

**Правительство Российской Федерации**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования**

**"Национальный исследовательский университет  
"Высшая школа экономики"**

*Общезуниверситетская Кафедра публичной политики*

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

На тему: Формирование государственной национальной политики  
Российской Федерации: повестка дня, акторы и институты

Студент группы № 210  
Мочалов Тимофей  
Никитович

Научный руководитель  
профессор, д. и. н.  
Филатова Ирина Ивановна

Москва, 2013 г.

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ПЕРВАЯ ГЛАВА. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СУЩНОСТЬ ФЕНОМЕНА .....	11
ВТОРАЯ ГЛАВА. АКТОРЫ И ИНСТИТУТЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ.....	32
ТРЕТЬЯ ГЛАВА. СМЫСЛОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ.....	50
ЧЕТВЁРТАЯ ГЛАВА. АНАЛИЗ ПАРТИЙНОГО ДИСКУРСА ПО ПРОБЛЕМАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ .....	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	82
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСОВ ПО ТЕМАТИКЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ....	88
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 . СИСТЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ .....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ДИНАМИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ПО МОТИВАМ МЕЖНАЦИОНАЛЬНОЙ РОЗНИ .....	92

## ВВЕДЕНИЕ

В последние годы проблематика развития государственной национальной политики всё чаще обсуждается в рамках российского политического и научного дискурса. Первой причиной активизации дискуссий по данной проблематике видится тот факт, что по итогам распада СССР русские впервые за много веков стали составлять абсолютное большинство населения российского государства. В связи с этим традиционная идеологическая система в сфере межнациональных отношений неизбежно должна была быть реформирована. Вторая причина заключается в том, что на фоне экономического подъёма 2000х и растущей диспропорции в развитии регионов России массовая миграция (как внешняя из стран СНГ, так и внутренняя из национальных республик Российской Федерации), меняя этнический состав территорий, стала фактором обострения ксенофобских настроений среди местного населения, что вынуждает власть формулировать свою позицию по данному вопросу.

Ситуация усугубляется и тем, что зачастую события в сфере так называемых межнациональных отношений принимают ярко выраженную социальную окраску и соответственно привлекают особое внимание общества, СМИ и представителей политической элиты. Отсутствие чётко выраженного, документально закреплённого и регулярно транслирующегося взгляда государства на перспективы развития политики в данном направлении за два десятилетия, прошедшие с момента краха СССР, привело к ситуации хаоса в общественном сознании и неопределённости относительно возможных шагов в будущем.

Однако есть основания полагать, что внимание как правительства, так и политических партий к данному вопросу растёт и он постепенно отвоёвывает себе место в ряду приоритетных пунктов сегодняшней повестки дня. В первую очередь, речь идёт о принятии первого за последние 15 лет комплексного документа, призванного обозначить официальную позицию

государства в изучаемой сфере, — Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Стоит упомянуть недавнее создание таких институтов, как Совет при президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; Консультативный совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями; Межведомственная рабочая группа по межнациональным отношениям во главе с курирующим вице-премьером; департамент по национальной политике в Управлении внутренней политики Администрации президента и т.д. Также разрабатывается Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России», рассчитанная на 2014–2018 годы. Стоит отметить, что до последнего времени высшим госорганом, ответственным за работу в данной сфере, являлся консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Минрегионразвития, собиравшийся на нерегулярной основе и практически не выдававший результатов.

В этой связи можно предположить, что сегодня в России начинается новая фаза формирования государственной национальной политики. О её ключевых особенностях и возможных последствиях её проведения на данный момент говорить можно лишь в ключе прогноза, но явные предпосылки изменений в данной области наблюдаются отчётливо, что делает тему исследования весьма актуальной.

Активизация государства в деле развития национальной политики началась по сути лишь после вступления Владимира Путина на третий президентский срок, и до сих пор не было предпринято попыток описания и анализа общей картины данного процесса. Естественно, российские авторы, занимающиеся изучением национальной тематики, публиковали комментарии как по поводу создания Совета при президенте по межнациональным отношениям, так и по поводу принятия Стратегии

развития государственной национальной политики РФ, однако в их публикациях практически не говорится о целенаправленном запуске качественно новой фазы деятельности государства в изучаемой области. Другими словами, процесс целенаправленного формирования государственной национальной политики периода 2011 -2013 гг. академически не осмыслен. Академический анализ данного процесса и составляет исследовательскую актуальность и научную новизну данной работы.

### **Предмет и объект исследования**

В качестве объекта в данном исследовании выступает система политических институтов, ответственных за формирование государственной национальной политики. Предметом является государственная национальная политика в представлении этих институтов государственной власти.

### **Проблема**

Обсуждение проблем в сфере национальной политики в современной России до сих пор ведется в колее этноцентристского советского подхода к данной теме, согласно которому этничность, во-первых, воспринимается как естественный (биологический и культурный) атрибут индивида, а во-вторых, институционализована и политизирована на государственном уровне.

Собственно дефиниция «национальная политика» в её расхожем понимании была сформулирована именно в эпоху СССР (причём в первые годы его существования) и служила одним из инструментов идеологического воздействия, применив который советские власти не допустили распада территории Российской Империи по аналогии с европейской деимпериализацией по итогам Первой Мировой войны. Изначально установив национально-территориальное административное устройство страны и введя концепт «дружбы народов» в качестве одного из идейных обоснований существования советского государства, большевики, тем

самым, возвели так называемый национальный вопрос в ранг одного из центральных положений своей идеологической системы, а национальная политика, понимаемая в этнических категориях, соответственно, стала неотъемлемым элементом советского политического дискурса.

Надо признать, что укоренившееся понимание термина «национальная политика» в этнических категориях остаётся господствующим (как в массовом сознании, так и на государственном уровне). Ситуация осложняется тем, что после перехода к номинально демократическому режиму появилась необходимость строительства российской нации (в гражданском понимании данного термина), на которую, по примеру абсолютного большинства государств мира, должен опираться суверенитет России. Решение данной задачи автоматически было занесено в область национальной политики, что создало нетривиальную ситуацию двунаправленности данной сферы государственной политики – с одной стороны, государство признаёт многонациональность населения страны в качестве одного из ключевых аспектов её существования и развития, а с другой – предлагает сместить ориентиры в сторону общегражданского единения, в большой степени основанного на русской культуре, русском языке, русской истории, то есть на элементах *русской* идентичности. Терминологическая путаница и приверженность советским формулам существенно осложняют задачу формирования основ национальной политики государства, зачастую приводя к появлению противоречащих друг другу положений в заявлениях и документах, исходящих от властных институтов.

