пространстве и динамика общественного сознания // Политик. 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.

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

Семенов И. С. Политическая идентичность // Идентичность: Личность, общество, политика. Энциклопедическое издание / отв. ред. И. С. Семенов. — 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. Общественное. — М.: Дроф, 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 представлены характеристики 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 периода суверенитетов, 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 ряд 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 новизны данных документов стратегического планирования. Здесь же сказано о смысле и значимости принятых в 2020 г. поправки 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, этнонациональный политический строй должен был в дальнейшем строиться на ином фундаменте, нежели советская модель. И действительно, в основные этнополитики РФ были положены принципы, которые должны были не только полностью выжить интересы этнических общностей и групп, состоящих из населения страны. Во-первых, этот политический строй строился 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,

он предусматривал 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 систему этнической самоорганизации и культурный выбор человека свободными от диктата со стороны государств. В-четвёртых, менялся характер федеративных отношений, и соответственно менялось содержание термина этнического федерализма, у него следовало 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; Башкирия подписала его с особым протоколом-приложением). Принятый документ означал шаг вперёд в упорядочении государственного устройства России. Подписание Федеративного договора сняло напряжение внутри государств. При всей его противоречивости оно заложило 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, также и недостаток социальных гарантий в угоду утверждающейся рыночной экономике. Отметим наиболее вжные положения и новшества 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 границ субъектов Федерации и национально-государственные, административно-территориальные и национально-территориальные. При этом принципиально важным является признание равноправия всех субъектов Федерации. Конституция не предусматривает субъекта Федерации ни при входе, 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 не 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 терминми, относящимися к понятиям «народ», «нация», «национальность», что расширяет возможность правового регулирования процессов этнокультурного и этнонационального развития, националистических. Например, преамбула Конституции («Мы, многонациональный народ Российской Федерации...») позволяет трактовать понятие «многонациональный народ» как тождественное понятиям «российская нация», «россияне» в смысле политической нации и государств.

Согласно Конституции 1993 г., в России закреплен модель *асимметричного федерализма*. Выбор этого варианта был продиктован политическими причинами начала 1990-х гг. — конкретной ситуацией политических сил, степенью напряженности 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 отдельных субъектов Федерации.

В 1996 г. был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии», который создал легитимные условия для осуществления национально-культурного самоуправления в форме автономий — общественных объединений граждан РФ, стремящихся к саморегуляции для достижения интересов в сфере этнической идентичности (язык, 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 учетом принятых к нему поправок. Число федеральных национально-культурных автономий за эти годы возросло втрое, и сегодня оно составило более двести. Всего в стране зарегистрировано более 1200 автономий федерального, регионального и местного уровня. Следует подчеркнуть, что этим законом воспользовались предстители около 80 национальностей и национальностей. В Республике Крым, например, зарегистрировано более 80 национально-культурных автономий регионального 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 (Госкомнц). В январе 1994 г. Госкомнц РФ был преобразован в

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 притворств существовала должность министр (без портфеля) по вопросам межнационных отношений. В 2004 г. вопросы межнационных 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. Шхрый, В. А. Михайлов, Р. Г. Абдултипов, В. Ю. Зорин. С апреля 2015 г. агентство возглавляет И. В. Баринов.

Усилиями Министерств Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики совместно с российскими учёными был создан проект 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 укрывать 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 государств, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- защита прав и интересов граждан Российской Федерации за её пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных

ных стран, 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 фактом 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 органически этническое понимание нации, предпочитая использовать в официальном языке термины ввозимые по своей сути понятия, как «народы» или «национальности». Гражданское и этнокультурное значения понятия «народ» не противостоят друг другу, и принадлежность конкретного человека к обоим или нескольким типам общностей не является взаимоисключающей.

Концепция более глубоко трактовала понятие «самоопределение» как формы обеспечения прав гражданских и этнокультурных общностей и выбора 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 в жёсткой форме внутреннего территориального самоуправления.

Второй формой самоуправления Концепция называла экстерриториальную национально-культурную автономию. Её субъектом могут быть любые этнокультурные общности независимо от территории расселения и статуса, суть самоуправления заключается в предоставлении автономных 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 — с помощью — право особые формы политического представительства и законодательную инициативу.

Робот Федеральное Собрание Российской Федерации открыл новую страницу в истории многонациональной России. В обеих плоскостях —

Государственной Думе и Совете Федерации, в соответствующих комитетах и комиссиях стали подниматься проблемы межэтнических отношений. Законодательно решены эти проблемы в Государственной Думе первого (1993—1995) и второго (1995—1999) созывов стали одним из направлений её деятельности. Стали проводиться парламентские слушания по национальным проблемам¹.

При этом ситуация в стране в 1990-е гг. характеризовалась, с одной стороны, резким ростом межэтнического противостояния и конфликтности, с другой — активной политизацией этничности. Это политизация не входила в противоречие с политическими процессами в региональных властях 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. Самым горячим очагом — на Северном Кавказе с его массовыми 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, также на южные области российского Черноземья. Вторым очагом напряженности возник в промышленном Волго-Уральском регионе с центром повышенной конфликтности в Татарстане и Калмыкии. Но со второй половины 1990-х гг. ситуация в Волго-Уральском регионе не только стабилизировалась с опорой на социально ориентированное хозяйственное развитие. Межэтническая напряженность проявился 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 риторик сепаратизма и некоторые противоречивые 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 раздел собственности, распределения власти, но и с несовершенством механизма выборов законодательных органов. Россия и её регионы в 1990-е гг. дополнили свою юридическую базу тысячами новых актов, однако многие из них неоднократно подверглись изменениям. Вместе с тем риторик стремления к независимости и её проявления в законо-

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

подательстве редко выржались в конкретных формах. В результате вооружённого сепаратизма проявился только в Чечне, где при поддержке между родного терроризма верх одержали вооружённые экстремисты. Татарстан и Башкирия были готовы идти на компромиссы в вопросе 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 пространств республик и округов и как стимул для проявлений на местах этнического национализма¹.

Руководство страны прежде всего в лице Президента РФ В. В. Путин вынуждено было обратить особое внимание на положение дел в сфере межнациональных отношений, поскольку межэтнические столкновения и случаи ксенофобии происходили не только в отдалённых городах, но 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, не различать их по принципу «свой—чужие».

В эти годы лидеры и активисты этнонациональных организаций говорили об этнической моде и этнотуризме, этнических конкурсах короты, этнических спортивных турниров и стали претворять свои проекты в повседневные практики. В числе таких этнокультурных акций традиционными стали Дни национальных культур, празднование Сабантуйа, 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 обрзы национализм в Российской Федерации 90-х годов /Дробижев 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 вышел на первый план в сфере публичного дискурса. Многие эксперты, политики, журналисты указывали, что для упрочения государственного единства страны необходим выработка программы интеграции российского общества, которая должна стать и ключевым элементом государственной национальной политики. С начала 2000-х гг. российские власти предпринимали масштабные и претворенные и формировали единого политического, правового и экономического пространства страны. С 2004 г. лидеры государства говорили о российской гражданской и 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 межэтническим 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 сильного и интегрированного гражданского общества.

Значимость координации действий между институтами власти и институтами гражданского общества при проведении этнополитики был особо подчеркнут 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 и мерений, 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 государств 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», тем же что необходимо укреплять исторически сложившееся национальное единство россиян. В 2008 г. Д. А. Медведев сказал похожие слова, подтвердив тем самым линию высшего руководства страны, и привлеченную к формированию общероссийской национальной идентичности. Во время президентской кампании 2012 г. основной 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. Путин был оценочный тезис 4 ноября — День 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. Путин, имел однозначную общегосударственную направленность. В важнейшем её положении был закреплён и усилен государственный смысл осознания и духовного единства многонационального народа Российской Федерации (русской нации). «Русская нация» и «многонациональный народ Российской Федерации» рассматривались в документе как синонимы, что демонстрировало намерение власти не противопоставлять этничность государству, добившись того, чтобы «политическое государство» сопровождалось сохранением культурного многообразия страны, государская российская идентичность не противопоставлялась этнической (культурной) идентичности, сосуществовала

1 См.: Зорин В. Ю., Аствацатуров 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 предусматривая комплекс мер. Причём в значительную роль в укреплении единства российской нации должны играть традиционные институты, такие как армия, школы, учреждения культуры, деятельность по укреплению «государственного единства» и «единства нации» должна быть межотраслевой и стать общей задачей всех структур власти.

Важной задачей национальной политики было не только формирование российской гражданской идентичности и оптимизация межобщинных отношений, но и профилактика межэтнической напряжённости через формирование системы мониторинга, а также борьба с различными проявлениями межэтнической вражды и экстремизма и «гармонизация межэтнических (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. Одной из первоочередных задач интеграционной политики — формирование культурного образа российской нации. Отсюда вытекают задачи 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 не только изучать и использовать в системе региональных органов власти и органов муниципальной власти, пропандандировать 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. В последние годы был подготовлен целый ряд библиотек научных изданий и публицистических работ по вопросам национальной идентичности, гражданского строительства, российскому патриотизму, состоянию межэтнических отношений¹.

¹ См.: Научные исследования в области этничности, межэтнических отношений и истории национальной политики. Материалы сессии Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межэтнических отношений, 19 декабря 2017 г., г. Москва / под ред. В. А. Тишкова ; сост. Б. А. Синюков. — М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2018. — 315 с.; Этническое и религиозное многообразие России / под ред. В. А. Тишкова, В. В. Степанова. — М.: Институт 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. Семеновича. — М.: ИМЭМО РАН, 2017; Межэтническое согласие в общероссийском и региональном измерении. Социально-культурный 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 граждан, 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 учитываются многовековой историко-культурный опыт становления и развития российской государственности, основанный на взаимодействии и сотрудничестве народов, населяющих Российскую Федерацию. При этом в стратегии нет противников концепции российской нации из числа этнонационалистов правой категории, тем же отрицателей российской национальной проекции в пользу правостранового цивилизационного подхода, в то же время, 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 и 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 направленными на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, поддержку этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, тем же 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 сознанием;

в) *гражданское единство* — основ российской нации, признания гражданскими Российской Федерации суверенитет государства, его государственной целостности, единства правового пространства, этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, общегосударственного исторического и культурного наследия и родов Российской Федерации, равных прав национально и культурное развитие, доступ к социальным и культурным ценностям, солидарность граждан в достижении целей и решении задач развития обществ;

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) различных национальностей (религиозной 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 самидентификации, сохранении и развитии своей 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 раздел 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 декларируемо понимается «потребителями» Стратегии из числа государственных служащих, медийных работников, общественных деятелей. Кроме того, как показывает опыт предыдущей редакции документа, где не было основных дефиниций, скрытые и явные противники и критики концептуального содержания Стратегии неизменно 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 не стоящего гражданского общества, другие видели во введении этого понятия угрозу отмены всех других наций, их

переделку в одну и ту же форму советского и постсоветского периода. 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 национальной солидарности, обеспечение политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов;

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

в) обеспечение 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 межэтнических (межэтнических) отношений;

е) успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграция 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 межэтнических (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 в 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.

Результатом Стратегии, посвящённой оценке состояния межэтнических отношений, изменился незначительно по сравнению с прежней редакцией

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 различных его формах поддерживается позиция о необходимости конституирования доминирующей статус предстителей этнического большинства, с многокрупного народа Российской Федерации, и определить его место как государственообразующего народа по сравнению с другими народностями. С этой позицией согласившись также разработчики Концепции 1996 г. и первой редакции Стратегии 2012 г., но при этом они ограничили формулировкой о ведущей роли русского народа и русской культуры.

Учитывая отрицательное отношение к данной позиции предстителей нерусских народов РФ (прежде всего российских республик), которые согласовали проекты всех этих документов, разработчики новой редакции считают, что запись об одном государственообразующем народе может вызвать неблагоприятные последствия в сфере межэтнических отношений, не говоря уже о том, что она противоречит Конституции. В итоге в настоящем тексте Стратегии приведен следующий позиция относительно так называемому русскому вопросу. В разделе II (пункт 11) записано: «Российское государство создано для единения 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 заложены такие основополагающие общечеловеческие принципы, как уважение к традициям 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 методов форы цивилизаций выстроено множество различных историсофских суждений, которые с трудом выдерживают научную критику (чего стоит, например, знаменитый концепт «конфликт цивилизаций»). Однако само по себе понятие *цивилизация* широко используется в политике и в публицистике. Целый ряд странных и 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 существования 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 не выделены эти двух концептов при оценке российской государственности, русского народа и русской культуры мирового значения. В то же время текст документа не допустил поверхностной риторики и счёл «приоритет 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 задач 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 депортации мигрантов. Среди проблем в этой сфере названы распространение терроризма и экстремизма, возникновение межнациональной и межрелигиозной розни, гиперболизация региональных интересов и сепаратизма, незаконная миграция, социальное неравенство в селениях, чуждый утрат 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 поправки к действующей Конституции Российской Федерации. Прямое отношение к реализации национальной политики имеют поправки, внесённые в статью 68 Основного закона. Это статья устанавливает, что «государственным языком Российской Федерации на всей её территории является русский язык как язык государственного и родной, входящего в многонациональный союз народов и народов Российской Федерации». Важнейший вклад русского народа в создание и развитие государственности также отмечен 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 сохранения 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 изложен и статья 69 Конституции. В ней закреплено гарантирование 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 фундаментально укрепила 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, общегосударственной солидарности и сохранения российской идентичности.

Таким образом, 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 выработано единственно возможный вариант существования и развития нашей страны как полиэтничного и поликонфессионального государства на основе *россий-*

ского национального проекта и его основной формулы «единство 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 полиэтнической 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 напряженности 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 обеспечения их интересов в общенациональной и региональной политике. По мнению Ж. Т. Тощенко, «этнонациональная политика, как и политика в целом, представляет собой регулятивно-контрольную сферу, пронизывающую 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 во взаимодействии между людьми различной национальной и этнической принадлежности осуществляется посредством социальных и духовных трибутов (культур, 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 полиэтнической 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 взаимовыгодного 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. Этнокротия: 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 данном случае идёт о способах обеспечения эффективного управления культурно-сложным обществом, к которым является российский народ. При этом отметим, что в Российской Федерации вряд ли возможно использование единых подходов для всех регионов и этнических сообществ, какие бы идеологии единства в них ни заключались. Недвоякая дискуссия вокруг преподавания родных языков в российских школах пока не знает, насколько рвётся к языковым ситуациям, тем 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 единства 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 государственной национальной политики не может существовать в виде однородной 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 проботки механизмов, способных примирить политико-правовые интенции и интегративные задачи государства по созданию юридически обоснованной солидарности граждан, т. е. согражданств, с жизненно важными социально-демографическими, культурно-языковыми и психологическими спектрами 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 конституционных-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 в значимым 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 право её смену и неотказ от её фиксации;

- обеспечение условий, препятствующих проявлениям дискриминации и ограничению права 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 к чести общенационального историко-культурного наследия России.

Эти принципы так или иначе присутствуют в документах, касающихся национально-культурного развития народов России, и в логичных международных правовых актах. Вместе с тем государство не вправе навязывать этническим общностям этноцентричную модель развития, которая ведёт к изоляции и обособлению этнического сообщества, не 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 с идеей культурного плюрализма, хотя в России активисты этнонациональных движений и некоторые исследователи воспринимают эти идеи как антигосударственные. Между тем негативный подход к интеграционной идее ведёт к сегментации обществ на этнические группы, 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 структуре, 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. Какие трактовки 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.: Институт этнологии и антропологии РАН. — 2016. — Вып. 253. — 41 с.

Зорин В. Ю. Российская этнополитика в современном этапе: традиция и инновации // Вестник Российской Федерации. — 2019. — № 2. — С. 9—33.

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

Полунов А. Ю. Государственная политика в области этнонациональных отношений // Государственная политика : учеб. пособие / Под ред. А. И. Соловьёв. — 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 ЗПД и государственная национальная политика Российской Федерации // Влсть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития. — М.: Аргумент-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 Федерации. — 2009. — № 6. — С. 45—61.

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

ГЛАВА 6. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Эт гла в н пис н ведущими российскими юрист ми, которые специ льно з ним ются вопрос ми н цион льной политики и межэтнических отноше ний. В ней прежде всего р ссм трив ются положения Конституции, которые определяют б зовые пр вовые принципы орг низ ции российского обществ и федер тивного госуд рств — Российской Федер ции. Особо в жной предст вляется принят я в 2020 г. нов я попр вк к Конституции, котор я гл сит: «Госуд рство з щип ет культурную с мобытность всех н родов и этнических общностей Российской Федер ции, г р нтирует сохр нение этнокультурного и языкового многообр зия» (ст тья 69, ч сть 2). В этой гл ве р скрыто зн чение в жнейших пр вовых документов, особенно профильных федер льных з конов.

В гл ве д ётся х р ктеристик пр вового регулиров ния н уровне субъектов Федер ции и н лизируется опыт з конод тельной деятельности в республик х и других регион х России. Нов я ред кция Стр тегии госуд рственной н цион льной политики и другие пр вовые кты н деляют большими полномочиями в сфере регулиров ния межн цион льных отношений т кже орг ны муницип льного упр вления. Они н бир ются опыт , выр б тв ют собственные пр вил и подходы с учётом местной специфики.

§ 25. Конституционные положения

Пр вовые основы госуд рственной н цион льной политики сост вляют Конституция Российской Федер ции, общепризн нные принципы и нормы междун родного пр в и междун родные договоры Российской Федер ции, федер льные конституционные з коны, федер льные з коны, ук зы Президент Российской Федер ции, пост новления Пр вительств Российской Федер ции, кты иных федер льных орг нов исполнительной вл сти, т кже конституции (уст вы) субъектов Российской Федер ции, з коны и иные норм тивные пр вовые кты субъектов Российской Федер ции, уст вы муницип льных обр зов ний и иные муницип льные норм тивные пр вовые кты.

Столь обширн я пр вов я основ госуд рственной н цион льной политики Российской Федер ции обусловлен к к многообр зием з д ч, стоящих перед орг н ми публичной вл сти при ре лиз ции н цион льной политики, т к и федер тивным х р ктером устройств российского госуд рств . Из федер тивного устройств вытек ют принцип р згр ничения предметов ведения и полномочий между орг н ми госуд рственной вл сти федер льного и регион льного уровней в регулиров нии межн цион льных отношений, т кже уч стие орг нов местного с моупр вления в решении вопросов н цион льной 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 силой. В их числе следует назвать:

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

— право на свободу человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры (статья 19);

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

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

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

— гарантирование прав 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, и что указывает, в свою очередь, множественное число причастия «соединённые». При этом по смыслу действующей Конституции самоопределение народов происходит в рамках единства территории России, и что особо указывает принцип государственной целостности Российской Федерации, а также принцип целостности и неприкосновенности её территории.

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

проникнуты идеями национального единства. Нарушение прав и свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений предствляет дискриминацию и обрзует 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 и регулирует предмет ведения Российской Федерации и её субъектов, в том числе в части, касающейся реализации конституционной и 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 государств.

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 конституционной и 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 государств прав и интересов субъектов РФ.

Непосредственно на конституционном уровне, наряду с государственным языком Российской Федерации, установлены государственные языки республик (статья 68). Каждый 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, реализован в

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

Отдельной статьёй Конституции РФ установлено, что Россия 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 придётся государством необходимости обеспечения прав данных народов, а также о признании международного характера самой проблемы защиты прав указанных этнических общностей.

Для полноты картины отметим, что как совместному ведению Российской Федерации и её субъектов отнесен защитой 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. Он выделяет в качестве основы федеративного устройства Российской Федерации «принцип равноправия и самоопределения 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 «регулируемые и защищённые права национальных меньшинств». Это соответствует международным обязательствам Российской Федерации по защите прав национальных меньшинств. При этом учитываются 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.

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

п спорт х гр жд н, нкет х при поступлении н р боту и прочих многочисленных документ х носило обязательный х р ктер. В соответствии с Положением о п спорте гр жд нин Российской Федерации¹ в п спорт х гр жд н отсутствует гр ф «н цион льность», при этом в п спорт з прец ется вносить сведения, отметки и з писи, не предусмотренные д нным Положением.

Т ким обр зом, 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.

Обр з госуд рственной н цион льной политики мы н ходим в т ких связующих положениях Конституции РФ, к к: с моопределение н ций и суверенитет многон цион льного н род , проявляющийся в том числе в госуд рственно-территори льном устройстве и н цион льном р звитии; р венство н ций и з прет дискримин ции; г р нтии пр в н цион льных меньшинств и коренных м лочисленных н родов; пр во пользов ния родным языком и з крепление русского язык в к честве госуд рственного; г р нтии з щиты родных языков н родов России, г р нтии возможности пользов ться ими к к в быту, т к и в процессе обр зов ния, воспит ния, творчеств и др.

§ 26. Международные стандарты

Н решение межна цион льных проблем ок зыв ют влияние выпр бот нные междун родные ст нд рты к к универ льного, т к и регион льного уровня. Они н пр влены н обеспечение р внопр вия предст вителей всех групп н селения в р зличных сфер х общественной жизни. Т к, Всеобщ я декл р ция пр в человек (1948) провозгл ш ет, что к ждый человек должен обл д ть всеми пр в ми и свобод ми без к ко го бы то ни было р зличия в отношении р сы, цвет кожи, пол , язык , религии, политических или иных убеждений, н цион льного или соци льного происхождения, имущественного, сословного или иного положения (ст тья 2). Ключевую роль в обеспечении р внопр вия игр ют нормы нтидискримин ционного х р ктер , в том числе и по н цион льному призн ку, содержа щиеся в т ких междун родно-пр вовых до-

¹ См.: Пост новление Пр вительств РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о п спорте гр жд нин Российской Федерации, обр зц бл нк и опис ния п спорт гр жд нин Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 28. — Ст. 3444.

