

§6 НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Леонов Ю.С.

О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы реализации государственной национальной политики в Российской Федерации за 2005-2015-е гг. Объектом исследования являются актуальные проблемы в области межэтнических отношений и принятые административные решения в рамках реализации государственной национальной политики. Предметом исследования являются общие и специфические тренды в формированию стратегии политических действий в сфере межэтнических отношений в России. Целью исследования является выявление динамики, закономерностей и специфики деятельности основных политических акторов (государства, парламентских партий) в сфере межэтнических отношений. Теоретической основой послужили разработки в области политической риторики и изучения политического дискурса, теории идеологий, этнополитологии и этносоциологии. Использовались методы сравнительного анализа, дискурс-анализа. Актуализация в общественном сознании этнополитической проблематики является, с учетом международной обстановки (интенсивных миграционных потоков из зон конфликтов и связанных с этим социально-политических изменений), устойчивой и долговременной тенденцией. Особое внимание в статье уделено модернизации федерального законодательства в сфере государственной национальной политики. Рассмотрены вопросы противодействия межэтническим конфликтам.*

***Ключевые слова:** государственная национальная политика, межнациональные (межэтнические) отношения, регионы, миграция, российская гражданская идентичность, российская нация, конфликт, политические партии, идеология, ценности.*

Abstract. *This article examines the questions of realization of the state national policy of the Russian Federation during the period of 2005-2015. The object of the research is the relevant issues in the area of interethnic relations and the introduced administrative solutions within the framework of implementation of the state national policy. The subject is the general and specific trends on the formation of strategy of political actions in the sphere of interethnic relations in Russia. The goal of this research is the determination of the dynamics, regularities, and specificity of the work of the main political actors (government, political parties) in the area of interethnic relations. Considering the international situation (intensive migration flows from the conflict zones and associated with it sociopolitical changes), the actualization of the ethno-political problematic in the public consciousness is a stable and long-term tendency. A special attention is given to the modernization of the federal legislation in the sphere of state national policy, as well as to the questions of counteraction to the interethnic conflicts.*

Key words: *Russian civil identity, migration, regions, international (interethnic) relations, State national policy, Russian nation, conflict, political parties, ideology, values.*

Для подавляющего большинства современных государств характерен полиэтничный состав населения (доля этнических меньшинств в составе населения превышает 10%), что обусловлено как историческими факторами (территориальная экспансия, изменение политических границ государств, процессы колонизации и деколонизации), так и современными факторами (массовые этнические миграции). В результате, по оценке российского политолога А. Р. Аклаева, «этнический плюрализм» современного общества порождает такие политические проблемы, как выработка модели сосуществования различных этнических групп, норм и принципов политических отношений между этническими группами, баланса распределения ресурсов и власти между этническими группами (регионами), учет специфики этнических групп в публичной политике. Как следствие, объективно возникают предпосылки для межэтнических конфликтов, которые в случае эскалации могут приобретать характер этнополитических [1, с. 26-29].

На фоне относительной стабилизации общественно-политической ситуации в России в начале 2000-х гг., ослабления угроз этнонационализма и сепаратизма – руководством страны был принят курс на деполитизацию этничности (что нашло отражение в национальной политике и в тенденциях развития федеративных отноше-

ний). Однако не столько этнический фактор стал менее значимым в российской политической жизни, сколько изменились приоритеты в государственной национальной политике. Если в 1990-х гг. в центре внимания находились межэтнические вооруженные конфликты, сепаратистские тенденции в ряде регионов, то с начала XXI века приоритетными становятся вопросы регулирования миграции и социокультурной адаптации мигрантов, воспитания в обществе культуры межэтнических отношений, формирования российской гражданской нации при сохранении этнокультурного многообразия. В. В. Путин отмечал, что «для России ... национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер. Любой ответственный политик, общественный деятель должен отдавать себе отчет в том, что одним из главных условий самого существования нашей страны является гражданское и межнациональное согласие. Это не один раз созданная и на века застывшая картина. Напротив, это постоянная динамика, диалог. Это – кропотливая работа государства и общества, требующая очень тонких решений, взвешенной и мудрой политики, способной обеспечить единство в многообразии» [14].