В связи с этим, основную проблему исследования можно сформулировать следующим образом: выявление сущности государственной национальной политики и основных её целей в понимании властей РФ.

## **Гипотеза**

Гипотеза данной работы состоит в том, что в силу целого ряда причин институты государственной власти не выработали чёткой подхода к понятию «государственная национальная политика» и, по сути, включают в него фрагментированную совокупность (но никак не систему) мер, так или иначе соприкасающихся с такими сферами как межнациональные отношения, строительство российской нации, взаимоотношения между религиозными организациями и государством, охрана культурного многообразия и т.д. Очередные спекуляции вокруг национального вопроса зачастую лишь усложняют ситуацию и, по сути, воспроизводят и закрепляют (как на официальном уровне, так и в массовом сознании) *этноцентричную модель* восприятия социальной реальности. Она заключается в господстве эссенциалистских представлений об этничности (этничность понимается не как способ идентификации людей и элемент самосознания индивидов, а как фундаментально-антропологическое свойство) и в представлении об этнических группах как автономных субъектах общественных отношений и как субъектах права.<sup>1</sup> Пока невозможно утверждать о том, что деятельность государства в данной области носит системный характер, однако существуют определенные предпосылки к изменению положения дел в изучаемой сфере.

## **Цели и задачи**

Целью исследования является выявить ключевые элементы происходящего в последние годы реформирования государственной национальной политики. Для достижения данной цели планируется изучить подходы к пониманию феномена государственной национальной политики, проследить логику функционирования институтов, работающих в данной сфере, а также проанализировать тексты ключевых законов, документов, программных заявлений и речей по данной тематике.

---

<sup>1</sup> Малахов В. Настоящее и будущее национальной политики в России // «Прогнозис» (сентябрь 2006)

Задачи исследования:

- Определить содержание понятия «государственная национальная политика» и приоритетные направления деятельности государства, в данной сфере в представлении государственных институтов;
- Выявить институты, служащие дискуссионной площадкой по данной проблематике и отвечающие за принятие решений по формированию государственной национальной политики, а также определить логику взаимосвязи между этими институтами;
- Проанализировать официальный дискурс по вопросам государственной национальной политики за последние годы.

### **Теоретико-методологическая база исследования**

Таким образом, в рамках представленного исследования будет сделана попытка выяснить, что собой представляет государственная национальная политика современной России, а также проанализировать дальнейшие перспективы её развития. Среди методов исследования – контент-анализ текстового и речевого материала, генерируемого институтами государственной власти по проблематике национальной политики. Будучи, по сути, единственным фиксируемым примером выражения властью своей официальной позиции по данной тематике, документы и заявления также интересны тем, что они изначально готовятся для открытой публикации, а значит, анализируя их, можно уяснить, каким именно образом государство намерено осуществлять коммуникацию с обществом по вопросам, входящим в поле национальной политики страны.

Кроме того, в работе будет использован метод компаративного анализа для оценки деятельности по формированию национальной политики сегодня и в предыдущие годы. Помимо этого, будут применяться аналитический



подход для представления механизмов функционирования и взаимосвязи институтов, формирующих государственную национальную политику.

Теоретической базой исследования является теория социального конструктивизма применительно к понятию национального, родоначальником которой является авторитетный английский исследователь Бенедикт Андерсон<sup>2</sup>.

В качестве базовой литературы в исследовании будут использоваться труды таких российских исследователей в области национализма и этничности как Валерий Тишков, Владимир Малахов, Леокадия Дробижева, Юрий Арутюнян, Эмиль Паин и др. Теоретическими основаниями парадигмы социального конструктивизма, в ключе которой строится работа, выступают изыскания авторитетных западных учёных – Бенедикта Андерсона, Эрнеста Геллнера, Роджерса Брубейкера и др.

Хронологические рамки исследования обозначены с момента резкой актуализации проблематики и последующей активизации дискуссии по вопросу после выступлений националистов в Москве в декабре 2010 по май 2013 года.

## **Структура исследования**

Работа состоит из четырёх глав, введения и заключения. В первой главе определяются основные понятия, раскрывается смысл дефиниции «государственная национальная политика», прослеживается развитие данного концепта в СССР и постсоветской России. Вторая глава посвящена анализу роли институтов государственной власти и системы их взаимодействия в процессе формирования государственной национальной политики. В фокусе третьей главы – подробный анализ законодательства, официальных заявлений и документов, выражающих позицию государства по вопросам национальной политики. В рамках четвёртой главы

---

<sup>2</sup> Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. пер. с англ. В.Николаева. – М.: «Канон – пресс – Ц», «Кучково поле», 2001. – 288 с.

анализируются программные заявления парламентских партий, связанные с проблемами в изучаемой сфере.

### **Национальная тематика и основные подходы к её изучению**

Для понимания сущности такого явления как национальная политика в первую очередь необходимо обозначить основные концептуальные элементы, используемые при изучении категории «национальное», а именно, - нация и национализм.

Принадлежа в России скорее идеологическому, нежели научному дискурсу, проблема национализма, к сожалению, рассматривается не так глубоко, как она этого заслуживает, и зачастую российские исследователи национализма выбирают в качестве аналитической базы своих трудов весьма радикальные основания. Будь то убеждение в работоспособности системы противопоставления гражданского и этнического национализма и вытекающая отсюда вера в необходимость построения идеализированной гражданской нации<sup>3</sup> или строгая номиналистская позиция, последователи которой считают важнейшей задачей своих изысканий обоснование постулата о внедрении понятия нация в поле реальной политики<sup>4</sup>. Не говоря уже о плеяде специалистов, сохраняющих верность примордиалистскому или марксистскому подходу к национальному вопросу, а также политизированных публицистов<sup>5</sup>, под квазинаучной вывеской спекулирующих на нарастающей ксенофобии среди русского большинства.

Подобная ситуация в исследовательской среде объясняется, во-первых, тем, что на протяжении десятилетий, предшествовавших распаду СССР, основным теоретическим направлений советской науки в данном направлении являлись работы коллектива Института Этнографии во главе с

---

<sup>3</sup> См. Паин Э.А. Между империей и нацией. – М.: Новое издательство, 2004. – 248 с.

<sup>4</sup> См. Тишков В. А. Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. — М.: Наука, 2003. — 544 с.

<sup>5</sup> Холмогоров Е. Русский националист. – М.: Европа, 2006. – 250 с.

Юлианом Бромлеем, разработавшим и продвигавшим крайне запутанную и эссенциалистскую по своей сути «теорию этноса». В позднесоветское время огромную популярность снискали труды Льва Гумилева, чьи рассуждения о «пассианарности и этногенезе» можно назвать скорее эзотерическими, чем научными.