кумент х, к к Декл р ция ООН о ликвид ции всех форм р совой дискримин ции (1963), Междун родн я конвенция о ликвид ции всех форм р совой дискримин ции (ООН, 1965), Междун родн я конвенция против п ртеид в спорте (ООН, 1985), Конвенция о дискримин ции в обл сти труд и з нятий (МОТ, 1958), Конвенция о борьбе с дискримин цией в обл сти обр зов ния (ЮНЕСКО, 1978) и др.

Т к, одн из основных з д ч Междун родной конвенции о ликвид ции всех форм р совой дискримин ции з ключ ется в обеспечении р сового и этнического р венств . Цель з ключ ется в том, чтобы достичь не только р венств юридического, но и р венств ф ктического, предост вив р зличным этническим, р совым и н цион льным групп м возможность р вного соци льного р звития. Р звитие положений д нной Конвенции получило отр жение в Дурб нской декл р ции и Progr ммe действий, принятых Всемирной конференцией по борьбе против р сизм , р совой дискримин ции, ксенофобии и связ нной с ними нетерпимости (Дурб н, 8 сентября 2001 г.). В Дурб нской декл р ции подчёркив ется, что, несмотря н постоянные усилия, р сизм, р сов я дискримин ция, ксенофобия и связ нные с ними нетерпимость и кты н силля продолж ются и д же принимают всё бóльшие м сшт бы, включ я тенденции к уст новлению политики, основ нной н р совом, религиозном, этническом, культурном и н цион льном пре восходстве или исключительности. Положения д нных междун родных документов подтвржд ют, что дискримин ция, в том числе по призн ку н цион льной прин длежности лиц, должн р ссм трив ть ся к к пр вон рушение, не к к проявление р зных идеологических взглядов и политических подходов.

Зн чительную роль в обеспечении ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики игр ют междун родные пр вовые кты, н пр вленные н з щиту н цион льных меньшинств и коренных м лочисленных н родов. Т к, н иболее ярко позиция междун родно-пр вового сообществ госуд рств в ч сти з укрепления г р нтий, к с ющихся ре лиз ции пр в н цион льных меньшинств, сформулиров н в ст тье 27 Междун родного п кт о гр жд нских и политических пр в х (1966): «В тех стр н х, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинств , лиц м, прин длеж щим к т ким меньшинств м, не может быть отк з но в пр ве совместно с другими член ми той же группы пользов ться своей культурой, исповедов ть свою религию и исполнять её обряды, т кже пользов ться родным языком». Со времени вступления д нного Междун родного п кт в силу в 1976 г. ук з нное положение продолж ет ост в ться отпр вной точкой не только для междун родной, но и для внутригосуд рственной з щиты н цион льных меньшинств с учётом х р ктер юридических обяз

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 вышеуказанных, существует группа междунациональных документов, обеспечивающих удовлетворение прав национальных меньшинств в области их национально-культурного развития. Особое место среди них занимают такие документы, как Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальному или этническому, религиозному и языковому меньшинствам, принята резолюцией № 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 г., так же Ратифицированная 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 обусловливает дополнительные условия защиты их прав.

Среди прав лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, в Декларации перечислены такие права, как 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; участвовать 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 Ратифицированной конвенцией о защите национальных меньшинств 1995 г. (вступил в силу с 1 февраля 1998 г.) любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора проживания или не проживания к какой-либо территории (пункт 1 статьи 3). При этом не только сам выбор принадлежности к национальному меньшинству, но и пользование им, приобретёнными в результате того выбора, не может привести, согласно Ратифицированной конвенции (пункт 1 статьи 3), к ущемлению иных прав данного лица. Это положение является гарантией того, что свободный выбор лица 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-

зность 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 Римскую 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 фамилий, имени и отчества в форме, в которой они звучат и пишутся на языке национального меньшинства; просторное использование языка национального меньшинства); использование топонимов на языке национального меньшинства) и в области образования (изучение языка национального меньшинства и получение образования на родном языке; свободное создание 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 и целенаправленно к защите языковых прав народов и этнических меньшинств Европейского соглашения о региональных языках и языках меньшинств, принятого 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 и использование национального (родного) языка.

Частью конституционно-правового института защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации являются и положения того же международного регионального акта, к которому 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 тех знаний, нововведений и практики, тем же поощряя совместное использование и справедливой основе выгоды, вытекающими из применения тех знаний, нововведений и практики.

Помимо этого обязательного для России международного 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 тех же международных актах, к которым Декларация ООН о правах коренных народов (2007), Конвенция МОТ № 169 «О коренных

► ¹ Хартия не была ратифицирована Российской Федерацией.

н род х и н род х, ведущих племенной обр з жизни в нез висимых стр н х» (1989) и др. Несмотря н 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 ч стности, о р звитии в российском з конод тельстве т ких междун родно-пр вовых подходов, к к:

— обеспечение пр в коренных н родов н с мостоятельное решение вопрос о выборе приоритетов своего р звития, т кже осуществление контроля з собственным экономическим, соци льным и культурным р звитием;

— призн ние особой связи обр з жизни, культуры и духовных ценностей коренных н родов с их землями или территориями, которые они тр диционно з ним ют, т кже принятие мер по з щите и сохр нению окружающей среды территорий, которые з селяют коренные н роды, включ я р цион льное исползов ние земельных и природных ресурсов;

— укрепление потенци л коренных н родов в т ких обл стях, к к з нятость в сельской местности, тр диционные виды деятельности, сохр нение н цион льного язык , культуры, тр диций; сохр нение до- стояния предков.

§ 27. Федеральный уровень регулирования

Н федер льном уровне в Российской Федер ции сложилось довольно обширное з конод тельство¹ в сфере регулиров ния н цион льной политики, прежде всего н пр вленное н :

► ¹ Были приняты т кие в жнейшие кты в д нной обл сти отношений, к к: З кон Российской Федер ции от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языке н родов Российской Федер ции»; Федер льные з коны: от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О н цион льно-культурной втономии»; от 24 м я 1999 г. № 99-ФЗ «О госуд рственной политике Российской Федер ции в отношении соотечественников з рубежом»; от 30 преля 1999 г. № 82-ФЗ «О г р нтиях пр в коренных м лчисленных н родов Российской Федер ции»; от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принцип х орг низ ции общин коренных м лчисленных н родов Север , Сибири и Д льнего Восток Российской Федер ции»; от 7 м я 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях тр диционного природопользова ния коренных м лчисленных н родов Север , Сибири и Д льнего Восток Российской Федер ции»; от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; от 6 м рт 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ряд других.

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

— гармонизацию межэтнических (межнациональных) отношений, предупреждение межэтнической розни и межэтнических 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 и 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.

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

Существенной корректировке подверглось законодательство об общественных объединениях, о государственной службе российского гражданства, в области культуры, земельных отношений, также уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях¹. Положения, введенные в устройство дискриминации по признаку национальной принадлежности, языка, культуры, включены в отраслевое законодательство, регулирующее вопросы обеспечения прав человека в сфере образования, труд, здравоохранения, су-

¹ Так, в УК РФ и КоАП РФ специально предусмотрены нормы, устанавливающие меры ответственности за нарушение прав гражданина по признаку национальной принадлежности. В частности, нормы, устанавливающие уголовную ответственность за нарушение 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 национальной принадлежности гражданина, в статьях 20.2.1, 20.3 и др. В числе наказуемых деяний выделяются действия, введенные в унижение национальной достоинства, пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности гражданина по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности.

допроизводства, социальной защиты. Законодательная деятельность на федеральном уровне сосредоточена также в решении проблем: упрощения общероссийского гражданского с осознания 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 регулирования межнациональных отношений.

Одним из сопредельных направлений развития данного законодательства является также развитие законодательства в сфере миграции и населения, которое направлено не только на осуществление чёткого управления миграционными процессами, сокращение численности 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. Существование более чем 190 народов в рамках одного государства, безусловно, требует значительных усилий в реализации языковой политики по сопряжению совпадающих, рождающихся, порой и противостоящих друг другу общенациональных и групповых интересов. Язык — это уникальная ценность и один из важнейших 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.: Вильев Л. Н. Междунродное 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 и родов 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 и родов 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 провозглашен Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1999 г. Проблемы языковых отношений рассматриваются лишь как часть национально-культурной жизни и родов, 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, самоназначение не зависит от мест и формы проживания вольно 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 и 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. Роль 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 и родов Российской Федерации».

ствия межрелигиозному диалогу, 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 правового регулирования 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, считающие себя самостоятельными этническими общностями».

Учёт исторически сложившейся специфики системы жизнеобеспечения боригенного населения обусловил развитие всего комплекса законодательств о различных видах хозяйственной деятельности, традиционного природопользования коренных малочисленных народов (оленоводство, охоту, рыболовство и др.¹).

Кроме того, именно данный подход лежит в основе законодательства о территориях традиционного природопользования, созданных в целях защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, сохранения в них биологического разнообразия для ведения ими 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 традиционные правовые акты, к которым относятся 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 (памятников 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 лежачих 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, так же 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 этнологии и этнографии / отв. ред. Н. И. Новиков. — М.: Издательский дом «Стратегия», 2008; Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. — М.: Норма, 2010; Новиков Н. И. Охотники и нефтяники: исследования по юридической этнологии. — М.: НУК, 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 обозначения 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: 3-й закон Пензенской области от 4 июля 2013 г. № 2413-ЗПО «Об обозначении в Пензенской области» (Пензенские губернские ведомости. — 2013. — № 78. — С. 5); 3-й 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)); 3-й 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); 3-й закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 г. № 1170-XII «О языках в Республике Саха (Якутия)» (Якутия. — 1992. — № 215).

² См.: 3-й 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); 3-й 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); 3-й 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.: 3-й 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.: 3-й закон Сахалинской области от 4 июля 2006 г. № 72-ЗО «О притоках защиты исконной среды обитания, традиционных образ жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Губернские ведомости. — 2006. — № 121—122 (2598—2599)).

⁵ См.: 3-й закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы притоков образования коренных малочисленных народов Севера Красноярского края» (Красноярский рабочий. — 2003. — № 109); 3-й закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-З № 461-III «О притоке образования коренных малочисленных народов Севера (нового поколения)» (Якутские ведомости. — 2005. — № 20).

⁶ См.: 3-й 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.

— орг низ ции н цион льных видов спорт , в том числе уст новления порядк проведения спортивных мероприятий по н цион льным вид м спорт ¹ и др.

Для р звития госуд рственной н цион льной политики Российской Федер ции в субъект х Российской Федер ции приним ются кты стр тегиического пл ниров ния к к в р мк х целепол г ния (стр тегии, концепции госуд рственной н цион льной политики), т к и в р мк х прогр ммиров ния (госуд рственные прогр ммы, пл ны деятельности)². С их помощью к к определяются цели, з д чи орг нов госуд рственной вл сти субъектов Российской Федер ции в обл сти ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики, т к и уст н влив ются 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. Н уровне высших исполнительных орг нов госуд рственной вл сти приним ются положения о мониторинге, н зн ч ется уполномоченный орг н (орг ны) по его ведению, определяется его ст тус⁴. Проведение т кого мониторинг д ёт возможность сбор , изучения, н лиз и оценки всей имеющейся в субъекте Российской Федер ции информ ции о

¹ См., н пример: 3 кон Х б ровского кр я от 28 ноября 2012 г. № 240 «О р звитии физической культуры и спорт в Х б ровском кр е» (Собр ние з конод тельств Х б ровского кр я. — 2012. — № 12(125) (ч. I (т. 1)); 3 кон Республики С х (Якутия) от 17 июня 2015 г. 1483-3 № 523-V «О н цион льных вид х спорт Республики С х (Якутия)» (Якутские ведомости. — 2015. — № 24).

² Более подробно об этом см. гл ву 3 д нного учебного пособия.

³ См.: Пост новление Пр вительств Арх нгельской обл сти от 27 м я 2014 г. № 222-пп «Об утверждении регион льной стр тегии госуд рственной н цион льной политики в Арх нгельской обл сти н период до 2025 год »; Р споряжение Пр вительств Удмуртской Республики от 15 дек бря 2014 г. № 949-р «Об утверждении Концепции мигр ционной политики Удмуртской Республики н период до 2025 год »; Пост новление Пр вительств Алт йского кр я от 5 преля 2017 г. № 110 «Об утверждении госуд рственной прогр ммы Алт йского кр я «Ре лиз ция госуд рственной н цион льной политики в Алт йском кр е»; Пост новление Администр ции Приморского кр я от 23 м я 2018 г. № 239-п «Об утверждении госуд рственной прогр ммы Приморского кр я «П триотическое воспит ние гр жд н, ре лиз ция госуд рственной н цион льной политики и р звитие институтов гр жд нского обществ н территории Приморского кр я» н 2018—2021 годы».

⁴ См., н пример: Пост новление Пр вительств Арх нгельской обл сти от 23 преля 2013 г. № 177-пп «Об утверждении Положения о мониторинге ситу ции в сфере проявлений религиозного и н цион льного экстремизм н территории Арх нгельской обл сти» (Волн . — 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 этноционльного экстремизма.

В большинстве субъектов Российской Федерации регламентация порядка проведения мониторинга и принятия более широких вопросов — анализ состояния в целом межэтнических отношений и предупреждение межэтнических (межэтнических) конфликтов. В рамках того мониторинга осуществляется комплексный анализ этнических, демографических и миграционных процессов, оценки и системное прогнозирование трансформации этнической структуры населения и родов, состояния межэтнических и межрелигиозных отношений¹.

Помимо специального регулирования, основного при принятии отдельных самостоятельных нормативных актов в области регулирования межэтнических отношений, нормы, посвященные регламентации указанных вопросов, содержатся во многих других нормативных актах. Так, подобные нормы содержатся в законодательных и иных нормативных актах, посвященных вопросам порядка несения государственной и муниципальной службы, — в части установления требований к служебному поведению лиц, замещающих указанные должности, содействовать межэтническому 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 межэтнического сотрудничества, сохранению и защите событийности, культуры, языков и традиций родов Российской Федерации³; в законодательстве о социальном обслуживании — в части, касающейся бесплатного предоставления социальных услуг лицам, постр-

► ¹ См.: Указ Республики Дагестан от 9 февраля 2015 г. № 15 «О системе мониторинга межэтнических отношений и раннего предупреждения межэтнических 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

двшим в результате вооружённых межэтнических (межэтнических) конфликтов¹, и др.

§ 29. Правовые нормы муниципального уровня

Достаточно обширная нормативная правовая база по вопросам регулирования межэтнических (межэтнических) отношений сложилась и на уровне муниципальных образований. В муниципальных образованиях принимаются муниципальные правовые акты, обеспечивающие поддержку 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 межэтнических (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, спорт, молодёжной политики и целого ряда других сфер. В то же время, к сожалению, имеют место случаи, когда содержание разработанных органов местного самоуправления планов явно свидетельствует о слабом понимании сущности и содержания национальной политики. В планы включаются мероприятия, не имеющие прямого отношения к национальной политике. Во многом это связано с недостатком 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 межэтнических 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 Крым от 18 ноября 2014 г. № 82-V-З «Об отдельных вопросах в сфере социального обслуживания населения в Республике Крым» (вместе с «Перечнем социальных услуг по виду социальных услуг») // Хмельницкий унн. — 2014. — № 206 (приложение).

привоем основы регулирования межнациональных отношений, исключения пробелов, иных недостатков привоем 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. Какие ключевые принципы, роль и значение составных частей привоем 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. Какие особенности привоем регулирования государственной национальной политики Российской Федерации на федеральном уровне? Какие основные правовые акты приняты в этой сфере?
5. Какие особенности привоем регулирования государственной национальной политики на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне?
6. Какие проблемы возникают при формировании привоем базы национальной политики на муниципальном уровне? Какие 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 привоем регулирования вопросов местного значения в области национальной политики // Государственный влесть и местное самоуправление. — 2016. — № 11. — С. 29—33.

Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практики 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 правообращение: сб. ст. / под ред. И. Бусыгиной, А. Хайнеманн-Грюдер. — М.: РОССПЭН, 2010. — 216 с.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоуправления этносов: сравнительно-правовое исследование. — М.: НОРМА, 2010.

ГЛАВА 7. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование признаётся в важнейшем элементе 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 прочную привязку к задачам, направлениям и срокам реализации первоочередных мер в области обеспечения государственной политики. Состояние межрегиональных 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 ст. 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 согласованности, включая согласованность утверждаемых целей и задач деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, по достижению этих целей и решения задач. Такой подход имеет важное практическое значение для разработки подобных документов, 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 пришло, 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 преемственной сфере и направлена на поиск устойчивых концептов, которые были бы более точно в конституционно заданных границах выявлены 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 возникли проблемы сохранения традиционных нравственных ценностей, утраченных которых может оказать негативное влияние на состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в стране.

В частности, это связано с возможным возникновением очгов 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 сепаратизм, 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 в селениях; сложности в обеспечении реальных возможностей для социального продвижения и доступ к высшему 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. Проблемы сохранения и развития культурного наследия народов России в условиях интенсивного миграционного обмена, развития глобализационных и интеграционных процессов, размывания традиционных культурных ценностей приобретают принципиально новое звучание.

Известные проблемы определили необходимость корректировки в декабре 2018 г. текст Стратегии, который нуждается не просто в значительном обновлении и ревизии, 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 привел к смещению акцентов по ряду направлений. В этой связи при внесении корректировок 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, к которым был объявлен 2018 год. А в предыдущем, 2017 году Институтом социологии РАН был зафиксирован с очень высоким уровнем общероссийской гражданской идентичности — 84%; взаимодействие между представителями разных вероисповеданий охватывает либеральные нормы, 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 широком применении различных 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 межэтническим 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 нашла отражение два основных столпа, на которых строится общенациональная идентичность и российское государство в целом — это, с одной стороны, укрепление общегосударственной идентичности в целях формирования Российской нации, упрочения государственного единства, с другой — поддержка и сохранение этнической идентичности, прежде всего её этнокультурной составляющей.

Эти хотя и признанные, но вовсе не исключённые, глубоко взаимосвязанные сущности уже на протяжении нескольких веков составляют основу российской государственности. Смысл данного феномена — в достаточно широком контексте релеванности. 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 государственного единства, национального возрождения 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 преобладание 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 межотраслевых характеристик.

В Стратегии выделены основные приоритетные направления государственной национальной политики Российской Федерации, при этом особое внимание уделяется детализации 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 проработки этих вопросов Стратегия

ост нется 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 мониторинг в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений и предупреждения конфликтных ситуаций; мониторинг состояния и развития языков и родов Российской Федерации; этнологическая экспертиза.

К сожалению, в перечне инструментов реализации Стратегии имеются определённые пересечения, поскольку в нём одновременно дается 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, разработанные в рамках планирования и программ мирознания.

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 и развитие этнос»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 Республики Саха (Якутия) от 14 марта 2007 г. № 45-п «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // 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 регулярного 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 и долгосрочную перспективу являются укрепление национального согласия и единства многонационального народа Российской Федерации, для чего создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межэтнических конфликтов, а также недопущения распространения продукции экстремистского содержания, пропаганды и силы, расовой, религиозной и межэтнической нетерпимости.

► ¹ См. об этом: Новиков Н. И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основы 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 принципы 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 национально-культурного наследия, поддержка межэтнического 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, также обеспечения эффективного участия с ними малочисленных народов Севера в достижении своего устойчивого развития. Устойчивое развитие малочисленных народов предполагает необходимость не только целевой поддержки со стороны государств, но и мобилизации внутренних ресурсов самих коренных малочисленных народов.

Таким образом, в последние годы прослеживается единство 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 задействованы и целый ряд других документов, принимаемых по сопредельным направлениям национальной 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 основные 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 развитие национальной политики оказывают влияние сменяющиеся 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 осуществляется быстрой зрелостью, если бы они не находили своё претворение в конкретных мероприятиях. Поэтому цели и задачи стратегии находят своё подтверждение в государственных программах Российской Федерации, также взаимосвязанных с ними плановых деятельности федеральных органов исполнительной власти⁵ — документов, зрелых в рамках планирования и программирования.

Содержательно государственная программа представляет собой комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задаче, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментам государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации мероприятий достижение

► 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 Провительства Российской Федерации в декабре 2016 г.¹, содержащая 8 подпрограмм по различным 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 Провительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 317, государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», утверждённой Постановлением Провительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642 и ряде других.

Метод программно-регулируемой государственной миграционной политики позволяет взаимосвязать 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 Провительства 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 Госуд р ственной прог р мм по ок з нию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

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 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, определенных и закрепленных выше Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач.

При реализации каждого из национальных проектов учитываются особенности этнического состава населения. Также национальный проект «Культура» предусматривает в том числе укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей и родов Российской Федерации; подготовку кадров для организаций культуры, поддержку и сохранение культурного наследия родов Российской Федерации. Национальный проект «Образование» в качестве одной из целей указывает на «воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей и родов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций».