Особо следует отметить наметившийся с середины 2000-х гг. (фактически – с начала второго президентского срока В. В. Путина в 2004 г.) рост внимания к формированию общероссийской национальной идентичности и к поискам

интегративной идеологии, к осмыслению места России в мире, ее миссии, национальных интересов, соотношения европейской и отечественной политической традиции. Так, О. Ю. Малинова полагает, что «в 2000-х гг. был взят курс на установление «согласия сверху» путем частичного ограничения плюрализма в «ядре» публичной сферы и одновременно – попыток внедрения своего рода «частичной» идеологии, эклектически сочетающей элементы разных дискурсов. Эта стратегия оказалась успешной с точки зрения смягчения и «замораживания» символических конфликтов и мобилизации массовой поддержки «курса Путина», но не решения спорных вопросов» [7, с. 280.]. В этом ряду можно рассматривать и общественные дискуссии вокруг концепций «суверенной демократии», «русского мира», «евразийской интеграции». Такие политические установки отражались в риторике ключевых участников политического процесса, в деятельности различных «мозговых центров», в установлении новых общенациональных праздников, в попытках синтеза позитивных идей и символов Российской Империи, СССР и современной России, объединяющих представителей различных этнических групп и конфессий. По оценке российского политолога А. И. Миллера, «все политические акторы, хотя бы они того или нет, вынуждены вступать в борьбу за право утвердить в обществе свою интерпретацию символа нации, который играет ключевую роль в современном политическом мировосприятии, и тем самым становятся участниками националистического дискурса» [11, с. 49]. Фактически апелляция к нации, её ценностям и интересам выступает мощным идеологическим и мобилизационным ресурсом ключевых политических акторов. Как показывает практика, полный отказ от национализма самым прямым образом влияет на эффективность действия политических партий, хотя националистический дискурс может временно находиться на периферии политического процесса или использоваться ограниченно (ситуативно). Гражданский и этнокультурный компоненты нации в идеале не являются взаимоисключающими альтернативами, а органично дополняют друг друга. При этом слабость гражданского компонента ведёт к увеличению

значимости этнокультурного компонента в конструкции нации.

На 2005-2008-е гг. приходится период общественно-политической стабилизации, роста потребления российских граждан. Активизировались шедшие с начала 2000-х годов процессы перераспределения полномочий и ресурсов от субъектов Федерации (в том числе национальных республик) к федеральному центру. За это время произошли: отмена выборов глав регионов, переход к выборам депутатов Государственной Думы только по пропорциональной системе вместо смешанной, решение проблемы «сложносоставных» регионов путем их объединения, усиление централизации налоговой системы и полномочий по принятию экономических решений [10]. В тот же период большой резонанс получили межэтнические конфликты, участниками которых были, как правило, молодые люди (в с. Яндыки в 2005 г. (Астраханская область), с. Харагун в 2006 г. (Забайкальский край), Сальске в 2006 г. (Ростовская область), Кондопоге в 2006 г. (Республика Карелия), Ставрополе в 2007 г., Белореченске в 2008 г. (Краснодарский край)). Они послужили основой для принятия политических решений, в ситуациях вокруг конфликтов наиболее ярко проявились позиции партий по достаточно широкому спектру вопросов (этнонациональная, миграционная, молодёжная политика, борьба с преступностью и коррупцией, решение социально-экономических проблем). Именно в рассматриваемый период проявились и оформились явления и процессы, с целью регулирования которых впоследствии была начата реализация комплекса законодательных и административных мер в сфере управления межэтническими отношениями.

В 2008-2012-х гг., в период президентства Д. А. Медведева, можно отметить определенное снижение интереса государства и общества к государственной национальной политике, отсутствие значимых политических решений в данной сфере (на фоне стабильной общественно-политической обстановки в стране и отсутствия долговременных масштабных международных кризисов с участием России). Одним из ключевых приоритетов становится противодействие радикальному национализму, в том числе не-

допущение конфликтов на этнической почве и беспорядков, подобных событиям на Манежной площади в Москве в декабре 2010 г. При этом следует отметить попытки зарубежных политических акторов (как государств, так и различных общественных объединений, некоммерческих организаций) использовать для дестабилизации ситуации в России и дискредитации ее на международной арене «черкесский вопрос» (Грузия, США), «финно-угорский вопрос» (Эстония), проблематику соблюдения прав национальных меньшинств и мигрантов.