Во-вторых, после распада СССР многочисленная, разнообразная по духу, применяемым подходам и целям зарубежная научная литература по данной тематике единовременно стала доступной в России — у отечественного исследователя в один день на столе оказались труды Ренана 1880х гг, Бенедикта Андерсона 1980х гг, Ханса Кона 1920х гг, Эрнеста Геллнера 1960-х, 1980х гг и Роджерса Брубейкера 1990х гг. Причём ознакомление с трудами этих авторов носило зачастую бессистемный и фрагментарный характер.

Начиная рассмотрение проблем в сфере реального применения националистического дискурса в контексте формирования национальной политики России хотелось бы, прежде всего, подчеркнуть многогранность, противоречивость и тонкость феномена национализма. Слово «национализм» в русском языке само по себе обладает негативной коннотацией. В советскую эпоху в условиях сначала усмирения или выдавливания любых политических сил не принадлежавших к большевистской партии большевиков, о националистах внутри страны не говорилось вовсе (хотя термин этот применялся к сепаратистам на местах). Провозглашенная доктрина интернационализма<sup>6</sup> с её дружбой народов не предполагала даже возможности существования национализма и националистов в поле социалистического государства. Напомним, что марксистское учение видит в национализме искусственный конструкт элит,

---

<sup>6</sup> См. Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 года

созданный и поддерживаемый в целях перенаправить энергию борьбы пролетариата с классовой на межнациональную.

После Второй Мировой войны и победы над блоком националистических государств слово национализм стало восприниматься ещё хуже, ведь налицо был конкретный пример связи национализма с чудовищными преступлениями, совершавшихся во имя него. В послевоенные годы и вплоть до конца XX века с его потрясениями фронт глобального идеологического противостояния пролёг по линии социализм/марксизм — капитализм/либерализм, оставив национализму роль маргинального идеологического конструкта. Всё вышесказанное объясняет негативное восприятие термина национализм как явления по умолчанию агрессивного, радикального и бросающего вызов сложившейся миросистеме, Однако иллюзия того, что в 1945 году вместе с падением фашистской Германии пала и идеология национализма, как показали события, последовавшие за крахом соцсистемы (войны в бывшей Югославии, возникновение очагов межэтнической напряженности в Закавказье и на Северном Кавказе, а также в Средней Азии, воссоединение Германии, добровольное разделение Чехословакии) в итоге растаяла.

Следует описать основные подходы к изучению национализма. Одновременно представлены различные варианты интерпретации понятия нация, выбор трактовки которого априори связан с взглядом исследователей на описание национализма как явления. Так как данная работа нацелена на изучение практических шагов, предпринимаемых государством в сфере национальной политики, то детальное рассмотрение всего поля научного национализмоведения неуместно. Стоит ограничиться фундаментальными постулатами различных исследовательских школ, для понимания общей специфики изучаемого вопроса.

На протяжении долгих лет господствующим подходом к изучению национализма оставался примордиализм, базировавшийся на утверждении об эволюционном характере развития наций из более древних этнических

сообществ. Центральной идеей примордиалистов являлась вера в естественность нации как элемента реальности<sup>7</sup>. Именно это основание в своё время дало толчок к централизованному созданию национальных историй, обосновывающих существование современных наций продолжительной и непрерывной чередой предшествующих событий, при том конкретных и так или иначе связанных с судьбой каждого члена национального сообщества.

Появление новых школ, занимающихся изучением феномена нации, в купе с привлечением в данную область методов социальной философии привело к появлению так называемого функционалистского подхода, сторонники которого отталкиваются от тезиса о целесообразности возникновения наций и национализма<sup>8</sup>. Имеется в виду, что некоторые факторы социального, экономического и политического развития обусловили появление консолидированных национальных сообществ, так как именно данная модель социально-политического устройства общества способствовала достижению им неких конкретных целей в исторической перспективе.

Широким спектром представлены различного рода марксистские трактовки феномена. Изначальная позиция, упомянутая выше, согласно которой национализм есть не что иное, как инструмент правящего класса собственников, направленный на дезинтеграцию мирового пролетариата, со временем была пересмотрена. Неомарксисты признавали естественное присутствие национального компонента в системе самоидентификации индивида, подчёркивая при этом необходимость отказа от использования националистического дискурса исключительно применительно к неким сообществам, но не к отдельным членам общества.

Наконец, главенствующим на сегодняшний день подходом к изучению национализма является социальный конструктивизм. Основу его составляет

---

<sup>7</sup> Р. Шоу и Ю Вонг, К. Гирц, У. Коннор, Э. Смит, Дж. Армстронг

<sup>8</sup> Д. Белл, Г. Вулп, Н. Глэйзер, Т. Гир

понимание процесса создания нации как коллективного интеллектуального труда, источник которого лежит в сфере объективных социальных и политических обстоятельств<sup>9</sup>. Нация «воображается», «конструируется» согласно абстрактному проекту, но принимает конкретную форму в силу множества уникальных для данного сообщества факторов. Другими словами, национализм здесь понимается как средство созидания нового типа социальной реальности через построение нации, идея (порой даже чётко не оформленная) о кристаллизации которой становится локомотивом для дальнейших изменений. В данной работе базируется именно на этом подходе.

### **Национальная политика. Подходы к определению**

Как и любая другая сфера внутренней государственной политики (социальная, налоговая, образовательная и т.д.), национальная политика, по своей природе является системой мер, при помощи которых государство осуществляет взаимодействие с обществом с целью разрешения возникающих проблем, оптимизации работы управленческой системы и выполнения задач, формулируемых на политическом уровне. Ключевой особенностью данного направления государственной политики является то обстоятельство, что основой для её реализации является принятие факта существования в границах одного общества различных групп, сформированных по этническому признаку. Иными словами, этническая принадлежность граждан признаётся властью фактором, влияющим на характер социально-политических отношений.

Но разделение по этническому принципу – процесс весьма условный, так как центральным моментом в нём выступает самоидентификация

---

<sup>9</sup> Э. Геллнер, Б. Андесон, Д.-Л. Амсель, Э. Гэйбл, Дж. Джексон, Дж. Клиффорд, Дж. Линнекин, Дж. Маркус, С. Тайлер.