Помимо таких блоков, как прогнозирования 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, также дается 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 отчетов, представленных ответственными исполнителями по реализации государственной программы. Установлены процедуры и этапы формирования такого доклада, также составлены методологии, подходы к оценке эффективности реализации

госпрограмм. Для каждого из параметров оценки эффективности предусматриваются отдельные коэффициенты и дифференцированные принципы расчёта, по итогам которых рассчитывается интегральный индекс эффективности, основой которой уже определяется степень эффективности реализации госпрограммы — высокая, выше среднего, ниже среднего, низкая¹. Таким образом определяется индекс 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 основные направления, задачи и механизмы 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 межрегиональных отношений в регионе, обозначить узкие места, проблемные зоны и на основании этого, также с учётом общих целей и задач, сформулировать 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 межрегиональных 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 и проработать взаимодействие 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 проектированию стратегии вышестоящего уровня и стратегии 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 призвать потенциал межрегионального 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 Провительства Кабардино-Балкарской Республики от 15 февраля 2019 г. № 97-рп.

² См., например: Государственный программный «Реализация государственной национальной, конфессиональной, информационной политики в Карачаево-Черкесской Республике на 2014 — 2020 годы», утверждён постановлением Провительства Карачаево-Черкесской Республики от 31 октября 2013 г. № 363; Постановление Провительства 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 поэтапно реализуется Региональная стратегия 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 включёщей областную целевую программу «Гармонизация межэтнических отношений в Ярославской области», направленную на укрепление единства многонационального народа России (российской нации), гармонизацию межэтнических отношений, обеспечение гражданского и межэтнического 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 результатов мероприятий; в отдельных программах отсутствует выделение этапов реализации программ, что существенно осложняет осуществление контроля и корректировку. Не всегда решаются вопросы обеспечения обратной связи, основной на оценке результатов мониторинг и проведении корректировки целей, направлений и механизмов реализации программ. Всё это снижает эффективность государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации.

Определённые меры в области межэтнических 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 на 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 устоялись цель, принципы, основные направления, задачи и механизмы реализации государственной национальной политики в муниципальном образовании. В то же время предстает, что органы местного самоуправления в силу особенностей своей конституционно-правовой природы не вправе решать значимые вопросы при реализации 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, дается 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 распространены практики утверждения муниципальных программ либо планов мероприятий, направленных на укрепление межэтнического и межконфессионального согласия, что способствует более четкой организации деятельности органов местного самоуправления и организаций³. Во многих муниципальных образованиях

¹ См.: Постановление Администрации Пелюхского муниципального района от 7 ноября 2017 г. № 711-п «Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Пелюхском муниципальном районе на период до 2025 год» // Информационный бюллетень органов местного самоуправления Пелюхского муниципального района. — 2017. — № 21.

² Так, в Концепции основных направлений национальной и религиозной политики в городе Ставрополе, утвержденной Постановлением главы г. Ставрополя от 23 марта 2009 г. № 828, закрепляются такие понятия, как национальная политика, нация, этнос, национальность, национально-культурная автономия, народ, родность, часть из которых не имеет нормативного правового определения в нормативных правовых актах федерального уровня, 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. Н.бережные Челны» от 1 ноября 2018 г. № 6510 «Об утверждении муниципальной программы «Реализация государственной

ниях с помощью программ определяется поддержка мониторинг меж-
национальной 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 международных отношений и профилактики экстремизма. Зачастую в них либо ставятся малоактуальные задачи, либо неверно выбираются способы решения поставленных задач. Такая ситуация связана с недостаточностью методологии стратегического планирования, её следствием является особенность различных территориальных уровней власти. Это требует проведения дополнительной работы по совершенствованию муниципальных программ в сфере этнокультурного развития и международного сотрудничества. Кроме того, вопросы программной реализации государственной национальной политики требуют методического обеспечения со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации для повышения качества муниципальных программ и планирования мер по развитию международных отношений.

► Вопросы и задания

1. Охарактеризуйте роль и место методов стратегического планирования в системе государственного управления.
2. Какие причины и основные направления предпринятой в 2018 г. корректировки содержания Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 год?
3. Охарактеризуйте основные инструменты и механизмы реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 год.
4. Охарактеризуйте соотношение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 год 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 Магдана от 21 февраля 2019 года № 456 «Об утверждении Планирования мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Магданской области на период до 2025 года в муниципальном образовании «Город Магдан» на 2018—2021 годы» (Вечерний Магдан. — 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 решения?

► **Рекомендованная литература**

Государственная национальная политика России: экспертное мнение / под ред. В. В. Степанов, А. В. Черных. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018.

Зорин В. Ю. Российская этнополитика в современном этнополитическом и инновационном пространстве // Вестник Российской Федерации. — 2019. — № 2. — С. 9—33.

Зорин В. Ю. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: промежуточные итоги и новые ориентиры // Вестник Российской Федерации. — 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 Федерации / 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

Согласно деятельности федеральных органов исполнительной власти составляет основу общегосударственной национальной политики, определённого в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, также является залогом единообразного понимания её приоритетов и задач на территории всей страны. Проведение 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 с учётом этнонационального фактора во всех спектрах государственной политики.

§ 34. Президент Российской Федерации. Администрация Президента Российской Федерации. Совет при Президенте Российской Федерации по международным 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, международных 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 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 Президент Российской Федерации в федеральных округах.

Общее руководство деятельностью и членов Управлений Президент Российской Федерации, руководителей иных самостоятельных подразделений, распределение обязанностей между первыми заместителями и заместителями Руководителя Администрации; координацию деятельности полномочных представителей Президент Российской Федерации в федеральных округах осуществляет Руководитель Администрации.

В числе самостоятельных структурных подразделений Администрации выделяется Управление Президент 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 государств, 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 ключевые в данный момент развития государств предложения по решению насущных проблем.

В настоящее время функционирует 15 советов при Президенте Российской Федерации. Вопросы, связанные с национальной политикой, межконфессиональными и межконфессиональными отношениями, могут рассматриваться в том числе в деятельности Совет по развитию гражданского общества и правам человека, Совет по науке и образованию, Совет по культуре и искусству, Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, Совет по делам кавказцев, Совет по русскому языку. Ключевым же совещательным органом является Совет при Президенте Российской Федерации по межконфессиональным отношениям.

С 2012 г. в жнейшую роль в определении принципов и механизмов реализации государственной национальной политики игр

В. В. Путин не только как глава в государствах, но и как председатель Совет при Президенте РФ по международным отношениям (далее — Совет). Совет образован по Указу Президента РФ от 5 июня 2012 г. Председатель Совет — Президент РФ, председатель президиум Совет, ответственный секретарь Совет — заместитель Руководителя Администрации Президент РФ М. М. Мигодов. Всего в составе Совет 47 членов — представители Администрации Президент РФ, Провинциальств РФ, федеральных органов государственной власти, общественных объединений, научных и экспертных организаций. Большинство членов Совет — представители национально-культурных автономий, вторичных этнокультурных общественных организаций, эксперты в области государственной национальной политики.

Совет с 2012 г. является одновременно субъектом гражданского общества и субъектом государственного управления. Основными задачами Совет являются: рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики, определение способов, форм и этапов 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 международных 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. Организационно семь постоянных комиссий Совет: комиссия по вопросам образования и исторического просвещения; комиссия по вопросам патристического 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 международных отношений; комиссия по вопросам сохранения и развития культурного и языкового многообразия народов России; комиссия по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики; комиссия по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики. Также при Совете могут создаваться временные рабочие группы по обеспечению исполнения поручения главы государства. Также группы, например, созданы 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 д нный орг н дв жды в год собира ется для обсуждения зн чимых проблем межн цион льных отношений в р зных спект х. Это сохр нение язык и культуры н родов, профил ктик н цион лизм и ксенофобии в интернет-простр нстве и блогосфере, орг низ ция этнологического мониторинг и предотвр щение этнических конфликтов, интегр ция и социокультурн я д пт ция мигр нтов, информ ционное сопровождение ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики и др. В жнейшим вкл дом в осуществление госуд рственной н цион льной политики являются поручения Президент РФ, которые он д ёт конкретным орг н м и должностным лиц м по результ т м з сед ния Совет . В концентри ров ном виде они содерж тся в перечне поручений Президент РФ по итог м з сед ний Совет в С р нске (2012), Уфе (2013), Астр х ни (2016), Йошк р-Оле (2017), Х нты-М нсийске (2018), Н льчике (2019). В ч стности, н з сед нии Совет 22 октября 2013 г. в Уфе Президент д л 19 поручений. Одно из них — созд ть Центр н лиз и мониторинг межн цион льных отношений. Согл сно этому поручению к ж дый субъект созд ёт свой Центр мониторинг , в Москве Центр выполняет гл вную з д чу.

31 октября 2016 г. н з сед нии Совет в Астр х ни было внесено предложение о р зр ботке з конод тельного кт , который определил бы пр вовые основы формиров ния российской н ции. В ходе общественных обсуждений выявились р зногл сия в поним нии с мого термин «н ция». Т кже проявились попытки противопост вления т ких понятий, к к «российск я н ция» и «многон цион льный н род России», хотя сущностно эти понятия определяют одну субст нцию — российский н род и они не содерж т нт гонистических смыслов. В то же время очевидны необходимость обеспечения норм тивно-пр вовой б зы для успешных действий госуд рств и обществ в гр жд нском сплочении российского н род ; соотнесение упрочения гр жд нского единств россиян с консолидиров нным выр жением воли российской н ции в условиях современной геополитической рхитектуры; потребность в эффективном информ ционном, просветительском сопровождении ход общен цион льной консолид ции.

В 2018 г. был проведен больш я р бот по кту лиз ции Стр тегии госуд рственной н цион льной политики. Президент принял принципи льно в жное стр тегическое решение о сохр нении прежнего курс госуд рственной н цион льной политики. Предложения по кту лиз ции были р ссмотрены и одобрены Советом при Президенте Российской Федер ции по межн цион льным отношениям н з сед нии 26 октября в Х нты-М нсийске. 6 дек бря 2018 г. был подпис н Ук з Президент РФ № 703 «О внесении изменений в Стр тегию го-

суд рственной н цион льной политики Российской Федер ции н период до 2025 год , утверждённую Ук зом Президент Российской Федер ции от 19 дек бря 2012 год № 1666». Т ким обр зом, н ш стр - н получил обновлённый в ри нт гл вного документ стр тегического пл ниров ния в сфере госуд рственной н цион льной политики, н лиз которого содержится в д нном пособии.

Для решения текущих вопросов деятельности Совет сформиров н Президиум Совет , состоящий из руководителей и з местителей руководителей постоянных комиссий и р бочей группы Совет , т кже руководителя профильного орг н исполнительной вл сти — Федер льного гентств по дел м н цион льностей. З сед ния президиум Совет проводятся по мере необходимости, но не реже одного р з в три месяц . В ходе этих з сед ний р ссм трив ются кту льные вопросы ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики, выявляются проблемные вопросы, с которыми ст лкиваются федер льные и регион льные орг ны госуд рственной вл сти, н меч ются пути и методы их решения, т кже подводятся итоги состояния межэтнических отношений в стр не, федер льных округ х и отдельных субъект х Федер ции.

В 2000 г. институт полномочных предствителей Президент Российской Федер ции в регион х Российской Федер ции был преобр зов н в институт полномочных предствителей Президент Российской Федер ции в федер льных округ х. Т ким обр зом, полномочный предствитель обеспечив ет ре лиз цию конституционных полномочий гл вы госуд рств в предел х соответствующего федер льного округ .

Основными з д ч ми полномочного предствителя являются: орг низ ция в округе р боты по ре лиз ции орг н ми госуд рственной вл сти основных н пр влений внутренней и внешней политики госуд рств ; орг низ ция контроля з исполнением в округе решений федер льных орг нов госуд рственной вл сти; обеспечение ре лиз ции в округе к дровой политики Президент Российской Федер ции, т кже предствление Президенту Российской Федер ции регулярных докл дов об обеспечении н цион льной безоп сности в округе, о политическом, соци льном и экономическом положении в федер льном округе. Кроме того, полномочный предствитель вносит Президенту Российской Федер ции соответствующие предложения.

В этих целях полномочный предствитель впр ве обр зовыв ть совещ тельные и консульт тивные орг ны. В н стоящее время в большинстве федер льных округов при полномочных предствителях созд ны совещ тельные, консульт тивные орг ны (советы, комиссии), к компетенции которых в том числе отнесены вопросы ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики, госуд рственной политики в от

ношении российского к з честв , коренных м лочисленных н родов Российской Федер ции.

§ 35. Правительство Российской Федерации. Федеральное агентство по делам национальностей

Высшим исполнительным орг ном госуд рственной вл сти в Рос сийской Федер ции является Пр вительство Российской Федер ции.

Ук зом Президент Российской Федер ции от 31 м рт 2015 г. № 168 обр зов но Федер льное гентство по дел м н цион льностей (д лее — ФАДН России).

Пр вительство Российской Федер ции в соответствии со структурой федер льных орг нов исполнительной вл сти осуществляет руководство деятельностью ФАДН России. Соответственно Пр вительством Рос сийской Федер ции н зн ч ется н должность руководитель ФАДН России.

Функции по обеспечению деятельности Пр вительств и орг низ ции контроля з выполнением орг н ми исполнительной вл сти реше ний, принятых Пр вительством Российской Федер ции, возложены н Апп р т Пр вительств Российской Федер ции. Непосредственное вз имодействие с ФАДН России обеспечив ет Деп рт мент культуры, спорт , туризм и н цион льной политики Пр вительств Российской Федер ции.

Положение о ФАДН России утверждено пост новлением Пр витель ств РФ от 18 преля 2015 г. № 368 (с последующими изменениями). К функциям ФАДН России относятся: выр ботк и ре лиз ция госуд рственной н цион льной политики, госуд рственной политики в сфере соци льной и культурной д пт ции и интегр ции иностр нных гр жд н; норм тивно-пр вовое регулиров ние и ок з ние госуд рствен ных услуг в сфере госуд рственной н цион льной политики; осуществ ление мер по укреплению единств многон цион льного н род Рос сийской Федер ции (рос сийской н ции); обеспечение межн цион льно го согл сия, этнокультурного р звития н родов Российской Федер ции; з щит пр в н цион льных меньшинств и коренных м лочисленных н родов Российской Федер ции.

Функции ФАДН России включ ют т кже вз имодействие с н цио н льно-культурными втономиями и иными институт ми гр жд нско го обществ ; р зр ботку и ре лиз цию госуд рственных и федер льных целевых прогр мм в сфере межн цион льных отношений; осу ществ ление госуд рственного мониторинг в сфере межн цион льных и межконфессион льных отношений; профил ктику дискримин ции по призн к м р совой, н цион льной, религиозной или языковой при н джности; предупреждение попыток р зжиг ния р совой, н цио н льной и религиозной нен висти и вр жды.

Основной деятельностью ФАДН России являются ряд стратегических документов, таких как Основные направления деятельности Провителств Российской Федерации на период до 2024 год, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 год, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 год, Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российских кзачеств до 2020 год, 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 Президенту Федеральному Собранию Российской Федерации.

Реализация поставленных в стратегических документах целей и задач осуществляется на основе планов по их реализации, утвержденных Провителством 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 год.

ФАДН России осуществляет разработку планов мероприятий и контроль за его реализацией с ежегодным представлением докладов о ходе выполнения плана в Провителство Российской Федерации.

Соисполнителями планов 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 планов 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, Росотрудничество, Роспечать, Ростуризм, Росмолодёжь.

При этом финансовое обеспечение мероприятий планов осуществляется федеральными органами исполнительной власти в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных ими в федеральном бюджете и 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 3 местителя Председателя Правительств Российской Федерации, курирующем по линии государственной национальной политики, осуществляют свою деятельность Межведомственный рабочая группа по вопросам межрегиональных отношений и Экспертно-консультативный совет при рабочей группе. Членами Экспертно-консультативного совета являются руководители и представители региональных общественных объединений, религиозных организаций, регионально-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 кандидатов 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. В заседаниях обсуждаются региональные вопросы, проекты отчетов о работе ведомств, предложения по совершенствованию законодательных и иных правовых актов. Члены Общественного совета принимают участие в значимых мероприятиях ведомств: 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 сформирован четкая вертикально интегрированная модель управления государственной национальной политикой, которая не только усилила институциональное закрепление в структуре и полномочиях федеральных органов государственной власти, но и обеспечен тесной взаимосвязью координацией с институтом 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 межэтническим отношениям при Совете Министров Республики Карелия, в 1993 г. был создан Государственный комитет по делам национальностей в структуре правительств 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 Министерств культуры, с момента 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 проблемой занимается Комитет Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и СМИ. В Республике КБРдино-Балкарии созданное 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 возрождения. Често 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 департаментом образования и культуры, в результате чего возможно дублирование функций.

В тех республиках, где всё же функционируют самостоятельные управленческие структуры в данной области, зачастую не точно чётко определена их компетенция. К примеру, когда в 2007 г. в Коми воссоздана Комитет по национальной политике, было утверждено новое положение о министерстве, которое определяло его функции и сферу компетенции. В данном 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 нашлись отрезания тем в значительной деятельности, как межведомственная координация в реализации государственной национальной политики, ибо очевидно, что она не может реализовываться силами и средствами одного министерства, по сути, является комплексной задачей.

Число в числе функций республиканских ведомств, основной задачей которых является реализация государственной национальной политики, нет в значительной — политики интеграции, связанной с осуществлением целенаправленных мер, обеспечивающих формирование общероссийской идентичности и укрепление российской гражданской нации. При этом очевидно, что укрепление гражданской нации и гражданских ценностей ведёт к снижению рисков межэтнического и межконфессионального противостояния, потому данная функция должна быть одной из ключевых в системе функциональных задач институтов этнонациональной политики.

Согласно статье 2 Федерального закон 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 настоящего федерального закон 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. Тем образом, субъекты Российской Федерации в вопросе организации региональных систем исполнительных ор-

г нов госуд рственной вл сти действуют с мостоятельно. Вмеш тельство иных орг нов вл сти в д нный вопрос недопустимо.

В целях унифик ции системы орг нов исполнительной вл сти субъектов Российской Федер ции, отвеч ющих з ре лиз цию госуд рственной н цион льной политики, возможно использов ние в регион х двух основных моделей функциониров ния орг нов исполнительной вл сти субъектов Российской Федер ции, ответственных з ре лиз цию госуд рственной н цион льной политики, межрелигиозные отношения и вз имодействие с религиозными орг низ циями, именно:

— отнесение вопросов межн цион льных и межрелигиозных отношений к ведению одного структурного подр зделения;

— р зделение функций ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики и вз имодействия с религиозными орг низ циями между двумя соответствующими структурными подр зделениями.

Структуры, действующие в сфере межн цион льных и межрелигиозных отношений в к честве подр зделений упр влений (деп рт ментов), следует подчинять з местителю руководителя высшего исполнительного орг н госуд рственной вл сти субъект Российской Федер ции, курирующему соответствующее н пр вление р боты.

Н сегодняшний день в регион х систем упр вления госуд рственной н цион льной политикой в целом сложил сь. Пр ктически во всех субъект х вопросы н цион льных отношений отнесены к структурным подр зделениям, отвеч ющим з внутреннюю политику. Вместе с тем имеют место случ и, когд вопросы межн цион льных и межконфессион льных отношений отнесены к структур м, ответственным з общественные связи, территори льные обр зования и соци льные коммуник ции (н пример, Амурск я обл сть — Министерство культуры и н цион льной политики, Мурманск я обл сть — Министерство по внутренней политике и м ссовым коммуник циям, Владимирск я обл сть — Комитет по соци льной политике дминистр ции Владимирск ой обл сти (при н личии Комитет по внутренней политике).

С принятием Концепции, позднее и Стр тегии госуд рственной н цион льной политики ктивно проводил сь целен пр вленн я политик по выстр ив нию упр вленческой вертикали в д нной сфере. Изменение текущей политической и экономической ситу ции в стр не требов ло внесения изменений в з конод тельное регулиров ние, в том числе определение полномочий орг нов вл сти субъектов Российской Федер ции и орг нов местного с моупр вления.

Т к, в октябре 2013 г. был подпис н Федер льный з кон № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные з конод тельные кты Российской Федер ции в ч сти определения полномочий и ответственности орг нов госуд рственной вл сти субъектов Российской Федер ции, ор-

г нов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межн цион льных отношений». В соответствии с д нным з коном высшие исполнительные орг ны госуд рственной вл сти субъект Российской Федер ции призв ны в предел х своих полномочий осуществлять меры по обеспечению госуд рственных г р нтий р венств пр в, свобод и з конных интересов человек и гр жд нин нез висимо от р сы, н цион льности, язык , отношения к религии и других обстоятельств; предотвр щению огр ничения пр в и дискримин ции по призн к м соци льной, р совой, н цион льной, языковой или религиозной прин джности; сохр нению и р звитию этнокультурного многообр зия н родов Российской Федер ции, прожив ющих н территории субъект Российской Федер ции, их языков и культуры; з щите пр в н цион льных меньшинств; соци льной и культурной д пт ции мигр нтов; профил ктике межн цион льных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межн цион льного и межконфессион льного согл сия.