В дальнейшем ряд значимых решений в области государственной национальной политики был инициирован В. В. Путиным после его возвращения на должность Президента России в 2012 г. (а в ходе избирательной кампании данной теме была посвящена статья В. В. Путина «Россия; национальный вопрос». Прежде всего, необходимо отметить принятие нормативных правовых актов: одного из так называемых «майских указов» Президента России об обеспечении межнационального согласия [16]; утверждение Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года [17] и Плана мероприятий по ее реализации [15]. Стратегия заменила действовавшую с 1996 года Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации. В документе определялась ситуация в сфере межэтнических отношений в стране; задавались цели, принципы и задачи государственной национальной политики, механизмы ее реализации, этапы и ожидаемые результаты. Также в 2012-2013-х гг. был принят ряд нормативных правовых актов в сфере государственной национальной политики и смежных с ней областях (миграционной политики, работы с соотечественниками). Это Концепция государственной миграционной политики до 2020 года и пакет федеральных законов в области регулирования миграции, поправки в закон «О некоммерческих организациях», «О национально-культурной автономии». Принятие Федерального закона №284-ФЗ от 22.10.2013 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, орга-

нов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» было направлено на повышение ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за возникновение конфликтов между различными этническими группами на подведомственных им территориях. В 2013 г. постановлением Правительства России была утверждена Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» [13]. Программа призвана содействовать укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений, сохранению этнокультурного многообразия народов России.

Свидетельством политической значимости для руководства страны этнонациональной проблематики служат также организационные решения.

Прежде всего, следует отметить воссоздание в 2015 г. профильного органа исполнительной власти – Федерального агентства по делам национальностей (на необходимость создания специального федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию государственной национальной политики, указывали представители ряда политических партий). В 2004-2013-х гг. государственная национальная политика относилась к ведению Министерства регионального развития РФ, в 2013-14-х гг. – Министерства культуры РФ.

Ранее, в 2012 г., был создан Совет при Президенте России по межнациональным отношениям, в который вошел ряд отечественных специалистов в области этнологии, также при Председателе Совета Федерации был образован консультативный Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями.

Важной мерой по укреплению общегражданской идентичности стала разработка единых учебников по истории России для средней школы. Эта задача была поручена Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с Российской академией наук при участии Российского исторического общества и Российского военно-исторического общества [12].

Большое значение имело решение о праздновании целого ряда ключевых дат исторического и духовного единства российской нации. В связи с политическим кризисом на Украине и произошедшим в марте 2014 г. воссоединением Крыма с Россией приобрела особую значимость тема реабилитации народов Крыма, подвергавшихся в советский период незаконной депортации и политическим репрессиям. С этой целью Президентом России был подписан Указ № 268 от 21 апреля 2014 г. «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития».

В настоящее время в сфере государственной национальной политики отмечаются противоречивые тенденции. А. М. Дробижева по результатам многолетних исследований Института социологии РАН указывает на сложносоставной характер современной идентичности россиян, подчеркивая, что, наряду с сохранением высокой значимости для людей их этнической и региональной идентичностей, на протяжении 1990-х – 2000-х гг. заметно выросла общероссийская идентичность и ее позитивное восприятие [6].

Опросы общественного мнения фиксируют снижение с 2013 г. поддержки националистических идей, акций («Русский марш») и лозунгов («Россия для русских», «Хватит кормить Кавказ»), уровня межэтнической напряженности [Аналитический центр Юрия Левады, 2014], в том числе на фоне медийного освещения хода конфликта на Украине и участия в нем радикальных националистов. Вследствие идейных расхождений и действий правоохранительных органов произошло ослабление политических организаций русских националистов, более зримым стал их раскол на «имперцев» (государственников,