индивида, основывающаяся на множестве уникальных факторов. Институционализация и политизация этничности, предпринятая в СССР, таким образом, зацементировала субъективные индивидуальные характеристики самовосприятия на уровне объективного признака (биологического, культурного и социального), учитывающегося при выстраивании системы общественных отношений в соответствии с государственной идеологией. В советское время повышенное внимание к этничности, воплощенное в её фактическом возведении в ранг формальной категории<sup>10</sup>, вызвало выделение особой сферы государственной политики, ответственной за регулирование процессов в данной области (на прикладном уровне чаще всего номинальное и связанное скорее с культурными аспектами, нежели с социально-политическими).

Эта дефиниция переключалась в дискурсивное поле политики современной России и сегодня понимается как совокупность мер, предпринимаемых государством в сфере межэтнических отношений с целью их стабилизации, сохранения межэтнического мира и культурного многообразия. Важно понимать, что российская практика формализации межэтнических отношений представляет собой практически уникальный случай. Благодаря сохранению в общественном сознании внедряемого советской идеологией на протяжении семидесяти лет поля смыслов, в котором этническая принадлежность не только признавалась ценностью по умолчанию, но навязывалась на государственном уровне в качестве единственного естественного разделяющего фактора внутри условно экономически и политически цельного общества, национальная политика и сегодня воспринимается как нормальное, очевидное явление. Другими словами, национальная политика по сути своей до сих пор воспринимается как дискурс особого рода, базирующийся на принятии существования неких явных различий между *национальностями* (в антропологическом смысле) и

---

<sup>10</sup> Графа «национальность» в свидетельстве о рождении и паспорте есть наиболее очевидный пример этого феномена



возникающих на почве таких различий проблем, требующих некоего специализированного деликатного решения государством.

Во избежание возможной понятийной путаницы стоит упомянуть, что в русском языке прочно утвердились два типа понимания категории «национальное» - как производное от слова «национальность» и «нация» (в этническом значении), и как производное от термина «нация» (в политическом значении). В отличие от таких тиражируемых сегодня понятий как «национальные интересы», «национальная программа» или «национальный лидер», под дефиницией «национальная политика» подразумевается именно деятельность государства, связанная с проблемами, в той или иной мере затрагивающими этничность. Валерий Тишков подчёркивает, что «то, что несколько десятилетий называлось "национальной политикой", на самом деле есть политика в отношении российских национальностей, или этническая (точнее - этнокультурная) политика. Именно так эта сфера общественной жизни и управления называется в других странах»<sup>11</sup>. Это объясняет частое использование таких понятий как «этническая», «этнокультурная» или «этнополитика» по отношению к объекту исследования.

Примечательно, что определение термина «национальная политика» нечасто встречается в словарях<sup>12</sup>, научных трудах или же официальных документах, а существующие определения не всегда согласуются по смыслу. Среди общих определений термина, подчёркивающих, что субъектом национальной политики выступает государство, можно привести такое: «Национальная политика – это 1) совокупность законодательных организационных и идеологических мер государства, направленных на организацию жизни этносов и взаимоотношений между ними; 2) стратегия и

---

<sup>11</sup> Тишков В.А. Как обновить концепцию национальной политики?

[http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kak\\_obnovi.html](http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kak_obnovi.html)

<sup>12</sup> Так, ни в Большом Энциклопедическом Словаре, ни в Большом Толковом Социологическом Словаре Терминов нет подобных статей

деятельность, осуществляемые государством и направленные на учет, сочетание и реализацию национальных интересов всех этнических общностей»<sup>13</sup>.

Другой пример, «национальная политика - система мер, осуществляемых государством, направленная на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений. Другими словами - это целенаправленная деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленных в соответствующих документах и правовых актах государства»<sup>14</sup>.

Встречаются также и крайне широкие трактовки. Например, «национальная политика есть политика в отношении российских национальностей»<sup>15</sup>; «национальная политика – это и средства, и методы, при помощи которых взаимодействие между людьми различной национальной и этнической принадлежности осуществляется посредством социальных и духовных атрибутов (культура, язык, менталитет, традиции и обычаи)»<sup>16</sup>; «этнокультурная политика – сфера управления и обеспечение интересов и прав граждан, связанных с их этнокультурными запросами»<sup>17</sup>

В проект «Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 года» был включен глоссарий с разъяснением ключевых понятий. Национальная политика в нём трактуется как «совокупность организационно-управленческих, финансово-экономических и нормативно-правовых мер федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием институтов гражданского общества по

---

<sup>13</sup> Этнопсихологический словарь. — М.: МПСИ. В.Г. Крысько. 1999.

<sup>14</sup> М.А.Никитин. Государственная национальная политика в отношении малочисленных народов России

<sup>15</sup> Наумова Н.И.(сост.) Национальная политика в России: история и современность

<sup>16</sup> Тощенко, Ж.Т. Этнократия: история и современность/ Ж.Т. Тощенко. – М., 2003.

<sup>17</sup> Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. — М., 2002

обеспечению этнокультурных запросов и прав граждан, достижению гражданского и межэтнического согласия как условия обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>18</sup>. При этом понятия «этнокультурные запросы» и «межэтническое согласие» в глоссарии не раскрываются.

Несмотря на то, что почти во всех приведенных выше определениях подчёркивается важность неких *мер*, как основы национальной политики, Владимир Малахов отмечает, что «национальная политика в большей мере феномен политической речи, чем политической практики»<sup>19</sup>, то есть фактически национальная политика государства нацелена в большей степени на формулировку идей и позиции, но не на активную практическую деятельность. От этого утверждения предполагается отталкиваться и в рамках данного исследования.

### **Национальная политика Российской Империи и СССР**

До 1917 года и прихода к власти в стране большевиков российские власти не акцентировали своё внимание на проблемах, связанных с этничностью, на государственном уровне и не оформляли свою позицию по данному вопросу в виде конкретных идеологических установок. Будучи империей, Россия, расширяясь, подчиняла себе многочисленные этнические группы, но не существовало единой политики по отношению к ним. В дореволюционной России население категоризировалось скорее по конфессиональному, нежели чем по этническому признаку, а административно-территориальное деление не было привязано к этническому составу жителей губерний<sup>20</sup>, так что почвы для какой-либо активной национальной политики фактически не существовало.