Ук з нные полномочия были отнесены к полномочиям орг нов госуд рственной вл сти субъект Российской Федер ции по предмет м совместного ведения, осуществляемым д нными орг н ми с мостоятельно з счёт средств бюджет субъект Российской Федер ции (з исключением субвенций из федер льного бюджет).

Принятый з кон т кже з крепил полномочия в сфере межн цион льных отношений з р зличными уровнями местного самоуправления. Т к, к вопрос м местного зн чения поселений, муницип льных р йонов и городских округов отнесено созд ние условий для ре лиз ции мер, н пр вленных н укрепление межн цион льного и межконфессион льного согл сия, сохр нение и р звитие языков и культуры н родов Российской Федер ции, прожив ющих н их территориях, соци льную и культурную д пт цию мигр нтов, профил ктику межн цион льных (межэтнических) конфликтов.

Кроме того, допущение гл вой муницип льного обр зов ния, местной дминистрацией, иными орг н ми и должностными лиц ми местного самоуправления муницип льного обр зов ния и подведомственными орг низ циями м ссового н рушения госуд рственных г р нтий р венств пр в и свобод человек и гр жд нин в з висимости от р сы, н цион льности, язык , отношения к религии и других обстоятельств, огр ничения пр в и дискримин ции по призн к м р совой, н цион льной, языковой или религиозной прин джности, если это повлекло н рушение межн цион льного и межконфессион льного согл сия и способствов ло возникновению межн цион льных (межэтнических) и межконфессион льных конфликтов, принятым з коном отнесено к основ ниям для уд ления гл вы муницип льного обр зов ния в отст вку.

Уточнение полномочий способствовало созданию и дальнейшему совершенствованию структуры, повышению вторичности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за реализацию государственной национальной политики, 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 субъект).

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 в субъектах 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 сходные обязательства по полномочиям в сфере межнациональных отношений за счет своих бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством. Таким образом, в субъектах Российской Федерации в том числе появилась возможность разработать и утвердить 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

площадки 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 консультативные коллегиальные органы при органах власти субъектов Российской Федерации были созданы во исполнение поручений Президента Российской Федерации. Они созданы лишь как в форме рабочих групп, так и в форме советов при главах субъектов Российской Федерации по межэтническим и межконфессиональным отношениям, межрелигиозным советам, советам по межэтническим отношениям, по делам национальностей, советам по вопросам гармонизации межэтнических отношений, комиссий по вопросам религиозных объединений, консультативных и координационных советов, межведомственных комиссий по межэтническим отношениям. Созданные консультативные органы носят коллегиальный характер и, как правило, включают в свой состав представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также вторичных 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 не делены рядом полномочий, среди которых: координация и привлечение 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 организации в своей деятельности после принятия Стратегии государственной национальной политики стали больше внимания уделять развитию межэтнических 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, специализированных 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 разработке государственной информационной системой мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и оперативно 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 реализации муниципальной управленческой и решению вопросов местного значения местных муниципальных образований проводится Всероссийский конкурс «Лучший муниципальный практик». В 2018 г. введен новый 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 государственными праздниками и значимыми датами; освещение данного направления работы в медиасреде. Победители конкурса награждаются дипломами Провинств Российской Федерации. Бюджет 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 формируются и исполняются бюджеты в Российской Федерации с 2013 г. осуществляются на базе государственных программ.

Государственная программа — это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по содержанию, срок 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 настоящим документом стратегического планирования является государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной

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 гражданство»;
- 7) «Профилактика экстремизма в национальной и религиозной сфере»;
- 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 гражданства 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 юстиции 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 — Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет.

Реализация мероприятий государственной программы направлена на достижение целевых показателей (индикаторов) программы, которые утверждены в динамике по годам реализации государственной программы. К числу таких индикаторов отнесены следующие:

— доля граждан, положительно оценивающих состояние межэтнических (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 периоду 2016 г.;

— количество языков и народов России, используемых в ходе реализации проектов и программ в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;

— количество членов общественных;

— доля граждан, отмечающих отсутствие в отношении себя дискриминации по признаку национальной, языковой или религиозной принадлежности, в общем количестве опрошенных граждан;

— количество мероприятий, проведенных 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 индикторов госпрограммы утверждены точные количественные ожидаемые результаты, которые должны быть достигнуты к моменту завершения реализации госпрограммы. Срок реализации госпрограммы составляет девять лет и завершится в 2025 г. Общий объем 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 и 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 межэтнических отношений в соответствующих субъектах Российской Федерации и документов государственного стратегического планирования.

При разработке проекта региональной государственной программы субъекта Российской Федерации может учитываться рекомендация главного организатора 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 этих программах индикаторам и отчетности.

Кроме того, ФАДН России установлены критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий. К ним относятся 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 количественно 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 межэтнических отношений.

Ряд установленных критериев даёт преимущественно 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 с ним связанные традиционными видами хозяйственной деятельности. Субсидии предоставляются на условиях софинансирования при сходных обязательствах 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 финансирования 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.

Оценки эффективности использования субсидии осуществляется на основании достижения следующих показателей:

— количество общин и иных объединений коренных малочисленных народов, получивших поддержку для развития традиционных отраслей хозяйствования;

— 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 привлечение средств субсидии и 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, утвержденным ФАДН России.

Помимо субъектов Российской Федерации, государственной программой предусмотрена возможность участия в ней и некоммерческих организаций. Участие этих организаций возможно путем предоставления субсидий им непосредственно, 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 центру обществу в целях финансового обеспечения деятельности, определенной 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. был создан 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. Систем мониторинг является уникальным российским программным продуктом. Пользователями Системы мониторинг 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 Президент Российской Федерации в федеральных округах, сотрудники Министерств 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 ключевых организациях, 2000 общинах коренных малочисленных народов. Систем мониторинг с технической точки зрения является мощным аналитическим инструментом для работы с «большими данными» («BigData»).

В рамках Системы мониторинг реализованы и совершенствуются функциональные возможности для обеспечения эффективного решения вопросов в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений. Систем в реальном времени производит мониторинг источников в Интернете (СМИ, блоги, новостные порталы, сайты, социальные сети, мобильные мессенджеры) и в автоматическом режиме может выявлять возникающие конфликтные ситуации на межэтнической или религиозной почве. В случае обнаружения конфликтной ситуации Систем определяет регион и муниципалитет, где конфликтная ситуация может выйти в реальную плоскость, и определяет региональный уровень муниципалитет. Далее Систем анализирует активность интернет-аудитории по выявленной ситуации, и если конфликт не утихает, то автоматически определяет региональный уровень исполнительной власти, а также федеральный уровень (ФАДН России). Для отработки сигналов Системы не требуется экспертной квалификации от специалистов (особенно это актуально для муниципального уровня исполнительной власти), информация подается в доступной, понятной для восприятия форме.

Для сбора и структурирования информации от экспертного сообщества по вопросам межэтнических и межконфессиональных отношений в Системе мониторинг 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 политику по ним. Таким образом, решается задача по в том числе сбор экспертных мнений и появляется возможность проводить качественную политику по этим данным, включая функции прогнозирования.

В Системе мониторинга также реализован модуль, который позволяет синхронизировать активности сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальном, региональном и федеральном уровнях в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений. Модуль «Ключевые кризисные ситуации» позволяет сотрудникам ФАДН России вести базу данных о наиболее острых и длящихся проблемах в сфере национальной политики и держать подобные ситуации под постоянным мониторингом. Одним из элементов Системы мониторинга является социологический мониторинг состояния межэтнических отношений. ФАДН России проводятся социологические исследования, направленные на изучение отношения жителей конкретного региона к проблемам и вопросам в сфере межэтнических отношений (более подробно о них говорилось ранее). При ФАДН России сформирован экспертный состав, представляемый специалистами в области межэтнических и межконфессиональных отношений из всех субъектов Российской Федерации.

§ 39. Подготовка специалистов в области государственной национальной политики

Вопросами реализации государственной национальной политики занимаются около одной тысячи федеральных и региональных государственных учреждений. Кроме того, в сферу вопросов межэтнических и межконфессиональных отношений вовлечены муниципальные учреждения, специалисты профильных государственных и муниципальных учреждений, таких как Дом дружбы (дом национальностей), также многочисленные специалисты учреждений науки, культуры, образования, спорта, молодежной политики, средств массовой коммуникации.

Одним из принципов государственной национальной политики является применение комплексного подхода к решению её задач с учетом 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 опытом работы. Поскольку в сфере межэтнических и меж-

конфессиональных отношений требуются специалисты различных направлений подготовки (этнографы, этнологи, историки, философы, политологи, конфликтологи, социологи и др.), высшее образование можно получить не только 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», также программу 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. Ломоносов — 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, 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 образовательно-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.

Таким образом, 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 указа Стратегии принят Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 9-ФЗ, который наделяет ФАДН России полномочиями по утверждению типовых дополнительных профессиональных программ в области государственной национальной политики Российской Федерации (для государственных и муниципальных служб).

Таким образом, все вузы страны будут использовать программы, разработанные ФАДН России, что обеспечит единый подход при переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служб.

Другой мерой обеспечения единого подхода является проведение ФАДН России совместно с МГУ им. М. В. Ломоносов 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 межрегиональных отношений, образования, культуры, предстители общественных организаций.

Определённым решением вопроса обеспечения профессиональными кадрами государственных и муниципальных учреждений, участвующих в реализации национальной политики, стал разработанный и утверждённый профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» (приказ Минтруд 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 и сменяются квалификационными справочниками. Переход на новую систему (от справочников к стандартам) завершён 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, также описаны 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 этнология», «Философия,

этик 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 регионе. 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 содержание 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, к которым, это культур 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

(отр слевые) перечни (кл ссифик торы) госуд рственных и муницип льных услуг и р бот, ок з ние и выполнение которых предусмотре ны норм тивными пр вовыми кт ми субъект Российской Федер ции (муницип льными пр вовыми кт ми), в том числе при осуществле нии перед нных им полномочий Российской Федер ции и полномочий по предмет м совместного ведения Российской Федер ции и субъектов Российской Федер ции (д лее — регион льные перечни).

В общероссийские перечни включ ются услуги, которые могут быть ок з ны физическому лицу — конкретному получ телю услуги. Госуд рственное (муницип льное) з д ние в соответствии с общероссийски ми перечнями формируется для федер льных учреждений, учрежде ний субъект Российской Федер ции, муницип льных учреждений.

В сфере госуд рственной н цион льной политики т кие услуги физическим лиц м не предост вляются, в связи с чем их включение в общероссийские перечни услуг по виду деятельности «Н цион льн я политик », по н шему мнению, не требуется. В федер льные перечни включ ются услуги, которые могут быть ок з ны физическим и юри дическим лиц м, и р боты.

Формиров ние федер льного перечня, в который возможно включе ние госуд рственных услуг и р бот по виду деятельности «Н цион льн я политик », должно осуществляться исходя из положений федер льных з конов, норм тивных пр вовых ктов Президент Российской Фе дер ции, Пр вительств Российской Федер ции, федер льных орг нов исполнительной вл сти, регулирующих порядок ок з ния услуг юриди ческим и физическим лиц м, выполнения р бот учреждениями.

Госуд рственное з д ние в соответствии с федер льными перечнями формируется для федер льных учреждений.

В сфере госуд рственной н цион льной политики норм тивные пр вовые кты, н основ нии которых возможно формиров ние федер льного перечня, в н стоящее время отсутствуют. Р зр ботк т кого фе дер льного перечня по виду деятельности «Н цион льн я политик » предст вляется целесообр зной. Одн ко для этого необходимо внесение изменений в действующее з конод тельство. Н пример, в Федер льном з коне «О н цион льно-культурной втономии» допустимо предусмотре ть полномочия федер льных и регион льных орг нов вл сти в сфере имущественной, орг низ ционной и информ ционной поддержки деятельности н цион льно-культурных втономий. Акту льным это предст вляется и в связи с созд нием в 2019 г. федер льного госуд р ственного бюджетного учреждения «Дом н родов России», госуд р ственное з д ние в отношении которого в н стоящее время формиру ется исходя из общероссийского перечня услуг (р бот) по виду дея тельности «Культур ».

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 сходных 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 прорывных и организационных основ деятельности профильных государственных и муниципальных учреждений в субъектах Российской Федерации, также региональных перечней государственных и муниципальных услуг и работ в сфере государственной национальной политики, утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проведенного 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.

Кроме того, данные учреждения имеют наименования «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 краеведческий центр» в Республике Дагестан, «Медицентр им. Иسمиля 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 казенного, 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 четырех субъектах Российской Федерации:

— приказом Министерств финансов Республики Алтай от 17 января 2018 г. № 13-п «Об утверждении регионального перечня (классификатор) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) госу-

д рственных и муницип льных услуг, и р бот, ок зыв емых и выполняемых госуд рственными (муницип льными) учреждениями Республики Алт й»;

— прик зом Министерств фин нсов Республики Коми от 22 дек - бря 2017 г. № 268 «Об утверждении регион льного перечня (кл ссифик тор) госуд рственных (муницип льных) услуг и р бот»;

— Пост новлением К бинет министров Республики Т т рст н от 24 дек бря 2018 г. № 1214 «Об утверждении регион льного перечня (кл ссифик тор) госуд рственных (муницип льных) услуг, не включённых в общероссийские б зовые (отр слевые) перечни (кл ссифик торы) госуд рственных и муницип льных услуг, и р бот, ок зние и выполнение которых предусмотрено норм тивными пр вовыми кт ми Республики Т т рст н (муницип льными пр вовыми кт ми), в том числе при осуществлении перед нных полномочий Российской Федерации и полномочий по предмет м совместного ведения Российской Федерации и Республики Т т рст н»;

— Пост новлением Пр вительств Удмуртской Республики от 26 дек бря 2018 г. № 559 «Об утверждении регион льного перечня (кл ссифик тор) госуд рственных (муницип льных) услуг и р бот и о призн нии утр тившими силу некоторых пост новлений Пр вительств Удмуртской Республики».

Н основ нии регион льных перечней услуг и р бот госуд рственное (муницип льное) з д ние формируется в отношении 28 учреждений. При этом субъекты Российской Федерации предусмотрели в регион льных перечнях следующие виды госуд рственных услуг и р бот.

Услуги:

1) орг низ ция и проведение культурно-м ссовых мероприятий;

2) орг низ ция деятельности клубных формиров ний и формиров ний с модеятельного н родного творчеств ;

3) пок з (орг низ ция пок з) концертов и концертных прогр мм.

Р боты:

1) орг низ ция и проведение мероприятий в сфере н цион льной политики;

2) информ ционное сопровождение сферы н цион льной политики;

3) орг низ ция деятельности клубных формиров ний и формиров ний с модеятельного н родного творчеств ;

4) освещение деятельности орг нов госуд рственной вл сти;

5) орг низ ция и проведение культурно-м ссовых мероприятий;

6) созд ние условий для р звития творческих способностей н селе- ния;

7) орг низ ция и проведение культурно-м ссовых мероприятий, р звитие русского язык ;

- 8) организация мероприятий в сфере молодежной политики, направленных на патриотическое воспитание молодежи;
- 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 и родной культуры.

Таким образом, несмотря на несовершенство законодательства 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, учитывая специфику их деятельности.

► Вопросы и задания

1. Охарактеризуйте роль Президента Российской Федерации, 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 государственной национальной политики органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления? Каковы пути их преодоления?
7. Раскройте содержание и основные направления Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный проект» 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 государственной 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 инфраструктурные 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: системы и структуры. Экспертно-аналитический доклад (первый раунд) / сост. Э. Ю. Минеев, К. А. Сулимов. — Пермь, 2016.

Кульбачевская О. В. Опыт реализации государственной национальной политики в регионах России // Вестник Российской Федерации. — 2017. — № 2. — С. 125—137.

Московская модель этнической политики / ред. О. В. Кульбачевская, В. В. Степанов. — М.: Росинформгротех, 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 Федерации. Избранные публикации 2008—2014 гг. — М., 2014. — С. 628—636.

Шабаетов Ю. П., Садохин А. П., Шилов В. Н. Этнополитик в современной России: политические практики и институциональные ресурсы управления // Социология и социальная антропология. — 2015. — № 3. — С. 167—183.

Этнологический мониторинг: перспективы фундаментальных подходов этнополитического мониторинга для оптимизации межнациональных отношений и предотвращения конфликтов в России / ред. М. Ю. Мартынов, 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 сохранить и прогнандировать 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, польских славян). Однако политический ресурс и лоббистские возможности этнических организаций были невелики. Одновременно зародились формы этнически родственных и кросс-этнических организаций, союзов 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, Совет Федерации, 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. Ассоциация 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 Ассоциация проводит совместно с общероссийским общественным движением «Молодёжная ассоциация народов России «МЫ — РОССИЯНЕ». Официально это молодёжное движение было зарегистрировано в 2010 г., хотя действовать в качестве молодёжной инициативы оно началось с 2000 г. Основными направлениями деятельности движения являются: участие в проектах в области молодёжной и национальной политики, в области физической культуры и спорт (укрепление здоровья нации), поддержка и укрепление молодых семей, участие в работе и осуществлении проектов по трудоустройству и занятости молодёжи, поддержка проектов, направленных на возрождение отечественной культуры и духовности, защита прав и законных интересов молодёжи, патристическое воспитание молодёжи, содействие укреплению межэтнических отношений в молодёжной среде, осуществление взаимодействия с российскими и международными молодёжными общественными объединениями.

Наряду с Ассоциацией 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, 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 институтом гражданского общества — с другой. Приоритетное внимание уделяется противодействию распространения этнополитического экстремизма, профилактике и предупреждению конфликтов национально-религиозной почвы. На регулярной основе разрабатываются методические рекомендации. Установлено взаимодействие с общественными палатами субъектов РФ, проводятся совместные мероприятия по обучению специалистов в области профилактики, предупреждения и регулирования 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 регулирования, 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, нежели 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 общегосударственным идеалам. Вместе с тем этнические организации могут кооперироваться с гражданскими организациями и движениями и ставить перед собой общегосударственные 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 деятельности 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, так же 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 предстательской 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 простейших 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 простейшей 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 самоуправления, 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 Федерации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, так же осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов».*

Взконечно определены принципы, на которых строится деятельность НКА как общественной организации, перечислены права автономий, так же указаны организационные основы их существова-

ния. НКА могут быть федеральными и региональными (например, федеральными национально-культурными автономиями татар, национально-культурными автономиями украинцев Республики Коми и т. д.). В настоящее время в России зарегистрировано 1223 национально-культурные автономии разного уровня, в том числе 21 федеральными национально-культурными автономиями (это автономии зербйджнцев, армян, сирийцев, белорусов, греков, грузин, евреев, кавказов, курдов, лезгин, литовцев, молдаван, российских немцев, ногайцев, поляков, татар, украинцев, российских цыган и чувшей)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 муниципалитетов. На региональном уровне зарегистрировано 287 национально-культурных автономий, на местном — 914. Количество НКА продолжает расти, и это свидетельствует о том, что традиционная форма этнической самоорганизации является востребованной.

НКА принимают активное участие в деятельности 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 партнерства 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, но и формировать не только этническую, но и гражданскую, общероссийскую идентичность, например в рамках проведения общегосударственных мероприятий.

Однако не следует переоценивать возможности НКА в осуществлении политики интеграции мигрантов. Как показывает опыт ряда европейских стран с гораздо более развитыми институтами гражданского

¹ См. информационный портал Министерств юстиции Российской Федерации: официальный сайт. URL.: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 05.08.2020).

го обществ , ссоци ции (втономии) не достиг ют уровня ожид емого уч стия, и из-з нехв тки ресурсов им довольно сложно продвиг ть иници тивы и вносить предложения, которые были бы действительно полезны в вопросе интегр ционной политики. В ч стности, основными огр ничениями в деятельности НКА являются нехв тк ктивных членов, недост ток зн ний и н выков эффективного упр вления орг низ цией, недост точное фин нсиров ние, отсутствие инфр структуры для проведения мероприятий, отсутствие вним ния со стороны СМИ.

Между тем в России существуют и другие культурные сообществ — это ср внительно нед вно переселившиеся жители бывших советских республик, т кже экономические мигр нты. Отличия этих сообществ от основного н селения леж т не только в этническом измерении, они з висят от времени прожив ния их предст вителей в городе, от степени интегриров нности, соци льно-профессионального ст тус и пр. В жно отметить, что мигр ционный прирост в город х России сегодня происходит з счт трудовых мигр нтов из стр н Центр льной Азии. Это сообщество не интегриров но в принимающий социум и в сложившиеся «ст рожильческие» ди споры, ч сто подверг ется дискримин ции по фенотипическим, этническим и конфессион льным призна к м, что может подтолкнуть его к сплочению н этнорелигиозной основе.

Проблему неоднородности этнических ди спор и р зной степени предст вленности двух сообществ внутри НКА отмеч ет и к демик В. А. Тишков: «...ч сто групп людей, объединённых в н цион льно-культурную втономию, пыт ется предст влять интересы всего н род . Между тем в подобных орг низ циях трудно предусмотреть демокр тические процедуры выборов. Поэтому орг низ ции, н цион льно-культурные втономии говорят и пишут о том, чего могут не р зделять тысячи и десятки тысяч предст вителей н род . Из-з этого з ч стую возник ют конфликтные ситу ции, чрев тые серьёзными последствиями в полиэтнических регион х»¹.