консерваторов, сторонников самодостаточности России) и «национал-демократов» (сторонников синтеза либеральных и националистических идей, ориентации на западные общественно-политические институты и ценности, противников сложившегося в России политического режима). При этом ряд инициатив, ранее продвигавшихся националистами, например, в части патриотического и культурного воспитания, регулирования и ограничения миграции, властью был заимствован и реализован. Межэтническая напряженность приобрела в значительной мере латентный характер и может проявляться в форме групповых столкновений и насильственных действий в ситуациях конфликтов представителей различных этнических групп. Примером служат конфликты последних лет в г. Пугачев (Саратовская область), Нураат (Республика Татарстан), Удомля (Тверская область), Среднеуральск (Свердловская область), в районе Бирюлево г. Москвы. В российском обществе сохраняется высокий уровень агрессии и латентной напряженности, в том числе в сфере межэтнических отношений. Например, руководитель Левада-центра Л. Д. Гудков отмечает, что «нынешняя ксенофобия – это смещенная агрессия, это перенос. Недовольство вызывает власть, а направлено оно на приезжих» [Гудков, 2013], «если в 1990-е годы основным носителем ксенофобии были пожилые малообразованные люди, живущие на периферии, то сегодня – это интеллигенция, высоко статусные и хорошо образованные люди, которые способны и хотят оказывать влияние на политический процесс» [9]. Аналогичной позиции придерживается политолог Э. А. Паин, который связывает возникновение межэтнических конфликтов с ограничением возможностей легального политического протеста граждан [3].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аклаев А.Р. Этнополитическая конфликтология: анализ и менеджмент. М.: Дело, 2005. С. 26-29.
2. Аналитический центр Юрия Левады. Пресс-выпуски. Национализм, ксенофобия и миграция. 26.08.2014 г. URL: <http://www.levada.ru/26-08-2014/natsionalizm-ksenofobiya-i-migratsiya> (дата обращения: 03.01.2016).
3. Аналитический центр Юрия Левады. Материалы научного семинара «Современная Россия в ситуации «безвременья» (исторический, социологический, этнополитический анализ)». 05.02.2014г. URL: <http://www.levada.ru/05-02-2014/vozmozhn-li-vykhod-iz-rossiiskogo-bezvremeniya> (дата обращения: 03.01.2016).

4. Бызов Л.Г. Современная Россия: в поисках новой национальной субъектности // Россия и мир: анатомия современных процессов: Сборник статей / Под ред. Е.А. Нарочницкой. М.: Международные отношения, 2014. С. 147-169.
5. Гаджиев К.С. Сравнительный анализ национальной идентичности США и России. М.: Логос, 2015. С. 199-200.
6. Дробижева Л.М. Гражданская, этническая и региональная идентичность: вчера, сегодня, завтра. М.: РОССПЭН, 2013. С. 315.
7. Идеино-символическое пространство постсоветской России: структура, динамика, институциональная среда, акторы / Под ред. О.Ю. Малиновой. М.: РАПН; РОССПЭН, 2011. С. 280.
8. Коваленко В.И. Политология: к осмыслению национальных интересов России. М.: издательство Московского университета, 2016. 704 с.
9. Лев Гудков: «Рост националистических настроений-это признак стагнации общества» // Интернет-журнал Psychologies.ru, 18.12.2013 г. URL: <http://www.psychologies.ru/self-knowledge/behavior/lev-gudkov-rost-natsionalisticheskikh-nastroeniy-eto-priznak-stagnatsii-obschestva/> (дата обращения: 03.01.2016).
10. Лексин В.Н., Швецов В.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М: Ленанд, 2012. 1024 с.
11. Миллер А.И. Тема нации в российской политике последних лет // Два президентских срока В.В. Путина: динамика перемен / Отв. ред. Лапина Н.Ю. М.: ИНИОН РАН, 2008. 414 с.
12. Перечень поручений Президента России по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям 17.03.2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/17889> (дата обращения: 03.01.2016).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 718 «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014-2020 годы)» URL: <http://government.ru/media/files/41d4862001ad2a4e5359.pdf> (дата обращения: 03.01.2016).
14. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // «Независимая газета», 23.01.2012 г. URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 20.12.2015)
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 1226-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» URL: <http://government.ru/docs/3229/> (дата обращения: 03.01.2016).
16. Указ Президента Российской Федерации № 602 от 7.05.2012 г. URL: <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15240> (дата обращения: 20.12.2015).
17. Указ Президента Российской Федерации № 1666 от 19 декабря 2012 г. URL: <http://президент.рф/acts/17165> (дата обращения: 03.01.2016)