---

<sup>18</sup> Проект Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации

<sup>19</sup> Малахов В. Настоящее и будущее национальной политики в России // «Прогнозис» (сентябрь 2006)

<sup>20</sup> Исключение составляли лишь вышеупомянутые Финляндия и Польша

Взаимодействия метрополии с местной знатью и населением на Кавказе и в Прибалтике, в Средней Азии и в польских землях имели мало общего и обуславливались множеством уникальных политических, социальных, экономических и культурных факторов. Так, если жителям Финляндии<sup>21</sup> даровалась широкая автономия (по сути, вся внутренняя политика определялась самими финнами), то в отношении Польши, которая неоднократно демонстрировала желание к отделению от империи, применялись жёсткие репрессивные санкции<sup>22</sup>. В конце XIX века император Александр III начал реализацию политики, получившей название «русификация», основной смысл которой заключался в дискриминации местных языков и церковей при активном насаждении православия и русского языка. Особо жесткие меры были применены по отношению к населению Украины, Белоруссии (существование которых как отдельных наций фактически отвергалось), Польши, Литвы, Армении и Грузии. В тоже время, например, имперская власть никогда не предпринимала попыток христианизации населяющих Россию мусульманских народов, но традиционно проводила ограничительные меры по отношению к российским евреям. Суммируя вышесказанное, можно утверждать, что в Российской Империи не проводилось единой национальной политики, а действия государства по отношению к тому или иному народу служили инструментами для достижения конкретных внешне- и внутривнутриполитических задач.

После революции 1917 года ситуация в данной сфере кардинально изменилась – новый режим взял курс на построение федеративного государства, чьё административно-территориальное деление базировалось бы на этническом основании. Примечательно, что лидер большевиков Владимир

---

<sup>21</sup> См. Манифест 23-го марта (4-го апреля) 1809 года. Или Сеймовый Устав для Великого Княжества Финляндского 3 апреля 1869 года

<sup>22</sup> См. Манифест 14 февраля 1832 года. О новом порядке управления и образования Царства Польского или Учреждение Управления губерний Царства Польского. Издание 1892 года.

Ленин изначально был противником федерации, однако реалии постреволюционной России, требовавшие, во-первых, привлечения на свою сторону местной элиты, а во-вторых, запуска пропагандистской кампании с целью предотвращения сепаратизма и недопущения отделения территорий, принадлежавших ранее Российской Империи, в итоге привели к выбору модели «этнической федерации». Ещё до прихода к власти большевиками была принята витиеватая идеологическая формула: "нет" - «культурно-национальной автономии», "да" - праву нации на самоопределение вплоть до отделения<sup>23</sup>. В первых же советских документах<sup>24</sup> подчёркивалось, что отныне народам, населяющим страну, даётся право на *самоопределение* вплоть до отделения. Главным смыслом такого положения является то, что этничность становится политическим фактором, формально влияющим на параметры системы управления государством. К моменту образования СССР идея о «союзе суверенных наций»<sup>25</sup> плотно вошла в политический лексикон и затем воспроизводилась в текстах всех советских конституций. Специфика ситуации состояла однако в том, что советская власть так или иначе не могла обеспечить равный статус всем этническим группам, оказавшимся на подвластной ей территории, поэтому в подавляющем большинстве случаев «этнические территории» выделялись по весьма условным критериям.

Несмотря на то, что такой подход в области национального вопроса формально противоречил классическому марксистскому учению, видевшим в качестве единственного позитивного объединяющего фактора классовую, но не национальную принадлежность<sup>26</sup>, концепт дружбы народов стал лейтмотивом советской государственности. В течение 1920х годов процесс «национального строительства» интенсивно продвигался на местах. Активно этнизировалось начальное образование – к 1935 году на территории СССР

---

<sup>23</sup> Ленин В. И., Тезисы по национальному вопросу, Соч., 4 изд., т. 19

<sup>24</sup> Декларация прав народов России (2 ноября 1917)

<sup>25</sup> Конституция РСФСР 1918 года

<sup>26</sup> Особенно, если нации, как в случае СССР, по сути, создавались «сверху»

оно давалось на 80 языках; 48 этнических групп обрели письменность; целенаправленно создавались национальная интеллигенция и национальная бюрократия. Девизом проводимой политики было – этническая по форме, социалистическая по содержанию. В короткие сроки удалось во многом сократить социокультурный разрыв между центром и национальными перифериями (например, по уровню грамотности), а также обеспечить лояльность населения территорий по отношению к советской власти.

В тоже время любые попытки национальных властей диктовать Москве условия и влиять на политику центра квалифицировались как «национал-уклонизм» и жёстко пресекались. Так, в 1923 состоялось секретное 4-е Совещание ЦК РКП по национальному вопросу. На Политбюро и Оргбюро ЦК было принято решение созвать работников из всех национальных образований для прохождения инструктажа<sup>27</sup>, в ходе которого им было разъяснено, что чрезмерные амбиции местных партийных лидеров, идущие вразрез с официальной линией национальной политики, могут послужить причиной краха их карьеры. В 1926 году члены ВЦИК, представляющие национальные территории, подписали резолюцию с требованием расширения прав автономий, за что они впоследствии были обвинены в выражении националистических взглядов и репрессированы.

Что касается государственных органов, в чьем ведении находились вопросы национальной политики, то в ноябре 1917 года был создан Народный комиссариат по делам национальностей, который возглавил Иосиф Сталин. В 1923 году Наркомнац был упразднен. Его функции передали сначала ВЦИК, а затем после принятия Конституции СССР 1936 года Совету национальностей Верховного совета СССР.

С упрочнением сталинского режима политика планомерного развития национального самосознания на местах сворачивается. За русским

---

<sup>27</sup> Тишков В.А. "Национальная политика" довоенного советского периода (Доклад на международной научной конференции «История сталинизма: Итоги и проблемы изучения», 5 декабря 2008 г., г. Москва)

большинством шаг за шагом закрепляется роль «старшего брата в семье советских народов». На встрече с командующими фронтами в 1945 году Сталин поднимает тост «за победу под руководством русского народа». Показательным моментом развития национальной политики СССР в этот период становится принудительная депортация некоторых этнических групп из традиционных мест их проживания. Подобные санкции по обвинению в пособничестве немецким оккупантам были применены к чеченцам, ингушам, крымским татарам, калмыкам и другим народностям. Также в 1949-1950 годах была проведена кампания против космополитизма, среди жертв которой абсолютное большинство составили евреи.

После смерти Сталина советской властью был выбран курс на развитие политики денационализации<sup>28</sup>. Концепт «расцвета и сближения наций», принятый на рубеже 1950х-1960х годов предполагал трансформацию советских национальностей в единую общность. В программных документах КПСС этого периода можно найти следующие формулировки: «Развернутое коммунистическое строительство означает новый этап в развитии национальных отношений в СССР, характеризующийся дальнейшим сближением наций и достижением их полного единства. Границы между советскими республиками в пределах СССР все более теряют свое бывшее значение»<sup>29</sup>; «Задача партии – дальнейшее сближение наций и достижение их полного единства»<sup>30</sup>.