Нехв тк ресурсов и существов ние п р ллельно действующих НКА, претендующих н предст вительство интересов одного н род , породд ют конкуренцию з доступ к ресурс м, которые предост вляет Российское госуд рство. В результ те крупные и орг низов нные ссоци ции получают основную поддержку орг нов вл сти. В то же время м лые орг низ ции ж луются н нер венство возможностей и монополиз цию предст вительств сильными НКА. В связи с обр зов нием большого количеств НКА кту льной и конфликтогенной проблемой ст новится

► ¹ Тишков В. А. Этническое и религиозное многообр зие — основ ст - бильности и р звития российского обществ : ст тьи и интервью. — М., 2008. — С. 16.

«конкуренция НКА р зных уровней, прежде всего конкуренция регион н льных и местных НКА, НКА регион льного уровня и регион льных отделений федер льных н цион льно-культурных орг низ ций — союзов. Типичными явлениями ст новятся противоречия между одноимёнными НКА. Они проявляются в орг низ ции и проведении мероприятий, в р зр ботке соци льных прогр мм, в обозн чении позиции вз имодействия с другими НКА, с институт ми гр жд нского обществ , с институт ми церкви и с орг н ми вл сти и упр вления»¹.

Некоторые госуд рственные служ щие, отвечающие з осуществление этнополитики, призн ют сл бое влияние руководителей НКА, регион льных общественных орг низ ций н своих соотечественников, прожив ющих н территории крупных российских городов. Тем не менее в случ е игнориров ния госуд рством интересов этнических сообществ и недост точного вним ния к вз имодействию и координа ции своих действий с НКА результ том может быть перетек ние соци льной ктивности п ссион рных личностей и их объединений в деструктивное русло и отк з от сотрудничеств с институт ми госуд рств . Подобные процессы т кже потенци льно могут созд ть условия для рост соци льной конфликтности.

В последние годы НКА н ряду с орг низ цией тр диционных фестив лей и пр здников р звив ют т кие н пр вления деятельности, к к волонёрское движение, формиров ние соци льных центров или центров помощи, спорт, внутренний туризм (с упором н туристические м ршруты п триотической н пр вленности), борьб з экологию, помощь инв лид м и сирот м. Подобные общественно полезные формы деятельности не позволяют НКА з мык ться в узких этнических р мк х, они способствуют объединению людей вне з висимости от их н цион льности. Проведение мероприятий с уч стием всех возможных этнон цион льных общественных объединений н пр влено н формиров ние ув жительного отношения к России к к общему дому всех н родов.

В 2009 г. Госуд рственн я Дум принял З кон «О внесении изменений в ст тью 16 Федер льного з кон «О н цион льно-культурной втономии», предусм трив ющий ок з ние фин нсовой поддержки федер льными, регион льными и местными уровнями вл сти соответствующим уровням НКА.

§ 43. Экспертные и консультативные институты в России

При р зр ботке прогр мм соци льного и культурного р звития н цион льных меньшинств, при выр ботке моделей этнон цион льной

► ¹ Аств ц туров М. А., Тишков В. А., Хоперск я Л. Л. Конфликтологические модели и мониторинг конфликтов в Северо-К вк зском регионе. — М.: ФГНУ «Росинформ гротех», 2010. — С. 90.

политики при привлечении общественных учреждений нуждаются в правовом и научном обеспечении своей деятельности. Оно осуществляется либо привлечением экспертных, либо консультативными советами, действующими на постоянной основе. В числе экспертов и наиболее значимую роль играют юристы, антропологи и этнологи, специалисты в области образования и др. Роль экспертной поддержки и наиболее значимая там, где имеет место сложный состав населения и существуют проблемы в отношениях между этническими, конфессиональными и родовыми группами. Наиболее активно экспертные и консультативные институты создаются в странах, где проводились мультикультурный процесс, 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 вторичные академические учреждения, которые своими научными трудами обеспечивают фундаментальную базу знаний об этнокультурном многообразии России, 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, 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, также Российский государственный гуманитарный университет как координирующий и обобщающий данные мониторинга.

Прогрессными 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 неизбежно оригинального эмпирического материала подготавливают коллективные доклады, в которых отражены как позитивные, так и негативные межэтнические отношения в целом полном их выражении, в том числе и широкие этносоциальные установки молодежи в регионах.

Знакомерно, что РНЦ был обращен к результатам взаимодействия отрядов органов исполнительной власти — Министерств 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 предупреждению конфликтов» (EAWARN).

Следует отметить важную экспертную роль ряда академических институтов: Института социологии ФНИСЦ РАН, Социологического института Санкт-Петербург 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 Проводительстве Российской Федерации создан консультативный совет по делам национально-культурных автономий, а логичный совет имеется при Федеральном Собрании Российской Федерации. С 2013 г. действует Совет по межэтническим 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 Схлинской областной Думы. В 1994 г. в ней был введен пост представителя коренных малочисленных народов Схлинской области, который избирается на Съезде коренных малочисленных народов Схлин. Он не делён при формировании законодательной инициативы, является депутатом Думы Схлинской 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 предусматривает создание консультативного органа, который формируется из уполномоченных представителей коренного населения. Представителями коренных малочисленных народов являются их общественные объединения и организации, также гражданские, 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 и собираются и формируют из своего состава районные советы, действующие на общественных началах при районном исполнительном органе.

В Красноярском крае в рамках Гражданской палаты действует палата коренных малочисленных народов Севера, которая призвана обсуждать проблемы коренных этнических групп и осуществлять взаимодействие с региональными властями.

Эффективным механизмом консультаций с коренными народами могут служить и консультативные советы, созданные при губернаторских и исполнительных органах муниципальных образований. В 2002 г. консультативный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера и общественных начал был создан, например, решением губернатор 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 Президент РФ в федеральных округах. Без кооперации и поддержки консультативных институтов государственные институты этнополитики, нередко и судебные органы не могут принять и более квалифицированные решения по ряду вопросов, которые требуют особого знания в области этнокультуры, традиций и ценностей народов России.

§ 44. Дома дружбы и культурные центры

Дом 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 этих ресурсов и опыт 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. Поленов 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 партнерских 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 межрегиональных 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. Нередко площадки проходят значимые научные и культурно-просветительские мероприятия, направленные на сохранение и развитие национальной культуры народов России; укрепление межрегионального 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 взаимовыживания в нашей стране.

В ряде регионов функции, задачи и формы работы этнокультурных центров и домов народного творчества нерешаемы. 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 специализированные

к з чьей культуре в орг н х вл сти и орг н х местного с моупр вления.

Примером успешной р боты может служить деятельность ГБУ «Московский дом национальностей» («МДН»), обр зов нного в 1998 г. С первых дней возникновения он приним л ктивное уч стие в непосредственной ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики в Российской Федер ции. Н площ дк х ГБУ «МДН» проходят зн чимые н учные и культурно-просветительские мероприятия, н пр вленные н сохр нение и р звитие н цион льной культуры н родов России; укрепление межн цион льного мир и согл сия; р звитие межкультурного ди лог ; упрочение единств российской гр жд нской н ции. В 2010-е гг. МДН смог ст ть одним из основных учреждений инфр структуры в сфере упр вления н цион льными отношениями и видным н учно-методическим центром, его опыт широко востребов н в регион х н шей стр ны.

Среди всех форм р боты Московского дом н цион льностей стоит отметить деятельность в сфере р звития *этнического туризма*. С 2016 г. ре лизуется проект «Прогулки по многон цион льной Москве», в р мк х которого р зр бот но более 50 м ршрутов по р зличным р йон м столицы. Экскурсии зн комят жителей и гостей город со зд ниями, в которых прожил ли известные люди р зных н цион льностей, ост вившие след в истории Москвы и России в целом. Н ряду с солидной исторической сост вляющей в экскурсии включен информ ция о прошлом людей, об их быте и обр зе жизни н протяжении р зных исторических эпох, т. е. информ ция м ксим льно «очеловечен ». В 2016—2018 гг. МДН орг низов л проведение фестив-лей-конкурсов документ льного кино «Родные тропы», уч стники которых имели возможность побыв ть н многих экскурсиях Дом н цион льностей, т кже фестив ля-конкурс «Мы любим свой город» для всех москвичей, интересующихся историей столицы.

Одним из н глядных примеров институцион лизиров нного вз имодействия между госуд рством и предст вителями гр жд нского обществ в сфере этнической политики н уровне регион является ГКУ «С нкт-Петербургский Дом н цион льностей», созд нный дминистр -цией С нкт-Петербург . В к честве целей и н пр влений деятельности в уст ве орг низ ции н зв ны следующие: г рмониз ция межэтнических отношений в городе, обеспечение ди лог между регион льной дминистр -цией и этническими НКО, д пт ция мигр нтов и р бот по сохр нению культурного н следия н родов Российской Федер ции. По р зным д нным, в С нкт-Петербурге действует более 100 общественных орг низ ций этнического х р ктер . Именно н б зе Дом н цион льностей проходят пр ктически все фестив льные, спортив-

ные, культурно-просветительские и научные мероприятия с участием национально-культурных сообществ Санкт-Петербурга.

Комплекс проводимых мероприятий свидетельствует о преодолении в Санкт-Петербурге мероприятий в поддержку культурного наследия народов России, проживающих в городе, в рамках миграционной политики — проектов презентации культур народов государств, выходцами из которых является большая 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 таких мероприятий можно назвать Молодёжный форум «Многоязычный 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 не только успешно функционируют 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 округ. 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 принцип свободного предвзвешенного осознанного

согласия и принятие решений, затрагивающих интересы коренных народов, гарантии последствий проведения экспертизы со стороны экологов, регулирующих роль государств и т. п. Процесс работы и соответствующим федеральным законодательством продолжается.

Этнологическая экспертиза может выступать в рамках экологической деятельности как своего рода этнополитическая критика принимаемых документов. Примером такой работы может служить включение тридцати 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 в значимым инструментом при защите прав коренных малочисленных народов в суде. В отношении коренных малочисленных народов России учёт традиций и обычаев в суде закреплен в федеральном законодательстве.

Несмотря на то что в законодательстве России (кроме Республики Саха (Якутия) пока не разработаны механизмы проведения этнологической экспертизы, она всё же применяется. В общественном и научном дискурсе этнологическая экспертиза предстает 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 компания 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.

Проводимые основные учётные 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, принимая в ней участие в качестве информантов и/или экспертов, заинтересованных в результате экспертизы.

При проведении этнологической экспертизы по поводу воздействия промышленного предприятия на окружающую среду дёются оценка интересов и целей всех заинтересованных сторон — учётников природопользования, в первую очередь, наряду с коренными народами, промышленных компаний и органов государственной власти и местного

с муниципалитетов. Также необходимо обратиться к группам местного населения, оккупируемые в зоне редефикации промышленного предприятия.

Этнологическая экспертиза проводится в целях минимизации отрицательных последствий промышленной деятельности и оценки убытков, которые должны быть компенсированы коренным и родом из-за несённого им ущерба. Результатом проведения экспертизы является выработка рекомендаций по деятельности компании, принятию ею специальной политики, планов действий, проведению определённых мероприятий по защите и поддержке традиционного природопользования, коренного предпринимательства, восстановлению 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 вжно 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. В 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 подвергнется также политика органов власти и местного самоуправления. Основная работа проводится с коренным населением, оккупировавшимся в зоне воздействия промышленного предприятия. При этом учитываются ряд особенностей. Коренные малочисленные народы имеют коллективные и индивидуальные права, есть различия также в положении юридических и физических лиц. Вжно 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 он 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, потерянные ресурсы являются единственными источниками существования семей, многодетным семьям, семьям с инвалидами и т. п. Также осуществляется дифференцированный подход к городскому и

сельскому и селению, к и селению, проживающему в зоне тундры (в стойбище), к положению мужчин, женщин и детей. Именно полевое этнографическое исследование позволяет выявить все возможные особенности для принятия действенных 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 и более сложным, острым вопросам, с которыми сталкиваются коренные народы и местное население при планируемом или осуществляемом промышленном освоении. Он является инструментом и живым социальным диалогом между бизнесом и местным населением, средством соуправления ресурсами для коренных малочисленных народов.

Примеры конкретного использования механизмов этнологической экспертизы имеются в Республике Саха (Якутия) — на основе действующего республиканского Закона «Об этнологической экспертизе в местотрадиционном проживании 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 остров Сахалин. В Ямало-Ненецком автономном округе были проведены экспертизы деятельности компании «Транснефть», подрезаний «Газпром» и комплексного воздействия промышленного освоения на коренное население Тазовского района.

► Вопросы и задания

1. Проскройте роль и значение институтов гражданского общества в системе межэтнических отношений.
2. Почему невозможно успешная реализация государственной национальной политики без взаимодействия со структурами гражданского общества?
3. Охарактеризуйте роль и место и более значимых структур гражданского общества (Ассоциация народов России, Общественная палата Российской Федерации) в процессе реализации государственной национальной политики.
4. В нескольких тезисах проскройте значение национально-культурной автономии как в высшей форме организации гражданского общества в сфере межэтнических отношений.

- Охарактеризуйте типичные проблемы, с которыми сталкиваются национально-культурные меньшинства в процессе функционирования, и пути их преодоления.
- Охарактеризуйте роль экспертных, консультативных институтов в процессе выработки и реализации государственной национальной политики.
- Что представляет собой существующая в России система экспертно-аналитических центров в области межэтнических отношений?
- Охарактеризуйте основные направления деятельности Московского и Санкт-Петербургского домов национальностей.
- Оцените роль этнологической экспертизы в обеспечении прав этнических меньшинств.

► **Рекомендованная литература**

Абакумов С. А. Гражданское общество и власть: противники или партнёры? — М.: Голос, 2015.

Гражданское общество и правовое государство: сб. статей международной научно-практической конференции 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. Степанов. — М.: ФГНУ «Росинформгротех», 2015.

Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза в академическом дискурсе и ожиданиях коренных народов // Арктик : 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.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2011.

Тишков В. А., Шаббаев 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 государств, ибо с 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 миграция, как внутренние, так и трансграничные, заключают в себе и определённые риски, связанные с вызовами для существующих традиционных укладов жизни, распределения ресурсов и состояния занятости, так же 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 межэтнических (межэтнических) отношений. Сюда относится и важнейшая проблема восприятия миграции и мигрантов принимающим населением страны, регион или отдельного населённого пункта, так же задача депортации 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

Тем миграция является одной из основных в комплексе миграционной политики государств, 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 привести 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 вызвало новилось 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 государств. *Иммиграция* — это прибытие иностранных граждан

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* дётся в документах отчёта Межгосударственной организации по миграции: «Миграция — это процесс передвижения через государственную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин». Что касается типологизации миграционных процессов, то в последнее время всё более дёшево себя знает тенденция к стиранию очевидных различий между отдельными формами миграции, кроме того, порой непросто определить их действительные мотивы и характер. Происходит взаимное проникновение различных форм миграции, границы между ними размываются, что усложняет их анализ¹.

Иммиграционная политика означает прежде всего усилия со стороны государств 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 иммигрантами;
- 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, так же возвращаться в свою страну». С другой стороны, суверенные государства вправе контролировать потоки мигрантов, именно вводить ограничения на иммиграцию, вести избирательную политику в сфере трудовой миграции. Од-

► ¹ См.: Блинов М. С. Современные социологические теории миграции и населения. — М.: Университет, 2009. — С. 30.

но в результате данных мер может стать нелегальной или нерегулируемой иммиграция.

Иммиграционная политика серьёзно отличается от других сфер политики. Как указано в книге К. Кондтыне, «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 прав на постоянное или временное место жительства, контроля над нелегальной иммиграцией, социального обеспечения иммигрантов, их интеграции, но и комплекс инструментов и мер, направленных 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 Кондтыне К. Миграционная политика как политический процесс // Иммиграционная политика: проблемы и перспективы 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 различного 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, исключяющей недопустимые по этическим стандартам 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 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. мигрантов будут считаться около 400 млн человек.

Выделяют несколько важнейших тенденций международной миграции и селения:

- глобализацию миграционных потоков, их качественные изменения (транснационализм);
- преобладание международной миграции протективной силы;
- рост нелегальной иммиграции;
- рост вынужденной миграции;
- увеличение экономической и демографической значимости международной миграции и селения.

§ 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. Подвляющая 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 ситуация России и политика толерантности / А. Г. Вишневский // Национальный психологический журнал. — 2011. — № 2 (6). — С. 96.

Миграция нужна нашей стране, так как помогает решить ключевые экономические и демографические проблемы. В то же время он 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 и 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 государств и обществ, 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 в строительстве или в торговле в супермаркете¹.

В результате меняющегося состава миграционного притока, характер переселения 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.
- Больше часть трудовых мигрантов беднее, чем в прошлые годы. Особенно остро это стало проявляться с 2014 г. в связи с девальвацией российского рубля.

¹ См.: Чистяков Н. Е. Миграция в Санкт-Петербурге: демографический спектр // Социология вчера, сегодня, завтра. Вторые социологические чтения памяти В. Б. Голофаста / ред. О. Б. Божков. — СПб., 2008.

Одна из проблем не только в том, что мигранты обладают низким уровнем образования и не имеют профессиональной подготовки. Психологически они ещё до приезда в Россию не настроены на квалифицированную работу, не предполагают 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. Тем, каждый третий мигрант с высшим образованием устраивается разнорабочим¹. Дело в том, что мигранты вынуждены соглашаться на работу, которую способны найти, кроме того, качество образования в государственных Центрах национальной 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 полиэтнических 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. Тем, по данным социологических опросов мигрантов разного происхождения, остающиеся в России и всегда 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. М. Считают ли трудовой мигранты в Россию. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/masshtabny-trudovoy-migratsii-v-rossiyu/> (дата обращения: 06.04.2020).

около 27 % из них¹. У ряд экспертов возникло 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 возможных сценариев своего поведения, к которому, ориентируясь в определённой ситуации один из них, 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 не ходят в поисках оптимального решения, всё время корректируют свои планы. Неудобно 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 опросов 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, с другой — может служить препятствием в решении ряда социально-экономических проблем российского общества (демографические проблемы, проблемы рынка труда). Тем не менее межкультурный опыт демонстрирует вполне объективную закономерность: «... временные трудовые мигранты постепенно оседают в стране, где работают на протяжении нескольких лет, перевозят свои семьи, меняют свой статус, получают гражданство страны проживания»³. При отсутствии эффективных мер по интеграции мигрантов вышеизложенные факторы создают потенциальную основу для фрагментации и поляризации населения крупных российских городов, также дополни-

¹ См.: Мукомель В. И. Трансформация трудовой миграции: социальные аспекты // Россия реформирующаяся. — Вып. 11. — М.: Новый хронограф, 2012. — С. 254.

² См.: Абшин С. Транснациональная миграция в Россию и интеграционный потенциал трудовых мигрантов // Труды миграции и политики интеграции мигрантов в Германию и России / ред. и сост. М. С. Рознов. — СПб.: Скифия-принт, 2016. — С. 43—58.

³ Чудиновских О. С. Сколько в России межкультурных мигрантов? // Мигранты, мигрантофобия и миграционная политика / ред. В. И. Мукомель. — М.: НП «Центральный дом докторов»: Московское бюро по правам человека: Academia, 2014. — С. 36.

тельные проблемы в процессе преодоления культурной дистанции между коренным населением и трудовыми мигрантами.

Интеграция — это «улиц 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 настоящее время не уделяется достаточно внимания мерам по снижению уровня ксенофобии и дискриминации принимающего общества к переменам под влиянием массовой миграции.

Тема миграции остаётся одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов, предметом для публичных дискуссий. Если эксперты воспринимают её прежде всего в контексте потребностей рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания центральным вопросом безопасности (как государственной, когда речь идёт о терроризме, так и общественной, когда речь идёт о проблемах бытовой преступности, распространения наркотиков). В качестве примера рассмотрим миграцию приведём результаты опроса экспертов по миграционной проблематике, проведённого в Москве Институтом этнологии и антропологии РАН в конце 2018 г. Учёные оценили 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 миграционная фобия распространена в таких крупных ме-

г полис х, к к Москв и С нкт-Петербург. Почти треть россиян (31 %) считают трудовую миграцию благом для страны, тогда как почти половина (48 %) придерживаются противоположного мнения.

В целом мигранты и пространственныен првления внутренней и внешней миграции требуют внимания государств и обществ. Нельзя не отметить некоторые тенденции развития внутренней миграции в нашей стране. В 2012—2017 гг. интенсивность миграции и селения внутри Российской Федерации увеличился на 10 % при сохранении общей тенденции оттока в регионы центральной, северо-западной и юго-западной частей страны. Это постоянный фактор роста диспропорций пространственного размещения и селения. 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 — Таджикистан, 650 тыс. — Киргизии).

Корректировки правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности позволили сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации. Среди принятых мер — ограничение въезда для нелегалов 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 учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014—2015 гг. за нарушение российского законодательства из страны было выдворено бо-

более 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. Путин был утвержден обновленная 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 в 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 межэтнического и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия России. В новой редакции Концепции подчёркивается, что миграционная политика должна быть направлена 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 институту гражданского общества. МВД РФ и ФАДН сегодня взаимодействуют с 1300 организациями, представляющими интересы мигрантов. В уставных 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, предпринятые для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории России, способствуют более глубокому вхождению мигрантов в социальное и культурное пространство российского общества.