REFERENCES

1. Aklaev A.R. Etnopoliticheskaya konfliktologiya: analiz i menedzhment. M.: Delo, 2005. S. 26-29.
2. Analiticheskii tsentr Yuriya Levady. Press-vypuski. Natsionalizm, ksenofobiya i migratsiya. 26.08.2014 g. URL: <http://www.levada.ru/26-08-2014/natsionalizm-ksenofobiya-i-migratsiya> (data obrashcheniya: 03.01.2016).
3. Analiticheskii tsentr Yuriya Levady. Materialy nauchnogo seminaru «Sovremennaya Rossiya v situatsii «bezvremen'ya» (istoricheskii, sotsiologicheskii, etnopoliticheskii analiz)». 05.02.2014g. URL: <http://www.levada.ru/05-02-2014/vozmozhen-li-vykhod-iz-rossiiskogo-bezvremeniya> (data obrashcheniya: 03.01.2016).
4. Byzov L.G. Sovremennaya Rossiya: v poiskakh novoi natsional'noi sub'ektnosti // Rossiya i mir: anatomiya sovremennykh protsessov: Sbornik statei / Pod red. E.A. Narochnitskoi. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2014. S. 147-169.
5. Gadzhiev K.S. Sravnitel'nyi analiz natsional'noi identichnosti SShA i Rossii. M.: Logos, 2015. S. 199-200.
6. Drobizheva L.M. Grazhdanskaya, etnicheskaya i regional'naya identichnost': vchera, segodnya, zavtra. M.: ROSSPEN, 2013. S. 315.
7. Ideino-simvolicheskoe prostranstvo postsovetskoi Rossii: struktura, dinamika, institutsional'naya sreda, aktory / Pod red. O.Yu. Malinovi. M.: RAPN; ROSSPEN, 2011. S. 280.
8. Kovalenko V.I. Politologiya: k osmysleniyu natsional'nykh interesov Rossii. M.: izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2016. 704 s.
9. Lev Gudkov: «Rost natsionalisticheskikh nastroyenii-eto priznak stagnatsii obshchestva» // Internet-zhurnal Psychologies.ru, 18.12.2013 g. URL: <http://www.psychologies.ru/self-knowledge/behavior/lev-gudkov-rost-natsionalisticheskikh-nastroeniy-eto-priznak-stagnatsii-obschestva/> (data obrashcheniya: 03.01.2016).

10. Leksin V.N., Shvetsov V.N. Reformy i regiony: sistemnyi analiz protsessov reformirovaniya regional'noi ekonomiki, stanovleniya federalizma i mestnogo samoupravleniya. M: Lenand, 2012. 1024 s.
11. Miller A.I. Tema natsii v rossiiskoi politike poslednikh let // Dva prezidentskikh sroka V.V. Putina: dinamika peremen / Otv. red. Lapina N.Yu. M.: INION RAN, 2008. 414 s.
12. Perechen' poruchenii Prezidenta Rossii po itogam zasedaniya Soveta po mezhnatsional'nym otnosheniyam 17.03.2013 g. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/17889> (data obrashcheniya: 03.01.2016).
13. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 20 avgusta 2013 g. № 718 «O federal'noi tselevoi programme «Ukreplenie edinstva rossiiskoi natsii i etnokul'turnoe razvitie narodov Rossii (2014-2020 gody)» URL: <http://government.ru/media/files/41d4862001ad2a4e5359.pdf> (data obrashcheniya: 03.01.2016).
14. Putin V.V. Rossiya: natsional'nyi vopros // «Nezavisimaya gazeta», 23.01.2012 g. URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (data obrashcheniya: 20.12.2015)
15. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 15 iyulya 2013 g. № 1226-r «Ob utverzhdenii plana meropriyatii po realizatsii v 2013–2015 godakh Strategii gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda» URL: <http://government.ru/docs/3229/> (data obrashcheniya: 03.01.2016).
16. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii № 602 ot 7.05.2012 g. URL: <http://prezident.rf/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15240> (data obrashcheniya: 20.12.2015).
17. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii № 1666 ot 19 dekabrya 2012 g. URL: <http://prezident.rf/acts/17165> (data obrashcheniya: 03.01.2016)