Основными элементами новой государственной национальной политики являлись политика пропаганды русского языка и ослабление органов власти в национальных республиках. На практике реализовывались следующие меры: согласно школьной реформе 1958 года<sup>31</sup> родители детей из национальных республик получили право выбора школы – русской или

---

<sup>28</sup> При сохранении официальной риторики о дружбе народов и интернационализме

<sup>29</sup> Программа КПСС, 1961, стр.20

<sup>30</sup> Там же стр. 112-113

<sup>31</sup> Нарядкина Л.А. Школьная реформа 1958 года и национальное образование. Фундаментальные исследования. №4. 2005

национальной. Ввиду широких перспектив, которые открывались перед ребёнком, хорошо владеющим русским языком выбор, как правило, падал на первый вариант. В этот же период отмечается также и значительный рост доли слов русского происхождения в официальных словарях языков народов СССР. «Русский язык фактически стал общим языком общения и сотрудничества всех народов СССР»<sup>32</sup>

Одновременно происходило ослабления национальных элит – в республиках ещё со сталинских времен плотно укоренился неформальный институт «вторых секретарей» - назначенцев русской национальности, политический вес которых часто оказывался значительнее, чем у местных управленцев из представителей титульной национальности. Во время правления Никиты Хрущева были созданы Среднеазиатское и Закавказское бюро КПСС, курировавшие напрямую из Москвы руководство сразу нескольких республик, что нарушало заложенный при создании СССР принцип равного статуса каждой из республик по отношению к центру.

Несмотря на то, что на уровне официальной риторики политика русификации не артикулировалась, практическая политика была такова, что в сознании русских уже закрепилось понимание своей ведущей роли «прогрессивного большинства», о чём говорят социологические материалы. «Ссылаясь на данные опросов 70х – начала 80х гг., Пол Кольсто отмечает, что в то время как 80 % граждан других национальностей связывали свою родину с национальной республикой, 70 % русских заявляли, что их родина – Советский Союз»<sup>33</sup>. Конституция СССР 1977 года провозгласила, что в стране «на основе юридического и фактического равенства всех наций и народностей сложилась новая историческая общность людей – советский народ», и, учитывая приведённую выше статистику, можно предположить, что эти слова были обращены, прежде всего, к русскому населению Союза.

---

<sup>32</sup> Программа КПСС, 1961, стр. 22

<sup>33</sup>Цит. по Гражданские, этнические и религиозные идентичности в современной России / Отв. ред. В.С. Магун. – с.95



Фактически сложилась парадоксальная ситуация - «в СССР на политическом уровне закреплялось представление об этничности (национальности) как о явлении, характерном только для нерусских народностей»<sup>34</sup>, что впоследствии значительно повлияло на характер развития национальной политики Российской Федерации.

В позднесоветские годы по национальным республикам прокатилась серия протестов на этнической почве. Активисты из числа титульных национальностей в Средней Азии, Прибалтике, Украине и Закавказье на волне проводимой Москвой политики демократизации и гласности требовали от Москвы признания расширенных прав на реализацию своей национальной автономии<sup>35</sup>. Наиболее громкими событиями, свидетельствующими о возросшей роли этничности в политическом процессе, стали карабахский и осетино-ингушские конфликты, движения депортированных в послевоенные годы народов за репатриацию и организация «народных фронтов» в прибалтийских республиках.

Как писал В.А. Тишков: «В условиях краха официальной идеологии и однопартийной политической системы, при отсутствии развитых институтов гражданского общества [...] единственной наиболее доступной мобилизующей основой коллективного действия стала групповая солидарность по принципу этнической лояльности. Этнические элиты [...] взяли на вооружение идеи национализма и в условиях политической либерализации начали борьбу за национальное самоопределение своих государственных образований».<sup>36</sup>

Линия распада Советского Союза прошла по границам союзных республик, образованных некогда по этническому признаку. За семь десятилетий местное население и элиты при содействии Москвы сумели

---

<sup>34</sup> Паин Э.А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. – С.27

<sup>35</sup> Подробнее см. Михаил Горбачев. Жизнь и реформы. Книга 1

<sup>36</sup> Тишков В.А. Этничность и национализм в постсоветском пространстве. Региональные проблемы межнациональных отношений в России. – Омск, 1993. – С.265-277

аккумулировать достаточный идентификационный потенциал для дальнейшего развития в качестве национальных государств – причём даже на тех территориях, где до большевиков никогда не возникало идеи об обретении суверенитета. Развитая национальная культура, возвращённые интеллигенция и управленческие кадры, устоявшиеся границы территорий – наличие данных факторов существенно упрощало задачу отделения от союза.

Суммируя историю развития национальной политики в СССР, можно выделить ряд её характерных особенностей. Во-первых, Советский Союз стал одним из немногих государств, система управления которым была структурирована по этническому признаку, что неминуемо привело к особой роли этничности в политическом процессе. Во-вторых, парадоксальным образом конституировались две противоречащие друг другу идеологические линии – задача построения наднационального сообщества, с одной стороны, и поощрение развития национальных культур, с другой. В-третьих, политика Москвы по данному направлению существенно различалась в разные годы – если в первое десятилетие советской власти предпринимались беспрецедентные в мировой практике меры по кристаллизации этнонаций и подчеркиванию их равенства в рамках союза, то в послевоенный период с разной степенью интенсивности проводилась политика, целью которой было растворение этнических границ внутри союза и русификация советской государственности.

### **Национальная политика России в 1990е-2000е годы**

После распада СССР и отделения бывших союзных республик перед руководством России встала необходимость предотвратить процесс сецессии национальных образований на своей территории. Сепаратистские тенденции, проявившиеся в национальных союзных республиках, наблюдались и в национальных административно-территориальных образованиях на

территории РСФСР<sup>37</sup>. Принятие декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» 12 июня 1990 года, устанавливавшей государственный суверенитет РСФСР, катализировало процесс, получивший название «парад суверенитетов», кульминацией которого стало подписание всеми субъектами федерации (за исключением Татарстана и Чечни) Федеративного договора 31 марта 1992 года, согласно тексту которого бывшие автономии де юре стали суверенными<sup>38</sup> национальными государствами в составе России.

В условиях масштабных социально-экономических и политических потрясений 1990х годов главной задачей российской власти в вопросах национальной политики стал поиск компромиссов, позволивших не допустить нарушение целостности государства. В большинстве случаев данная задача была успешно решена к 1994 году, когда между властями Татарстана и Российской Федерации был подписан договор о разграничении полномочий, удовлетворявший обе стороны. Единственной республикой вступившей в вооруженное противостояние с Москвой стала Чечня, остававшаяся на протяжении десятилетия главной конфликтной точкой российского государства.