В настоящее время действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая была принята в 2006 г. Программой предусмотрено 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. изменился категоризация 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 край, Амурская, Иркутская, Магданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область. Количество участвующих в программе регионов увеличилось до 48.

Помимо соотечественников, проживающих за рубежом, в программу могут участвовать и иностранные граждане, законно находящиеся на территории РФ. За последние пять лет по данной программе в год на 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 помогла компенсировать естественную убыль населения и привлекла 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) — Белорусии, Армении, Казахстана, Киргизии — имеют на территории России ряд преференций. Статья 4 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 июня 2014 г. (новая редакция от 5 марта 2018 г.) обеспечивая гражданам стран-участниц свободу движе-

ния тов ров, услуг, к пит л и р бочей силы, т кже проведение скоординиров нной, согл сов нной или единой политики в отр слях экономики. Гр жд не стр н ЕАЭС имеют пр во н прожив ние в России н протяжении всего срок действия трудового договор , кроме того, в течение 15 суток после его оконч ния могут переоформить договор, не выезж я з пределы н шей стр ны. Они прир внены в трудовых пр в х с гр жд н ми РФ, включ я пр во н получение соци льного обеспечения.

5 дек бря 2017 г. было р тифициров но Согл шение между Пр вительством Российской Федер ции и Пр вительством Республики Узбекист н об орг низов ном н боре и привлечении гр жд н Республики Узбекист н для осуществления временной трудовой деятельности н территории Российской Федер ции. Трудящиеся-мигр нты привлека ются н основ нии трудового договор , з ключённого в соответствии с российским з конод тельством. Обяз тельным условием для осуществления трудовой деятельности является н личие полис добровольного медицинского стр хов ния. Согл шение определяет перечень обяз тельных требов ний к р ботод телю, уч ствующему в орг низов ном привлечении трудящихся-мигр нтов (обеспечение мест ми прожив ния, безоп сными условиями труд и охр ны труд , т кже техники безоп сности н р бочих мест х; г р нтиров нн я опл т труд не ниже миним льного уровня, уст новленного з конод тельством).

Предусмотрен возможность подготовки гр жд нин Узбекист н в стр не его прожив ния для временной трудовой деятельности в России. Т к, компетентные орг ны Республики Узбекист н могут подбир ть для российских р ботод телей из числ гр жд н Узбекист н к ндид тов н трудоустройство, имеющих требуемую кв лифик цию и опыт р боты; согл совыв ть с российскими р ботод телями к ндид туры и тексты проектов трудовых договоров; проверять к ндид тов н предмет их н хождения в междун родном или межгосуд рственном розыске, н личия у них судимости; орг низовыв ть проезд к ндид тов н трудоустройство до мест временной трудовой деятельности н территории России и их возвр щение н родину. Т кже в Согл шении з креплены основные пр в гр жд н Узбекист н , осуществляющих временную трудовую деятельность в России (в ч стности, пр во н труд, отдых и соци льное стр хов ние, пенсионное обеспечение).

Р споряжением Президент В. В. Путин от 6 м рт 2019 г. был созд н р боч я групп по ре лиз ции Концепции госуд рственной ми-гр ционной политики Российской Федер ции н 2019—2025 годы. Через р бочую группу координируется р бот госорг нов, связ нн я с ми-гр ционной политикой. Он генерирует з конод тельные изменения, р ссм трив ет иници тивы министерств и ведомств, выр б тыв -

ет согласованные решения по вопросам миграции. Реализацией выработанных в Кремле предложений занимается Провитательственная 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 гражданства. МВД, МИД, ФСБ, Росгвардии и главы регионов поручено принять меры по реализации указов.

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 даёт 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 захотят получить российское гражданство, открыта возможность в общих для российских битурриентов условиях поступать в вузы и обучаться в них.

Важно отметить, что Россия не вызывает гражданство жителям Донбасса, лишь предоставляет им возможность при желании обратиться за ним. Ещё одним важным делом — возможность принятия гражданства РФ в упрощённом порядке не требует от граждан Украины. Упрощённый порядок заключается в том, что не требуется соблюдение общих условий, 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-

в ния инструментов пр вового регулиров ния, включ я меры ответ-ственности з н рушение мигр ционного з конод тельств , но и поиск новых подходов к ре лиз ции мигр ционной политики, выр ботки её эффективного инструмент рия и методов.

► **Вопросы и задания**

1. Р скройте специфику мигр ционной политики к к одного из н пр влен-ний регулирующей деятельности госуд рств .
2. Ох р ктеризуйте основные н пр вления социокультурной интегр ции мигр нтов.
3. В чём состоят основные проблемы, возник ющие в процессе интегр -ции мигр нтов? К ковы пути преодоления д нных проблем?
4. Ох р ктеризуйте сущность и дин мику мигр ционных процессов в со-временной России.
5. С к кими основными риск ми для приним ющего обществ связ но р звитие мигр ционных процессов?
6. Ох р ктеризуйте основные документы, регулирующие мигр цию в со-временной России.
7. Ох р ктеризуйте дминистр тивные мех низмы регулиров ния мигр -ции, роль общественных орг низ ций в интегр ции мигр нтов.

► **Рекомендованная литература**

Блинова М. С. Современные социологические теории мигр ции н селе-ния. — М.: Университет, 2009.

Малахов В. Интегр ция мигр нтов: концепции и пр ктик . — М.: Мысль, 2015.

Мигр нты, мигр нтофобии и мигр ционн я политик / ред. В. И. Муко-мель. — М.: НП «Центр льный дом двок т »: Московское бюро по пр -в м человек : Academia, 2014.

Мигр ционн я политик : ди гностик , вызовы, предложения / ред. Е. Б. Деминцев , Н. В. Мкртчян, Ю. Ф. Флоринск я. — М.: НИУ Высш я школ экономики, 2016.

Мигр ция и мигр нты в России и мире: опыт соци льно- нтропологи-ческих и этногр фических н блюдений. — М.: Ин-т этнологии и нтро-пологии РАН, 2016.

Мукомель В. И. Мигр нты н российском рынке труд : з нятость, мо-бильность, интенсивность и опл т труд // Statistics and Economics. — 2017. — Vol. 4. — No. 6.

Трудов я мигр ция и политик интегр ции мигр нтов в Герм нии и Рос-сии / ред. и сост. М. С. Роз нов . — СПб.: Скифия-принт, 2016.

ГЛАВА 11. ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ И МЕТОДЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

В государствах со сложным по этническому и религиозному составу населением даже при кажущемся и эффективном управлении могут возникнуть межэтнические противоречия и конфликты. В большинстве случаев они основаны на культурных и религиозных различиях, которые становятся факторами в условиях экономической и социальной конкуренции, дискриминации и притеснения со стороны государств или доминирующих групп населения, а также в результате деструктивных действий отдельных радикально-экстремистских групп и геополитических противников. Конфликты — это чаще всего результат немеренной 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, 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.

Националисты и политики накопили богатый опыт анализа и разрешения конфликтов. В Российской Федерации этот опыт дается 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 — обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, среди направлений — совершенствование государственной информационно-аналитической 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, 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

Основными причинами современных этнополитических конфликтов являются различия в понимании природы современных наций, принципов самоопределения и основ государственного устройства. Более частыми причинами этнополитических конфликтов являются этнический сепаратизм, борьба за принадлежность к этнокультурной группе, 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 к экономически развитым странам, тем самым срывая развитие экономики и высокий уровень жизни, как в развитых и неразвитых демократических государствах, так и в авторитарных демократиях. 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 прогнандирует синонимичность понятий «этнос» и «нация». Невнятное противоречие имеет место во многих странах. Особенно острым оно оказывается там, где сложный этнический состав населения, процессы индустриализации не завершены, т. е. у жителей страны отсутствует должная степень национальной (в смысле государственной, не этнической) идентичности. В странах, где имеются крупные этнические группы с высоким уровнем развития и неудовлетворёнными политическими притязаниями, существует не только потенциальная угроза этнополитического конфликта, но и угроза целостности государств.

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: государственные, этно-ролевые и конфликты политических культур. Исследователи этнических конфликтов предлагают свои классификации, но они во многом близки к классификации, предложенной политологом Ми. В данном пособии предлагается следующая типология конфликтов:

1) *политико-правовые*, суть которых сводится либо к борьбе этнических групп с государством за признание 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 приобретения территориями и их природными ресурсами. Этот тип условно можно обозначить как «группы 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 специфического культурного статуса для группы, который обеспечит 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 районах страны автономного курдского образования. К данному типу относится и борьба населения Котлонии (точнее, значительной части её населения) за политическую независимость, которая осенью 2017 г. приобрела крайние 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 франкоязычные именовались самостоятельной нацией. В Малайзии это борьба представителей китяйского и индийского меньшинств за то, чтобы они были признаны в статусе и правах с титульным населением — малайцами. В России

и более пространный формой ступенчатых конфликтов является борьба этнических организаций за то, чтобы группы, интересы которых они защищают, получили ступенчатый коренным и численно-го род и соответствующие преференции.

К третьему типу конфликтов относятся, к примеру, конфликт между английскими и ирландскими ирландцами в Ольстере по поводу принадлежности Северной Ирландии; борьба между христианами и мусульманами в селении северной страны, закончившаяся делом государств; споры по поводу административного и культурного статуса Трансильвании, где сталкиваются интересы румын и венгров; конфликт между турками и сингалцами в Шри-Ланке. К данному типу относится и осетино-ингушский конфликт в Северном Кавказе, связанный с взаимными притязаниями осетин и ингушей на Пригородный район Осетии.

Актуальность 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 стал в основном гуманитарная интеллигенция. Он не только аргументировал этнические притязания и оформлял их в виде программ, деклараций, воззваний и т. д., но и был организатором этнополитических движений, которые добились претворения выдвинутых 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 способствовала осознанию ими своих интересов, привел к нарастанию этнополитической конфликтности.

Столкновение интересов во многом было предопределено предшествующей этнополитической политикой Советского государства, руководство которого допускало прямые преступления против целых народов (массовые депортации ряд этнических групп или значительной их части), разрушало основы традиционного хозяйства и образ жизни и т. д. Кроме того тоталитарный контроль над общественной жизнью ослабел, репрессивный аппарат перестал подвлекать проявления инкомунисизма, включая национализм, в стране стали возникать очаги межэтнической напряженности.

§ 50. Урегулирование этнополитических конфликтов

Урегулирование этнополитических конфликтов является в нашей 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 с тяжёлым последствием 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., в 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 в постсоветском пространстве, в Зкарпатье, 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 разрешения конфликтов выделяют три этапа: *предупреждение, урегулирование и разрешение конфликтов*, где предупреждение есть вмешательство в развивающийся конфликт, урегулирование — способ объединения и умиротворения конфликтующих сторон, разрешение — снятие основного конфликтного противоречия. Эти этапы имеют все названные этапы, но наиболее существенно 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 упрямлении этнополитическим конфликтом. Суть этой концепции состоит в том, что упрямление конфликтом и прямление не его правовое силовое подвладение, а его контроль, трансформацию в невооружённую форму и последующее разрешение. Процесс упрямления начинается с анализом этнополитического конфликта, который должен дать объективное представление об истории и причинах возникновения конкретного конфликтной ситуации, так и с самого конфликта. Исследователи выделяют конструктивный и деструктивный сценарии разрешения конфликта. В первом случае стороны готовы признать обоснованность требований друг к другу и стремятся к урегулированию взаимных претензий. Однако тот тип 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 принципиальное содержание претензий противостоящей стороны, что способствует усилению конфликта и вовлечению в орбиту конфликта новых участников и провоцированию сил.

Стратегия урегулирования конфликтом исходит из необходимости эффективного влияния на конфликт с целью корректировки его развития в нужном направлении. Данная стратегия предполагает зависимость от ситуации использовать нормативный, принудительно-переговорный, эмоционально-психологический, силовой и интегративный подходы.

Нормативный подход предполагает рассмотрение конфликтов с помощью определённого набора правовых или моральных норм. В данном случае в значительной степени согласия между сторонами конфликт относительно приемлемости этих норм. Если согласия отсутствует, то возникает необходимость его разрешения. 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 рассмотрению 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 вызывает свои «правила игры» тем, в каком направлении осуществляет господство. Данный подход не может обеспечить стабильность внутри общественной системы, и даже его сторонники считают, что мир между конфликтующими сторонами недостижим, возможно лишь временное урегулирование проблем.

Эмоционально-психологический подход применим тогда, когда все конфликтующие стороны, независимо от их структурных характеристик, ресурсов и политических стратегий, направлены на урегулирование споров. В качестве исходной позиции урегулирования принимают как ксатию 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 вызывает слобой стороне свои условия разрешения противоречий, которые, по сути, не разрешают конфликтную ситуацию, лишь заставляют слбую сторону снять свои претензии к сильной стороне.

Что касается *интегративного подхода*, то он объединяет многие отмеченные выше компоненты и сценарии в зависимости от динамики с мих конфликтных ситуаций, а также изменения внешних обстоятельств, включая в ряде случаев и междунродное конфликтное посредничество или так называемое миронвязывание, т. е. принуждение к миру внешними силами.

Большинство специалистов-конфликтологов согласны с тем, что наилучшим способом разрешения конфликтов является компромисс. В то же время практикуют также утверждение, что успешное их урегулирование (независимо от избранной стратегии) возможно лишь в рамках определенных процедур. Первой из них — *институционализация конфликта*, т. е. установление четких правил урегулирования отношений сторон, их взаимодействия. В этом случае конфликт становится управляемым, претензии сторон даже в случае их нарушения 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 договоренности. Вряд ли же не с м юридическая форма институционализации конфликта, а наличие соглашения строить отношения и вести переговоры в рамках определенных правил.

Другая важная задача, которую необходимо решить при урегулировании конфликтов, состоит в выделении структурированных конфликтующих групп. Участвующие 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 важны и негативный опыт разрешения конфликтов, особенно это касается вмешательств третьей силы в межэтнический или этнополитический конфликт. После первой войны в Персидском заливе, окончания «холодной войны» и кризиса СССР казалось, что Запад, и прежде всего Соединенные Штаты Америки, имеет эффективные способы воздействия на любые события в любом районе земного шара. Эта иллюзия стала рассеиваться в

1993 г., когда потерпел провал мерикамская операция в Сомали. Этот инцидент стал предупреждением, что внешнее грубое и непрофессиональное вмешательство в этнические конфликты опасно и способно усугубить их.

Роль государств в решении этнических и этнополитических проблем, в том числе в разрешении конфликтов, весьма значительна, несмотря на порой непоследовательный характер государственного вмешательства, к которому 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 выступить арбитром в разрешении споров. У государств всегда больше средств влияния на противоположную сторону конфликта и всегда есть искушение выступить не в качестве посредника и переговорщика 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 удается. Это можно сказать об этноконфессиональном конфликте в Северной Ирландии, о движении боснийцев 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 отключается признавать позиции предстателей двух противоположных образований — Донбассе в качестве стороны в разрешении конфликта.

Главная функция государств в подобных случаях должна состоять не в том, чтобы решить любой ценой этнополитический конфликт, 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 гражданское население, огромные разрушения и в которые вовлечены различные внешние силы, включая наёмников, идейно-религиозных фанатиков и международных террористов. Разрешение таких конфликтов требует прямого и чёткого силового вмешательства государств с целью покончить с насилием и восстановить власть в зоне конфликта. Британский учёный, журналист и канадский политический деятель Майкл Игнатьев, исследовавший феномен современных «этнических войн» главным образом на материале бывшей Югославии пришёл к выводу о том,

что «как бы пр докс льно это ни звуч ло, полиция и рмия н цион льного госуд рств ост ются единственными доступными институт - ми, которые когд -либо были созд ны, чтобы контролиров ть крупно м спшт бное н силие и противостоять ему»¹.

Имеющийся опыт р зрешения конфликтов не всегда д ёт нужные ответы, р цион льные политические мех низмы урегулиров ния нередко ок зыв ются неэффективны потому, что в основе конфликт лежит ирр цион льное н ч ло, кроющееся в культурных стереотип х, неудовлетворённых исторических обид х, мифологизиров нных предст влениях и т. п. К к кр йние формы этнополитического конфликт можно р ссм трив ть *этнический и религиозный насильственный экстремизм и терроризм*, которые т кже основ ны во многом н мифотворчестве и индоктрин ции рекрутов экстремистского н силия. Авторы труд о природе терроризм пишут по этому поводу следующее: «Философия терроризм к к продукт экстремистского созн ния неизбежно несёт н себе печ ть мифотворчеств . В результ те соци льн я ре льность приобретает иск жённые, ф нт стические очерт ния. Ф - н тизм мифической «единственной истины» неудержимо ведёт к мифологиз ции действительности... Идейный бсолютизм экстремистской соци льной философии, неприятие всякого ин комыслия обуславлив ют ду листический взгляд н мир, который ок зыв ется бин рным, р зделённым н бсолютное бл го и бсолютное зло, предст вляет жёсткое противостояние носителей «высшей пр вды» и тех, кто препятствует её осуществлению»².

Но и противники экстремизм , особенно религиозного экстремизм , порой к к бы н вязыв ют обществу мифологизиров нные рецепты борьбы с террористической угрозой. Иногда вин з исл мский терроризм возл г ется н обр зов нных мусульм нских богословов — улемов, чьи тр ктовки Кор н якобы служ т идеологическим обоснов нием для исл мского терроризм . Оди ко исл м не имеет жёстких религиозных к нонов, р вно к к не имеет единого духовного лидер . Не убежд ют и попытки объяснить рост исл мского терроризм усилив ющимся имущественным р сслоением, ибо прямой связи между терроризмом и экономическим бл гополучием нет.

§ 51. Опыт миротворчества и медиации в конфликтах

В опыте р зрешения конфликтов в жное место з ним ют к к тр диционные мех низмы миротворчеств и примирения, т к и специ льно

► ¹ Ignatieff M. The Warrior's Honor: Ethnic war and modern conscience. — L., 1999. — P. 125.

² Л нд б со Ангуло А., Конов лов А. Терроризм и этнополитические конфликты. Кн. 1. Из истории б сков. — М.: Огни, 2004. — С. 15.

разработанные методики и способы посредничества (медиации). К первым относятся некоторые разработанные веками способы предотвращения конфликтов и примирения между разными людьми, семьями, кланами, этническими сообществами, которые в каждом регионе могут иметь свои особенности. Наиболее древние механизмы известны в тех культурах, в которых распространён институт кровной мести и действуют процедуры примирения кровников, существует стремление избежать длительных и затратных, зачастую кровных противостояний.

В ряде случаев эти механизмы могут быть эффективны и в ситуации межэтнических противоречий и конфликтов, особенно когда в открытых противостояниях предстали одна из сторон или семейно-родственного клана окликаются по разные стороны противостояния. Здесь примирение является необходимым во время выхода из конфликта и переход к постконфликтному восстановлению и развитию. Опыт конфликта в Чечне показывает полезность использования механизмов примирения и постконфликтной стадии. Многие чеченцы, оказавшиеся по разные стороны в вооружённом конфликте, смогли примириться в том числе благодаря использованию руководством Чеченской Республики механизмов примирения кровников.

Сходная роль миротворчества и посредничества отводится и институту сурейши, также вторичным лидером из числа религиозных и гражданских деятелей, включая прежде всего лидеров этнических общин. Этот формат используется в России повсеместно и в самых разных ситуациях: от предотвращения бытовых драк или трагических случаев убийств и других преступлений до встреч и сборов сурейши по обсуждению конфликтных ситуаций и принятию публичных решений, которые порой являются не менее обязательными, чем решения чиновников или судебных инстанций. Активную миротворческую роль могут играть и религиозные вторичности, выступая с настоятельно или в коалиции с другими миротворцами. Решительные и убедительные заявления и действия таких вторичностей в ситуациях, грозящих перерости в массовые 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 этот разработчик помогет умиротворению и снижению межэтнической напряжённости. Российские общественные деятели и учёные участвуют в междугородных организациях по предотвращению и урегулированию конфликтов. Также, втор

д нной гл вы приним л уч стие в междун родной миссии по уст новлению ф ктов и н лизу ситу ции по след м нтицыг нских погромов в Румынии в 1997 г. и по оценке природы и последствий конфликт в Ошской обл сти Кыргызст н в 2010 г., т кже в р зр ботке известного Мемор ндум Кон — рекоменд тельного документ по р зрению этнических конфликтов, подготовленного группой ведущих мировых экспертов в 1993 г. н специ льной встрече н г в йском острове Кон .

Одним из способов предотвр щения и урегулиров ния межэтнических конфликтов является меди ция. *Медиацция* — льтерн тивн я процедур урегулиров ния споров с уч стием нез висимого лиц — меди тор . Меди ция является мягкой формой льтерн тивного р зрения споров. Во время процедуры меди ции стороны, уч ствующие в конфликте, с мостоятельно приходят к вз имовыгодному решению, опир ясь н опыт, зн ния и умения меди тор . Р зрение спор полностью з висит от воли с мих спорящих. Эти пр ктики использов лись при р зрении междун родных политических конфликтов с религиозно-этнической подоплёкой, н пример р бо-изр ильского конфликт . Н ибольшую известность приобрел деятельность Г рв рдской группы по урегулиров нию конфликтов, которую возгл вляли Роджер Фишер и Уильям Юри. Н пис нные ими книги-пособия ст ли мировыми бестселлер ми и изд ны во многих стр н х, в том числе и в России¹. Уильям Юри приним л уч стие в ряде конфликтологических семина ров, которые были орг низов ны Сетью этнологического мониторинг и р ннего предупреждения конфликтов (в момент её созд ния в 1993 г. это был совместный проект с Г рв рдской группой по урегулиров нию конфликтов).