В это время создается новое федеральное ведомство – Государственный комитет по национальной политике. Данный орган переживал множественные трансформации. Он был основан в 1989 под наименованием Госкомитет РСФСР по национальным вопросам, в 1993 году он переименовывается в Госкомитет по делам федерации и национальностей, в 1994 году реорганизуется в Министерство РФ по делам национальностей и

---

<sup>37</sup> В состав РСФСР входила 21 республика: Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Горный Алтай, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия, Татарстан, Тува, Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия; 10 автономных округов: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий; 1 автономная область: Еврейская

<sup>38</sup> Текст договора <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/>

региональной политике, затем в 1996 году в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям. В апреле 1998 года это министерство переименовывается в Министерство региональной и национальной политики, а спустя несколько месяцев разделяется на Министерство национальной политики и Министерство региональной политики. Ещё через год Министерство национальной политики было преобразовано в Министерство по делам федерации и национальностей. 7 мая 2000 года Министерство по делам федерации и национальностей было преобразовано в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Ему была передана часть функций упраздненного Министерства по делам СНГ, упраздняемой Федеральной миграционной службы и Госкомсевера.

В 2001 году Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации было упразднено в соответствии с указом президента РФ от 16 октября 2001 года "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"<sup>39</sup>. В 2001-2004 годах в правительстве РФ национальную политику курировал министр "без портфеля" Владимир Зорин. С 2004 года вопросы государственной национальной политики и межнациональных отношений, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации находятся в ведении Министерства регионального развития РФ (Минрегион России), которое создано указом президента РФ от 13 сентября 2004 года.

Важным событием в развитии политики постсоветской России в данной области стало принятие Концепции государственной национальной политики<sup>40</sup> в 1996 году. Этот документ, по сути, стал первым отдельным

---

<sup>39</sup> Справка по истории министерства по делам национальностей  
<http://ria.ru/spravka/20111215/517534894.html#ixzz2OYAp7NQO>

<sup>40</sup> Концепция государственной национальной политики. Текст доступен:  
<http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/>

нормативным актом, посвященным проблемам в сфере национального вопроса за всю историю российского государства. «Цель политики определялась как обеспечение прав и запросов граждан, связанных с их принадлежностью к той или иной этнической, конфессиональной, языковой традиции или общности. Национально-культурная автономия определялась как форма внутреннего самоопределения российских национальностей наряду с формой этнотерриториальных автономий, каковы были республики и автономные округа. Основными направлениями назывались обеспечение достойных условий социально-культурного существования, сохранения групповой идентичности, обеспечение справедливого доступа к ресурсам развития и к управлению, этнокультурная деятельность по сохранению культуры и языка».<sup>41</sup>

Другим трендом данного периода стало активное развитие структур гражданского общества, сформированных по этническому принципу. В их число входят Ассамблея народов России, Сенежский форум, Ассоциация финно-угорских народов и сотни национально-культурных автономий<sup>42</sup> различного уровня.

Основной тенденцией национальной политики в данный период стало развитие процесса институционализации и политизации этнического фактора, о чём говорят и создание органа исполнительной власти, отвечающего за налаживание межэтнического взаимодействие, и содержание Концепции, и разрастание этно-ориентированных общественных организаций. Если в советское время присутствие этнического дискурса в политическом поле строго контролировалось партийной элитой, то после демократизации страны появилась возможность более автономной деятельности в данной сфере, чем незамедлительно воспользовались активисты, заинтересованные в муссировании национальной тематики. Во

---

<sup>41</sup> Тишков В.А, Общая оценка этнополитики в Российской Федерации. (материал, использованный в выступлениях в ГУ МДН, январь 2010)

<sup>42</sup> Государственная дума приняла закон «О национально-культурных автономиях» в 1997 году

многих национальных республиках в эти годы наблюдалась растущая диспропорция представителей титульных национальностей на руководящих постах по отношению к представителям других этнических групп, что привело к реализации внутренней политики, ориентированной на обеспечение привилегированных позиций для представителей титульной национальности в социальной структуре таких регионов и спровоцировало отток нетитульных народов с этих территорий.

Со сменой политического режима, произошедшего в 1999-2000 годы, подход государства к формированию национальной политики претерпел некоторые изменения. Во-первых, в процессе построения вертикали власти, ставшей центральной задачей Владимира Путина во время его первого президентского срока, политическим элитам национальных республик был дан чёткий сигнал о недопущении высказывания каких-либо сепаратистских настроений. Центр теперь обладал достаточными политическими ресурсами для того, чтобы диктовать свои условия даже самым влиятельным в 1990е годы лидерам национальных регионов. Отмена прямых губернаторских выборов в 2005 году, появление возможности их увольнения с формулировкой «утрата доверия президента», решение Конституционного суда РФ<sup>43</sup> о невозможности обладания регионами суверенитетом<sup>44</sup> существенно ослабили политические позиции руководства российских регионов и, прежде всего, тех, что были сформированы по этническому принципу.

---

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П: республики в составе Федерации (как и другие субъекты Федерации) статуса суверенного государства не имеют и решить этот вопрос иначе в своих конституциях не могут», следовательно они «не вправе наделить себя свойствами суверенного государства – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным»

<sup>44</sup> Подробнее: См. [http://www.km.ru/news/parad\\_suverenitetov\\_v\\_rossii\\_zak](http://www.km.ru/news/parad_suverenitetov_v_rossii_zak)

Рассмотрев историю государственной национальной политики российского государства, можно выделить несколько основных тезисов касательно магистральных тенденций её развития.

1. В дореволюционной России не существовало единой национальной политики. Взаимодействие центра с каждой из национальных периферий выстраивалось по уникальной схеме, обусловленной рядом внутри- и внешнеполитических факторов.
2. Национальную политику СССР можно разделить на два основных этапа – довоенная этнизация социальной реальности и послевоенная русификация элит.
3. Противоречие, заключающееся в одновременном развитии национальной и общесоветской идентичности, по сути, привело к распаду СССР по границам национальных республик.
4. Национальная политика постсоветской России продолжила советскую традицию. Вышеупомянутое идентификационное противоречие осталось в её основе.
5. В 1990е центральной задачей государства в этой сфере была борьба с сепаратистами. После её решения обсуждение национальной проблематике на государственном уровне было практически прекращено на десятилетие.