Существенным моментом в ст новлении в России современной системы посредничеств ст ло принятие Федер льного з кон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об льтерн тивной процедуре урегулиров ния споров с уч стием посредник (процедуре меди ции)» (вступил в силу 1 янв ря 2011 г.). Н стоящим з коном «регулируются отношения, связ нные с применением процедуры меди ции к спор м, возник ющим из гр жд нских пр воотношений, в том числе в связи с осуществлением предприним тельской и иной экономической деятельности, т кже спор м, возник ющим из трудовых пр воотношений и семейных пр воотношений». Одн ко в России н шлись энтузи сты, которые пост р лись применить д нные формы конфликтор зрения и к эт-

¹ Фишер Р., Юри У. Путь к согла сию, или Переговоры без пор жения / пер. с нгл. А. Гореловой; предисл. В. А. Кременюк . — М.: Н ук , 1992; Юри У. Преодолев я НЕГ. Переговоры с трудными людьми; пер. с нгл. — М., 2012.

ническим конфликтам, перенести известные техники разрешения корпоративных или семейных конфликтов и в межэтническую сферу и использовать технологии медиации для их предотвращения или в случае необходимости разрешения. Инициатором данной работы выступил Ассмблея народов России, которая вместе с «профессиональными медиаторами» начала подготовку «этномедиаторов», которые должны будут участвовать в предотвращении и разрешении межнациональных конфликтов в регионах страны.

Совет Ассмблеи 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 прав». Был проведён круглый стол «Медиация и межэтнический диалог» по обсуждению подходов к регулированию межэтнических конфликтов с использованием медиативных практик. Началось обучение по образовательной программе дополнительного профессионального образования (программа 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 проходит в Научно-методическом центре медиации и прав 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 Ассмблеи народов России. В помощь различным институтам гражданского общества и всем желающим получить знания в этой сфере планируются 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 тяжёлых и труднорешаемых этнотерриториальных конфликтов на Северном Кавказе.

В 2020 г., уже после принятия новой редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и конституционных поправок, также с учётом своего последнего опыта Федеральное агентство по делам национальностей совместно с экспертами

р зр бот ло методические рекоменд ции для орг нов госуд рственной вл сти субъектов Российской Федер ции и орг нов местного с моупр вления по кту льным вопросам ре лиз ции госуд рственной н - цион льной политики, содействия социокультурной д пт ции ино- стр нных гр жд н, т кже по профил ктике экстремизм с пример- ными лгоритм ми действий по ликвид ции конфликтных ситу ций и их последствий.

► **Вопросы и задания**

1. Р скройте природу, причины возникновения, исторические корни, типы межэтнических конфликтов и противоречий.
2. Ох р ктеризуйте политико-пр вовые, ст тусно-ролевые конфликты и конфликты политических культур в сфере межэтнических отношений, приведите примеры ук з нных конфликтов.
3. К кую роль н р ст ние этнополитической н пряжённости в последние годы существов ния СССР сыгр ло в судьб х единого госуд рств ? Ох р ктеризуйте причины, сущность, последствия д нных процессов.
4. Ох р ктеризуйте основные технологии урегулиров ния этнополитиче- ских конфликтов (упр вления конфликт ми).
5. В чём суть норм тивного, принудительно-переговорного, эмоцион льно- психологического, силового подходов к урегулиров нию конфликтов?
6. Р скройте роль и зн чение институцион лиз ции конфликт в урегули- ров нии межэтнического противостояния?
7. К ков роль этнического и религиозного экстремизм и терроризм в возникновении и эск л ции конфликтов?
8. Ох р ктеризуйте роль и зн чение мех низмов посредничеств и меди- ции в урегулиров нии конфликтов.

► **Рекомендованная литература**

Авксентьев В. А., Гриценко Г. Д., Дмитриев А. В. Регион льн я конфлик- тология: концепты и российск я пр ктик . — М.: Альф -М, 2008.

Амелин В. В. Вызовы мобилиз ционной этничности: конфликты в исто- рии советской и постсоветской госуд рственности. — М., 1997.

Аствацатурова М. А., Тишков В. А., Хоперская Л. Л. Конфликтологические модели и мониторинг конфликтов в Северо-К вк зском регионе. — М.: Росинформ гротех, 2010.

Ачкасов В. А. Этнополитический конфликт к к конфликт идентичностей // Вестник С нкт-Петербургского университет . — Сер. 6. — 2015. — № 1.

Ачкасов В. А. Этнополитический конфликт к к следствие этниз ции со- ци льных проблем // Политическ я экспертиз : ПОЛИТЭКС. — Т. 9. — 2013. — № 2.

- Глухова А. В.* Политические конфликты: основы, 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 конфликтов. — 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.* Этнополитические конфликты и их разрешение (Политические теории и опыт ЗПД). — М.: РАН: ИНИОН, 2000.
- Семененко И. С.* Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» / И. С. Семененко, В. В. Лепкин, В. И. Понтин // 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 традиций и тот культурный багаж, которые накоплены предшественниками определённой этнической общности. Отсюда рождается сложная идентичность россиянина: самосознание 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 государственных 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 вредных воздействий со стороны деструктивных сил и идеологий. В этой главе описываются системы 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, 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, также в процессе общения с учителями и сверстниками подросток получает информацию об этнокультурном составе населения своей страны, регион и населённого пункта, в которых он проживает. Всё это предполагает в качестве компонент школьных программ и стандартов воспитания 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 социальные общественные среды или политики могут противодействовать позитивным усилиям 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 знамёна из фашистской или протестантской идеологии и протектики) и ведут себя вызывающе и агрессивно. Их часто называют «группами ненависти», поскольку они исповедуют ненависть и протектируют насилье в отношении тех, кто отличается от них по физическому облику и культуре. В России среди подобных групп наиболее известны скинхеды, панкеры и другие ультраправые группировки. Рекрутирование в эти группы происходит 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 в наибольшей степени 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 созданы кафедры ЮНЕСКО по тематике «Культурный мир». В 2000-х гг. осуществлялся стратегический проект «Москва — столица многонациональной России» под эгидой правительства Москвы. Также действовали целевые программы «Москва и пути к культуре мира: формирование устойчивого толерантного сознания, профилактика экстремизма, воспитание культуры мира (2002—2004 годы)» и федеральная целевая программа «Формирование устойчивого 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 работала 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, также содержит краткие биографические очерки о выдающихся деятелях России разной этнической принадлежности, внёсших заметный вклад в развитие культуры, науки, искусств и просвещения страны. Вместе с «Этнокалендарём» издаются также и

методические рекомендации по работе с комплектом плакатов для воспитателей детских дошкольных учреждений, учителей 1—4 и 5—8 классов. Цель этих изданий — помочь 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.

Проблемы ксенофобии и молодёжного экстремизма в России решаются далеко не простыми методами. Отрицательное воздействие на настроения молодёжи оказывают 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 приходится учиться на выкидышах традиционных ремёсел: этнопедagogические 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 обусловленные ими практики 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 деких предствлений о природе Российского государства (о многонациональном российском народе — российской нации) и об исторически сформировавшейся поликультурности республиканских и местных сообществ, 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 привить учащимся знания о других культурах и навыках 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 спектры 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-

программы межкультурного тренинга и др. Но они должны быть включены в более широкие программы общекультурного просвещения. В рамках того просвещения снимаются специальные видеофильмы, издаются пособия, брошюры, в которых представлены информация о культуре и традициях разных народов и стран. Однако все модели дидактического характера не достаточно 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 той полиэтнической 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, в 1991 г. их было всего 13 %.

Тем не менее проблем изучения языков титульных этнических групп в российских республиках в последние годы привело к возникновению конфликта интересов между представителями этих групп и остальной частью населения республик, включая 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 % н род коми во время переписи 2010 г. н зв ли своим родным языком русский язык).

Пренебрежение мнением русскоязычной ч сти н селения привело к тому, что имели место обр щения в орг ны вл сти республик с требо в нием отменить норму обяз тельного изучения и з щитить культур ные пр в русского и русскоязычного н селения республик (в ч стности, их пр во н культурную свободу, свободу выбор культурных ценностей). Это н вызыв ние язык титульных групп другим групп м было своеобр зным проявлением языкового н цион лизм . Его идеология не р ссм трив ет республик нские социумы к к сообществ р внопр вных гр жд н, предст вляет титульные этнические группы к к «коренные» (т. е. гл вные), которым прин длежит пр во «вл деть» республик ми. А р з это «гл вные н роды», то их культурные ценности (в том числе язык) должны иметь исключительный ст тус и н вызыв ться ост льным этническим групп м н селения. Т к я пр ктик противоречит демокр тическим норм м и потребностям формиро в ния интегриров нных сообществ, объединённых гр жд нской соли д рностью и вз имным ув жением предст вителей р зных культурных и конфессион льных групп.

В 2017 г. н совещ нии в Йошк р-Оле Президент РФ В. В. Путин выск з лся з исключительно добровольное изучение языков титуль ных этнических групп в республик х. Опрос, проведённый среди учеников, их родителей и студентов в преле—м е 2017 г. в республик х (прогр мм опрос был р зр бот н ИЭА РАН), пок з л, что большинство опрошенных не отверг ют идею зн комств уч щихся с язык ми титульных н родов, но не поддержив ют пр ктику н вызыв ния языков к к предмет для всех школьников общеобр зов тельных учебных з ведений.

При этом исследов ние пок з ло, что под вляющее большинство респондентов и экспертов (нез висимо от их этнической прин джности) выступ ют з р сширение пр ктики этнокультурного обр зов ния, но необходимость р сширения объясняют жел нием сохр нить культурные гр диции, потребностью получ ть больше зн ний об истории своей республики и стр ны в целом, т кже стремлением к укреплению гр жд нского единств россиян¹. В этой связи полезно сосл ться н мнение фр нцузского исследов теля Рон н Ле Ко дик , который з метил: «Родиться в определённой культурной среде вовсе не озн ч ет сдел ть свободный выбор, к к р з н оборот. О культурной свободе можно говорить только в том случ е, если индивид созн тель-

¹ См.: Тишков В. А., Степ нов В. В. Межэтнические отношения и этнокультурное обр зов ние в России // Вестник Российской к демии н ук. — 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 социализации 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 является *развитие системы образования и гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения*. По этому приоритету сформулированы и задачи государственной национальной политики в социальной сфере. Они заключаются в формировании у детей и молодёжи всех этих образовательных процессов общероссийского гражданского сознания, патриотизма, гражданской ответственности, гордости за историю и традиции, в воспитании культуры межнационального общения, основанных на толерантности, уважении чести и национальной достоинства граждан, духовных и нравственных ценностях народов России.

Стратегия определила пути и механизмы решения этих задач, среди которых:

- повышение роли гуманитарного образования в процессе образования, разработка учебных программ по изучению многовекового опыта взаимодействия народов России посредством ознакомления с историческими документами о значимых 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 Ко дик Р. Мультикультурализм // Филиппов Е. И. Французские этнографические логи 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 патристическое воспитание граждан Российской Федерации;
- совершенствование учебной литературы и программ обучения в целях формирования у подрастающего поколения общероссийского гражданского сознания, 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, также мониторинг молодёжной среды, учитывая её особую насыщенность различными эмоционально-возрастными особенностями. Молодёжной тематикой в России занимаются различные государственные органы, общественные институты, академические и вузовские учреждения. В частности, Институт этнологии и антропологии РАН проводил научные изыскания и разработал методические рекомендации органов государственной власти и управления и общественным организациям России по формированию гражданской идентичности молодёжи¹, также концепцию воспитания гражданской идентичности молодёжи². В методических рекомендациях и концепции воспитания содержатся полезные материалы для всех субъектов процесса формирования общероссийского гражданского сознания.

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 патристично. Однако патристизм больше обращён к образу Родины, в том числе к малой родине, и в меньшей степени — к государству как к институту с его в

¹ См.: Мартынов М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Методические рекомендации органов государственной власти и управления и общественным организациям России по формированию гражданской идентичности молодёжи. — Пермь: ОТ и ДО, 2015; Мартынов 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 символике в виде гимна, герба и флага. В этом есть некоторая коллизия и препятствие к обеспечению общегосударственного 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 государственности.

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 ближнего 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 государственной идентичностей. Учитывая значимость семейных ценностей в молодёжной российской среде, семья должна становиться объектом не только государственной социальной политики, но и сферы воспитания государственной солидарности.

Серьёзными препятствиями на пути к государственному 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 в более активной части населения, и более подверженной влиянию экстремистских и ультра-националистических идей. Особенно опасна тенденция омоложения экстремизма, участие в противоправных ксенофобских инцидентах студентов и школьников.

В настоящее время системное обращение и воспитание, 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 государственной

зрелости, гражданского единства, общечеловеческих нравственных ценностей. Представителям федеральной власти, руководителям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо пропозировать идеи гражданского единства населения вне зависимости от региональной, этнической, национальной, расовой и религиозной принадлежности. Важно незамедлительно дать оценку инцидентам на почве расизма, экстремизма, публично осудить идеологию ненависти. В этом отношении позитивную роль играют мероприятия по подготовке и проведению юбилеев крупных исторических событий, крупные спортивные состязания, массовые народные акции. Однако следует учитывать, что осознание гражданского единства подростковым 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 периодически проведение конкурсов и организация гражданской поддержки программ молодёжных общественных организаций и иных объединений. Такие конкурсы должны уделить приоритетную поддержку тем молодёжным инициативам, которые несут общегосударственный 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 различные мировоззрений, вероисповеданий, этнических и культурных традиций. Электронные и печатные средства массовой информации должны осуществлять просветительскую работу по разъяснению опасности ксенофобии и расизма. Следует расширить систему поддержки средств массовой информации, способствующую полному и объективному отражению многокультурной жизни России. Необходимо поощрение социальной рекламы, так же как и компаний, целенных на формирование доверия к институтам государственной власти, и 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 предостережений о сотрудничестве, об общих целях и о взаимной пользе. Для этого нужно обеспечить возможности общественного контроля и деятельности уполномоченных государственных органов, религиозных, 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 и уровень межэтнической и межкультурной терпимости окрывает опыт личного общения представителей разных национальностей. В России действуют сотни этнокультурных общественных объединений, в том числе молодёжных, задачами 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 сотрудничества. Следует окрывать логистическую, методическую, грантовую поддержку социально значимым проектами 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 средств убеждения на уровне конкретных молодёжных сред — учебных коллективов, общежитий, клубов, спортивных, творческих и интеллектуальных сообществ, социальных сетей Интернет. Современное вузовское образование может способствовать расширению сферы и практики межкультурного взаимодействия, формированию устойчивого толерантного поведения и отходу молодёжи от конфликтных моделей поведения. Именно через образовательные программы путём изучения истории, этнографии, языков, культурно-религиозных спектров религии следует развивать у молодёжи навыки

созидательно-критического мышления и преодолеть ксенофобские стереотипы. В вузовском образовании вне зависимости от специализации должен присутствовать идея глобальности мира, равноправия культур и языков, равенства народов.

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 патристических позиций. Требуется содействие высшим учебным заведениям в организации информационно-просветительских, учебно-методических семинаров, студенческих дискуссионных клубов, мероприятий, направленных на развитие межнациональной интеграции, межкультурного обмена, отход 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 устоев, профилактики экстремизма и ксенофобии, и активнее проводить на площадках вузов молодёжные форумы (конференции, круглые столы), посвящённые актуальным темам. Особенно важно внедрить на уровне местного самоуправления практику реализации программ этнокультурного развития муниципальных образований, находящихся в зонах межнациональной 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 массовых комплексных исследованиях межвузовского уровня студентов любых специальностей (гуманитарного, технического, медицинского профилей) могло бы стать в значимом социальном отношении 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 инициативных организационных структур среднего и высшего профессионального образования интернациональных структур студенческого самоуправления. Речь идёт о создании площадок (клубов

международной/интернациональной дружбы, советов землячеств, п л т н цион льностей и т. д.) в виде системы студенческих орг низ ций, гл вной з д чей которых является сближение молодёжи р зных н цион льностей, вз имодействие предст вителей р зных н родов н основе утверждения п триотизм и гр жд нской идентичности. Эти структуры должны формиров ться из лидеров и членов неформ льных, формирующихся стихийно сообществ молодёжи (к к местных, т к и земляческого х р ктер). Они будут предст влять собой одну из форм общественной с море лиз ции молодёжи, уч стники этих сообществ будут з ним ться р зр боткой и ре лиз цией проектов, н пр вленных н формируемые компоненты общероссийского гр жд нского с мосозн ния, дополняя деятельность студенческих советов, которые з ним ются во прос ми, связ нными со студенческим с моупр влением.

У России уже есть з служив ющий вним ния и поддержки опыт молодёжной р боты в р мк х ре лиз ции госуд рственной н цион льной политики. Для орг низ ции подобной р боты в обр зов тельных орг низ циях высшего и среднего профессионального обр зов ния Всероссийским международным союзом молодёжи (ВМСМ) были р зр бот ны методические рекоменд ции¹. Для поддержки деятельности интернациональных структур студенческого с моупр вления ВМСМ ежегодно проводит в российских вуз х конкурс мини-гр нтов, победители которого получают около 70 тыс. р. Опыт функционирования ВМСМ пок з л: для того чтобы ре лизов ть крупный проект н б зе вуз , не требуется большого количества денежных средств, т к к к в вуз х имеется своя м тери льн я б з (концертные з лы, спортивные площ дки, пп р тур и т. д.). З ч стую студенты, з ним ющиеся орг низ цией мероприятий международного х р ктер в своих вуз х, нуждаются в фин нсовых средствах для приобретения призов, под р ков, элементов интерьер для оформления з л , изготовления б ннеров, пресс-воллов (мобильных стендов, используемых в к честве фон для фотосессии), стендов, т кже для ренды недоста ющего звукового или светового оборудов ния.

Ежегодно в десяти основных вуз х Москвы ВМСМ ре лизует просветительский проект «Школ молодого гр жд нин », который предст вляет собой комплекс лекций, п нельных дискуссий и м стер-кл сов по р зличным спект м этнокультурного многообр зия, международным отношениям и истории России. В них уч ствуют депут ты Государственной Думы, члены Совет по международным отноше-

► ¹ См.: Методические рекомендации по организации работы интернациональной структуры студенческого самоуправления в образовательных организациях высшего образования / К. И. Хурт ев [и др.] URL: <https://vmsm.info/literatura/metodicheskie-posobiya.html> (д т 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. Проскройте значение системы школьного и вузовского обучения для формирования этнических предвзвешенностей 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 мест этнических языков в системе обучения? Какие пути преодоления этих проблем?
4. Проскройте значение гражданской патристического воспитания подросткового поколения как одного из приоритетов Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.
5. Проскройте роль общественных организаций в формировании гражданского самосознания российской молодёжи.
6. Какие идеи толерантности, патристизма и общероссийского единства подносятся 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. Книг 1. Теория и методология. — М.: Изд-во РУДН, 2004.

Мартынова М. Ю., Степанов В. В., Тишков В. А. Методические рекомендации организаторам 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. Книг 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. Национальные идеалы и ценности. 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.: Нук, 2013.

Хуртаев К. И. Формирование общероссийской гражданской идентичности в молодёжной среде // Вестник российской науки. — 2017. — Т. 1. — № 1. — С. 116—125.

ГЛАВА 13. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

К числу этических 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 обществ 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 современном государственном сообществе.

§ 55. Этническая проблематика в СМИ. Социальная реклама и информационные кампании

В общественно-политических процессах, в формировании массовых взглядов и предвзвешенных суждений населения, в том числе в сфере межэтнических отношений, огромную роль играют разнообразие каналов информации — общероссийская система образования и воспитания, литература, кинематограф и, конечно, средств массовой информации (СМИ). Традиционные и новые СМИ помогают всестороннему структурному поддержанию общего для всех россиян информационного и культурно-исторического пространства, регулировать общественные отношения и в определённой степени выражать общественное мнение.

Для него предмет прежде всего в значимые 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 предвзвешенные 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 новая разнообразная система региональных телевизионных каналов и радиостанций, которые

имеют этнокультурный характер (их иногда называют «этнические СМИ»). Более того, ориентированные на этническую тематику СМИ, 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 агентств осуществляли свою деятельность на 66 языках, в том числе 968 изданий — в татарском, 355 — в якутском, 299 — в украинском, 212 — в якутском, 185 — в чувашском, 133 — в чеченском, 128 — в белорусском, 120 — в зербиджском, 115 — в армянском, 112 — в удмуртском, 102 — в коми, 81 — в бурятском, 87 — в восточном языке, 73 — в иврите и 19 — в 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 зербиджидцев), «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 коллегами, выполняют множество организационных общественных функций — информируют, просвещают, обучают, привлекают своих читателей, слушателей и зрителей. День за днем организационные каналы представляют людям своё видение жизненных проблем, привлекают внимание острейших и острейших, живущих в России и за рубежом, об их культурах, обычаях, образе жизни, взаимодействии. И одновременно через эту информационную (правдивую или ложную) конструируются позитивные или негативные образы и стереотипы. Актуальные проблемы, вместе с ними и идеи, сближающие или разделяющие организационные аудиторию, обсуждаются и распространяются в общественном сознании, влияя на общественное устройство в обществе.

Для обществ, и в первую очередь для элит, владеющих и руководящих коллегами массовой информации, СМИ — это важный инструмент формирования общественного 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, предствлений и моделей общественного поведения, стремятся убедить аудиторию в их необходимости, ценности и пользе. Одновременно присутствуют потребности аудитории в получении общественной информации и в коммуникционных 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 уважения людей перед законом, но и на идеи ксенофобии, шовинизма, неофашизма 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 нарастать 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 транжируют 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 транжирование осуществляется сознательно, поскольку этничность используется в политической борьбе и служит аргументом для обоснования позиций соперничающих политических сил или лидеров. Но чаще эксплицитная этническая 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 передуют в большом количестве транжиряющую этнически окрашенную информацию, которая изначально имеет или обретает политический смысл и тем самым становится существенным компонентом современной этнополи-

► ¹ См.: Вартнов Е. Л. Антропология меди: индустриальный и философский поворот к человеку. Интерес к человеку как тенденция развития науки // Антропология меди: теория и практика / отв. ред. В. К. Мельков, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016. — С. 290.

тики. Это публикации о странных и нелепых, об их борьбе 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, таджикский, 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, привлекают, 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. Того 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 сообщество, но и разделяют его на «своих» и «чужих». Причём в роли «чужих» могут предстать соседи, гастарбайтеры, «лицевая сторона национальности» и т. п. Рядовым гражданам не всегда легко осознать, что массовое формирование общественного этнического сознания, угнетение этнических стрессов с помощью СМИ нередко навлекут на пространство среды населения устойчивую нетерпимость: «не пустить, прогнать, выселить, убрать чужих, этнических других, не таких, как мы».

СМИ призваны не только информировать население об острых социальных проблемах и привлечь 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 образцовые и воспитательные кампании, здесь велика роль социальной рекламы. Именно она одновременно с моделированием поведения выполняет образцовую, воспитательную и пропагандистскую функции. Социальная реклама ориентирует людей на ценности и идеалы, в утверждении которых заинтересовано общество в целом.

¹ См.: Мильков В. К., Тишков В. А.. Этничность и толерантность в средствах массовой информации. — М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2002. — С. 29—32.

Безусловно, социальная реклама не может быть самостоятельным средством воспитания или идеологического воздействия: он 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.

Ниболее глубокий анализ этнополитических публикаций в СМИ осуществлён в Институте этнологии и антропологии РАН. В частности, В. К. Мельков 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 составов второстепенных, освещённых этнические сюжеты, их непостоянство и сменяемость может свидетельствовать о случайном интересе и о поверхностном знании журналистами предмет 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... могли бы стать системы мероприятий, направленных на повышение квалификации журналистов, работающих с этнической тематикой в различных СМИ»¹, — пишет В. К. Мельков.

Руководители некоторых изданий, понимая всю сложность этнополитических комментариев, стремятся избегать публикаций на тему этнополитики. Свою позицию данные руководители объясняют тем, что не хотят «ворошить улей». Но значимые темы не есть прояв-

► ¹ Мельков В. К. Этнические спектры журналистики. Из опыта анализа российской прессы. — М.: Информполиграф, 2004. — С. 203.

ление журнальной объективности и ответственного подхода к освещению социальных проблем.

Принципы, которыми должны руководствоваться журналы, изложены в Кодексе профессиональной этики российского журналиста и в Заявлении Международной федерации журналистов о принципах поведения журналистов. Парламентская ассамблея Совета Европы в 1995 г. принял специальный документ (Рекомендация 1277) о миграции, этнических меньшинствах и СМИ, в котором указывается 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 разработаны ряд профессионально-этических кодексов российских журналистов¹.

Недостаток некоторых правовых документов и журналистских кодексов заключается в их декларативности. Это действительно важные рекомендации, не содержащие конкретных правовых 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 журналы 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 правовые документы по проблемам освещения этничности в СМИ: Кодекс профессиональной этики российского журналиста; Декларация Московской хартии журналистов; Положение о прогрессе «Чистые перья»; Декларация об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитии прав человека и борьбу против расизма, предрассудков и подстрекательств к войне и др. (см.: Профессиональная этика журналиста: документы и справочные материалы / сост. Ю. В. Козлов. — М., 2002).

² На эту тему см.: Мекеев Л. Правовой и этической нормы нетерпимости или розни // Российская пресса в поликультурном обществе: толерантность и мультикультурализм как ориентиры профессионального поведения. — М.: НИК, 2002.

§ 56. Российское законодательство о деятельности СМИ

Пр воотношения в сфере деятельности СМИ регулируются Конституцией РФ, З коном РФ «О средств х м ссовой информ ции», Федер льным з коном «Об обеспечении доступ к информ ции о деятельности госуд рственных орг нов и орг нов местного с моупр вления», з конод тельством о пр ве н информ цию, о з щите информ ции, о госуд рственной т йне, о порядке освещения деятельности госуд рственных орг нов, другими норм тивными кт ми. Документы определяют пр в журн листов (вслед з ними и всех гр жд н) н получение информ ции, регл ментируют с нкции з непр вомерное поведение сторон, отступ ющих от основных положений¹.

В норм тивных документ х з фиксиров ны некоторые огр ничения в р спростр нении определённой информ ции. Т к, З кон «О средств х м ссовой информ ции» содержит ст тьи о недопустимости злоупотребления свободой м ссовой информ ции. Этим з коном не допуск ется использов ние СМИ для призывов к з хв ту вл сти и н силь ственному изменению строя, н рушению целостности госуд рств ; для р зжиг ния н цион льной, соци льной, религиозной розни и нетерпимости; для проп г нды войны, ф шизм и других форм экстремизм ; для р спростр нения порногр фии, культ н силия и жестокости². Российское з конод тельство з прец ет злоупотребление свободой м ссовой информ ции, злоупотребление пр вом н проведение гит ции и в целом злоупотребление пр в ми журн лист ³. Р бот журн листов и СМИ регл ментируется не только з конод тельством, но и рядом профессиона льных и ред кционных пр вил, уст вов, этических кодексов. Пр вящим структур м в целях безоп сности стр ны в жно сохр нять контроль з деятельностью СМИ. Вместе с тем упр вленческ я элит т кже поним ет, что определён я открытость и доступность информ ции — это одно из необходимых условий для успешного соци льно-экономического р звития госуд рств , для сохр нения госуд рственной безоп сности и для ре лиз ции многих соци льных з д ч.

Созд ние з конод тельных норм, регулирующих деятельность журн листов и к н лов м ссовой информ ции, связ нную с многообр зны-

► ¹ См.: Федер льный з кон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информ ции, информ ционных технологиях и о з щите информ ции» (в последней ред кции); Федер льный з кон от 9 февр ля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступ к информ ции о деятельности госуд рственных орг нов и орг нов местного с моупр вления».

² Федер льный з кон от 19 июля 1995 г. № 114-ФЗ. URL: <https://scicenter.online> (д т обр щения: 03.02.2020).

³ З кон РФ от 27 дек бря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 18.04.2018, с изм. от 17.01.2019) «О средств х м ссовой информ ции». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (д т обр щения: 03.02.2020).

ми спектр межэтнических отношений, требует очень серьёзной политической работы. И этот процесс ещё не закончен. Усилия государства в регулировании информационного законодательства, включая и сферу межэтнических отношений, — одно из неперемennых условий его безопасности и стабильности. Отмечаемый в последние десятилетия спад межэтнической напряжённости в стране не 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 и этнической политики, по воспитанию россиян в духе гуманности и добрососедств. Российские СМИ принимают в этом активное участие. Они помогают поддерживать традиционные ценности и родом и доводить до массового сознания положения государственной политики в сфере межэтнических отношений.

Основы этой политики и главные её направления изложены в уже упомянутом выше документе — Стратегии государственной и этнической политики Российской Федерации на период до 2025 года. В своей Стратегии издана программа информационного обеспечения реализации государственной и этнической политики, включая целенаправленную разъяснительную работу с деятелями СМИ и госслужащими, посвящённую лишь небольшой частью. Но в этой сложной работе участвуют, кроме многих других организаций и граждан, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ, Федеральное агентство по информации 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 и этнической политики РФ, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, осуществляющие выпуск СМИ. Кроме того, вопросы информационной поддержки и этнической политики уделяют внимание и Совет при Президенте РФ по межэтническим отношениям, Общественная палата РФ, Ассоциация 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 размытия традиционных российских духовно-нравственных ценностей, но и в целях угнетения и этнической и социальной напряжённости, разжигания этнической

и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников»¹.

Значит суверенитет, 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, ставятся 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 обратимся к тем мероприятиям в информационной сфере, которые могут быть направлены на сохранение межэтнической стабильности в стране и её устойчивое социально-экономическое развитие. Отметим, что этому способствуют не только законодательные меры, принятые государством², но и многие другие действия, осуществляемые или поддерживаемые органами власти.

В последние годы создаётся ряд новых информационных проектов. Например, на крупных интернет-ресурсах вводятся рубрики «Народы России», как государственным общероссийским проектом создаются социальные ролики, способствующие сплочению нации, проводятся акции и телеканалы вводятся специальные рубрики для детей³. Ряд мероприятий по информационной поддержке государственной национальной политики намечен в стратегии. В ближайшем среди этих мероприятий будет информационная кампания, направленная на укрепление общегосударственной идентичности, межнационального и межконфессионального взаимодействия. Ряд других мероприятий по всей стране проводится немало, но исполнители подчёркивают недостаток точ-

► 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 Совет по межнациональным отношениям... // Актуальные вопросы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации: сборник материалов. — М., 2018. — С. 11.

ность и научно обоснованных методик информационного обеспечения системы этих мероприятий и необходимость их дальнейшей проработки, просят выделить приоритетные цели и задачи.

Информационная поддержка государственной национальной политики предполагает участие многих властных органов, общественных институтов и гражданских организаций. Он отнесен к приоритетным направлениям деятельности государственных и муниципальных структур. Для её осуществления требуется просветительская и идеологическая работа с участием СМИ, интернет-ресурсов, кинематографической, 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 каналов 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, журналов, а также привлечение к этой работе общественности для подготовки и распространения медиаконтента, посвящённого целям, задачам, преимуществам, практике национальной политики государств. Важными моментами в этом направлении работы должно быть предупреждение информационных выступлений ксенофобского характера, недопущение в интернете 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* и лучшее освещение вопросов межкультурного взаимодействия, интересной информации о жизни, культуре, традициях народов. Проведение таких конкурсов, начавшая ещё на рубеже веков, и сегодня довольно успешно распространяется в нашей стране². В 2005 г. в России был создан Гильдия межэтнической журналистики, объединяющая журналы, которые пишут на этническую тематику. Этот орган также устраивает ежегодный Всероссийский конкурс средств массовой информации и лучшее освещение темы межкультурного взаимодействия «СМИ-ротворец» и издаёт еженедельное приложение «Национальный центр» к газете «Аргументы недели».

Конкурсы журналов, 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 спектров жизни. В рамках этих мероприятий обычно предвзвешенно собираются представители (досье), отражающие «этническую» деятельность опре-

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

² См., например: Метрилы проект «Внедрение принципов толерантного освещения этнических проблем в деятельность российских журналистов». — М.: Институт прессы. Москва — Санкт-Петербург — Самара, 2000.

делённых к н лов, изуч ются этнические ре лии конкретных регио нов, готовятся подборки-примеры толер нтных и конфликтных медий ных публик ций и выступлений. Всё это обсужд ется н семина р х и тренинг х, подчёркив ется, к к можно и к к нельзя пис ть о тех или иных вопрос х.

Н тких обуч ющих семина р х и курс х в жно р зьяснять журн лист м и другим этническим ктивист м цели госуд рственной н цион льной политики России, особенности и проблемы её ре лиз ции в регионе и в стр не в целом, в жно подчёркив ть гр жд нскую миссию СМИ. В иде ле журн лист, освещ ющий проблемы межэтническо го общения, должен с м осозн ть и пок з ть своей удитории, что полиэтничность в российском обществе — это ре льность, которую необходимо учитыв ть и восприним ть к к одно из позитивных явлений, что р спростр нение конфликтотенной информ ции или иное н рушение этнических пр в человек или целых групп — это не только н рушение российского з конод тельств , но и препятствие позитивному р звитию российского обществ , его безо пности.

В жно поним ть, что, ре лизуя госуд рственную н цион льную политику, орг ны вл сти всех уровней должны соблюд ть пр вовые основы вз имодействия со СМИ, корректно упр влять информ ционны ми процесс ми н своей территории. Ответственным р ботник м в жно уст н влив ть и поддержив ть деловые связи со СМИ и общественностью, з ботиться о повышении эффективности коммуник ционной политики. Вл стным орг н м необходимо стимулиров ть деятельность СМИ в этом н пр влении. С этой целью, т кже для информиров ния людей и р зьяснения целей н цион льной политики в жно орг низовыв ть мероприятия с уч стием СМИ. В ч стности, необходимо *поддерживать творческие и оригинальные проекты*, н пр вленные н ре лиз цию целей и з д ч Стр тегии, *создавать пресс-службы, созывать пресс-конференции, проводить информационные кампании*. Всё это должно способствов ть формиров нию у людей поним ния необходимости и зн чимости н цион льной политики, сохр нению межн цион льного мир и ст бильности в регионе и в стр не в целом.

Специ листы в структур х вл сти, ответственные з информ ционную поддержку в сфере н цион льной политики, должны н ходить или созд в ть информ ционные поводы с кцентом н р внопр вии н родов, н ре лиз ции их этнокультурных интересов, н сотрудничестве и вз имопомощи предст вителей р зных этнических или религиозных групп. Со стороны орг нов вл сти в жно готовить специ льные пресс-релизы, тексты офици льных сообщений и другие информ ционные м тери лы для журн листов и для общественности. В СМИ

должны быть разработаны редакционные программы, направленные на формирование установок толерантного сознания. К к подчёркивается в Стратегии, организационно поддерживаются тематические рубрики в медиаканалах, направленные на реализацию национальной политики, созданы на эту тему социальную рекламу и иную видеопroduкцию.

Важно внимательно выбирать каналы передчи официальной информации, направленной на сохранение межэтнического и межрелигиозного спокойствия, и формирование общегородской идентичности, учитывая при этом целевые аудитории различных СМИ, так и социальных сетей. В состав координационных советов по межэтническим 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 межэтнического и межрелигиозного мира и в сплочении народов жизни не только активная деятельность исполняющих органов, очень значимо содержание преемственной 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 гуманистической и гражданской миссии. В последнее время в российской (как и в мировой) журналистике развивается не только гуманистическое направление, но и, условно говоря, конфликтное. С помощью СМИ стимулируется не только риторическое противостояние представителей разных социальных, этнических, религиозных групп, вернее, их лидеров и активистов, но и порой их открытое противостояние.

Этническая информация, передаваемая в массовое сознание через информационные каналы, может быть толерантной, может быть и конфликтной, она может способствовать стабильности и спокойствию в обществе, сплочивая полиэтничное население, но может его и раз-

единять. Опасность заключается в том, что СМИ и журналы нередко используют этнокультурные различия среди людей в своих целях. Иными словами, СМИ могут уводить массовое сознание от идей равенств предстателей всех этнических сообществ перед законом к идеям приоритетов и льгот для одних и ограничений для других, к идеям этноцинизма и расизма. Это может привести к конфликтам, к напряжению в обществе межэтнической ненависти, экстремизму. 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. Журналы, политологи и другие эксперты порой специально будоражат общественное сознание, тенденциозно рассказывают о реальных или мнимых конфликтах в современных межэтнических отношениях, комментируя их в интересах определённых групп — политиков, спонсоров, владельцев¹.

Приведённые и сейчас ответственные работники утверждают, что «миссия СМИ — просвещение и информирование, направленные на социализацию, 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 всплеск журнального интереса к тематике одной этники, в основном к материальной культуре (одежде, украшениям, пище). Но к проблемам межэтнических отношений интерес журналов в последние годы несколько ослаб. Можно говорить даже о процессе «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 меди: теория и практика / отв. ред. В. К. Мельков, В. А. Тишков. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2016; Медийная индоктринация: антропологические исследования. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 2018; Мельков В. К. Стыд и СМИ, или Ещё одно общественное пространство для противостояния добру и злу // Идентичность: сборник докладов и сообщений междунаучной и научно-практической конференции «Единство исторических судеб» / отв. ред. И. А. Константинов, П. М. Пшлы. — М.: Компрт, 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 меди простр нстве, некоторые н блюд тели выск зыв ют предположение, что осл бление журн листского вним ния к этой тем тике привело совместно с другими усилиями госуд рств и к ре льному сп ду межэтнической н пряхённости в целом.

Определённое игнориров ние темы межэтнического общения в современных СМИ можно р ссм трив ть к к свидетельств о бл гополу чия в этой сфере. Но ре льность пок зыв ет, что это не совсем т к. Конечно, лок льные вспышки межэтнических столкновений случ ют ся, и СМИ сообщ ют об этом с особой эмоцион льностью и тревогой (н пример, события в Пуг чёво, в Арз м се, в Бирюлёво, в Москве, в Якутске и т. д.). Вним ние обществ с их помощью фокусируется больше н этнокультурном вз имодействии, н этнополитической тем тике, реже — н этническом кримин ле, миграцион ных риск х, проблем х н цион л-экстремизм и терроризм .

В н стоящее время среди кту льных проблем медийного освещения межэтнических или религиозных вопросов в центре вним ния ост ёт ся *исследование контента*. Его тем тик в этой сфере р знообр з н — освещение жизни этнических м кро- и микросообществ, межэтническое и межрелигиозное вз имодействие, созд ние этнических и общен цион льных обр зов н родов, брендинг российских территорий, предупреждение конфликтов и их урегулиров ние, освещение проблем инокультурных мигр ций (внутренних и внешних), ксенофобия и терроризм, межгосуд рственные и гр жд нские войны, «горячие точки», т кже спорт, туризм, рекл м , 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 узн ть об успешном опыте вз имодействия предст вителей р зных н цион льностей в ведении бизнес , в учёбе, в спорте, в культурных проект х, о межн цион льных бр к х, о проблем х детей, выбир ющих в н цион льно-смеш нных семьях свою н цион льность, о тр диционной н цион льной кухне, об отдыхе и пр здник х, о н цион льных тр дициях. Но не только культурные проекты могут быть в центре вним ния. *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 журн лист м в жно опир ться к к н свой регион льный м тери л, т к и н общероссийский опыт. В р спростр няемой м ссовой

► ¹ См.: М льков В. К. Исследов ние этнической проблем тики в СМИ: предметообр зующие контуры этнополитической журн листики // Междисципли нные исследов ния в контексте соци льно-культурной нтропологии. — М.: Н ук , — 2004. С. 154—170.

информации необходимо подчеркнуть, 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 привнесения этнической проблематики в СМИ. Какие проблемы возникают при определении данных привнесения?
3. Раскройте роль социальной рекламы в формировании принципов толерантности, межнационального согласия.
4. Как влияет законодательство на освещение в СМИ этнической проблематики? Раскройте различные спекты 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 меди : теория и практика / отв. ред. В.К. Мальков , 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. Обзоры 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.: Академкниг , 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 — начало 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 распадавшемся СССР	92
Глава 4. Российская идентичность и межнациональные отношения	100
§ 18. Структура и динамика российской идентичности	100
§ 19. Региональный спектр 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. Эдчи 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 межэтническим отношениям 179

§ 35. Пр вительство Российской Федер ции. Федер льное гентство по дел м н цион льностей	184
§ 36. Уч стие орг нов вл сти субъектов Российской Федер ции и орг нов местного с моупр вления в ре лиз ции Стр тегии госуд рственной н цион льной политики	187
§ 37. Госуд рственн я прогр мм Российской Федер ции «Ре лиз ция госуд рственной н цион льной политики»	194
§ 38. Госуд рственн я информ ционн я систем мониторинг и р ннего предупреждения конфликтных ситу ций в сфере межн цион льных и межконфессион льных отношений	199
§ 39. Подготовк специ листов в обл сти госуд рственной н цион льной политики	201
§ 40. Деятельность госуд рственных и муницип льных учреждений в сфере н цион льной 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 орг низ ции и объединения	210
§ 42. Н цион льно-культурные втономии в России	213
§ 43. Экспертные и консульт тивные институты в России	216
§ 44. Дом дружбы и культурные центры	220
§ 45. Этнологическ я экспертиз	222

Глава 10. Миграция и миграционная политика в России 227

§ 46. Мигр ция и мигр ционн я политик : определение понятий	227
§ 47. Х р ктер и дин мик мигр ционной ситу ции в России	230
§ 48. Вопросы регулиров ния мигр ции	236

Глава 11. Этнополитические конфликты и методы их разрешения 241

§ 49. Сущность и типы этнополитических конфликтов	242
§ 50. Урегулиров ние этнополитических конфликтов	245
§ 51. Опыт миротворчеств и меди ции в конфликт х	249

Глава 12. Образовательное пространство и молодёжь в реализации государственной национальной политики	255
§ 52. Школ в системе государственной национальной политики	255
§ 53. Направления молодёжной политики	260
§ 54. Практические мероприятия и молодёжные инициативы	265
Глава 13. Информационное обеспечение государственной национальной политики	268
§ 55. Этнические проблематики 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.