## ВТОРАЯ ГЛАВА. АКТОРЫ И ИНСТИТУТЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РФ

Управление сферой национальной политики и механизмы его осуществления существенно отличаются от тех, которые государство применяет в работе по другим направлениям. Это объясняется, с одной стороны, особым характером данной сферы общественных отношений, выражающимся в необходимости апеллировать к весьма абстрактным и субъективным параметрам - идентичностью. С другой стороны, согласно устоявшемуся мнению, сфера межнациональных отношений требует крайне деликатного подхода, так как потенциально таит в себе угрозу социальных взрывов, самыми серьёзными последствиями которых могут стать распад государства и потеря суверенитета. К тому же, традиционные формы институтов государственного управления не могут эффективно работать в изучаемой области из-за слишком размытой зоны ответственности, невозможности постановки конкретных целей и неоднозначности вопросов, связанных с финансированием национальной политики государства. Опыт ведомства по делам национальностей, существовавшего в России на протяжении первого постсоветского десятилетия, показал что вышеуказанные факторы приводят к постоянному поиску подходящей организационной формы и частой смене высшего руководства ведомства, что не позволяло наладить эффективную работу и послужило причиной ликвидации данной структуры.

В период 2011 – 2012 года властью была предпринята попытка создания новой системы управления в сфере национальной политики. Отказавшись от воссоздания министерства по делам национальностей, руководство страны решило сделать ставку на учреждение совещательных органов различного уровня, создание в структуре правительства межведомственной рабочей группы, координирующей работу исполнительных органов власти по вопросам, связанным с



межнациональными отношениями, и подчеркивание особой роли президента в формировании государственной национальной политики.

Для того чтобы получить общую картину функционирования системы формирования и реализации государственной политики России, следует проанализировать деятельность, структуру и взаимоотношения профильных органов государственной власти. Прежде всего, необходимо обозначить, какие именно институты ответственны (как де-юре, так и де-факто) за артикуляцию позиции государства в данной сфере общественных отношений. В рамках данной главы будет предпринят анализ системы институтов государственной национальной политики. Опираясь на официальные уставные документы, отчётные материалы и публикации в СМИ, можно описать логику процесса формирования данной системы и выявить функциональную роль каждого из органов, созданных за последние два года в ходе реформы данной сферы или существовавших ранее.

### **Органы законодательной власти**

Стоит отметить, что изменения, происходившие в сфере управления национальной политикой в 2011-2012 годах практически не затронули подразделения, занимающиеся национальной тематикой в структуре законодательной власти. За 20 лет существования современной России практически не принималось законодательство, регулирующее непосредственно межнациональные отношения. Исключением стал упоминавшийся в предыдущей главе Федеральный закон «О национально-культурной автономии», принятый в 1997 году. В числе законов, чьё содержание в той или иной мере затрагивает этническую тематику можно назвать Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации», Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации», Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон «О свободе совести и религиозных

объединениях», Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности».

Несмотря на то, что процесс законотворчества по национальной политике идёт не столь активно, в Государственной думе работает профильный орган по вопросам национальной политики – Комитет Государственной думы по делам национальностей. Данный орган существует с момента начала работы Думы в 1993 году. Согласно уставным документам, к вопросам ведения комитета по делам национальностей относятся следующие: вопросы государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации; вопросы формирования общегражданской идентичности и этнокультурного развития народов России; вопросы совершенствования законодательства по предупреждению и разрешению межнациональных конфликтов; совершенствование законодательства в сфере языковой политики и образования и т.д.<sup>45</sup> Однако, в основном, судя по отчётным документам<sup>46</sup>, внимание его членов сфокусировано на проблемах развития коренных малочисленных народов Российской Федерации и сохранения культуры и традиционных промыслов российских этнических групп<sup>47</sup>. Помимо этого комитет занимается экспертизой законопроектов, в той или иной степени затрагивающих национальную тематику – от упрощения получения российского гражданства для потомков подданных Российской Империи до возможности обучения на национальных языках в некоторых республиках. Стоит отметить, что за последние годы наблюдается рост количества заседаний комитета – так, если в 2009 году данный орган собирался 11 раз, а в 2010 – 15, то в 2012 году было организовано уже 22 заседания комитета.

---

<sup>45</sup> См. Положение о комитете <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru>

<sup>46</sup> См. отчёты о работе Комитета <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru/site.xp/052049.html>

<sup>47</sup> См. отчётные документы комитета ГД по делам национальностей <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru/site.xp/049057.html>

После думских выборов 2011 года появилась информация<sup>48</sup> о возможной ликвидации комитета, но позже выяснилось, что комитет продолжит своё существование. Более того в январе 2012 года комитет был расширен до 12 вместо прежних 10 депутатов. Председателем комитета с 2011 года является депутат от партии «Единая Россия» Гаджимет Сафаралиев. В состав комитета входят депутаты от «Единой России», КПРФ и ЛДПР. При комитете функционируют две рабочие группы – «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации) и «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

В 2012 году при участии институтов этнологии, социологии и философии Российской Академии Наук был создан экспертный совет при комитете по делам национальностей.<sup>49</sup>

В структуре Совета Федерации нет профильного комитета, напрямую отвечающего за национальную политику. Отчасти данная сфера попадает в поле деятельности Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, но, судя по отчётным документам, данный орган уделяет минимальное внимание обсуждениям по национальной тематике. В связи с этим ещё в 2006 году по инициативе спикера верхней палаты Сергея Миронова была сформирована Объединенная комиссия по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации. В июле 2012 года она была реорганизована в

---

<sup>48</sup> Комитет Госдумы по делам национальностей может быть расформирован // Нацакцент – 2011 – 8 декабря URL: <http://nazaccent.ru/content/3300-komitet-gosdumy-po-delam-nacionalnostej-mozhet.html> (дата обращения - 12 мая 2013)

<sup>49</sup> В Госдуме намерены вопросы внутренней миграции и национальной интеграции сделать Приоритетными // Парламентская газета – 2012. – 10 января.

Консультативный совет при Председателе Совета Федерации по международным отношениям и взаимодействию с религиозными организациями. Функционал данного органа ограничивается аналитической работой по соответствующим вопросам, а среди его задач участие в совершенствовании законодательного обеспечения по следующим вопросам: развитие федеративных отношений; защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе гарантий свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации; национально-культурное развитие народов Российской Федерации; гарантии социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов; деятельности общественных объединений, в том числе национально-культурных автономий и религиозных объединений; предупреждения дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также предупреждения национальной, расовой, религиозной исключительности, нетерпимости, ненависти или вражды и т.д.<sup>50</sup>

В функции Совета входит мониторинг состояния законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации в области национальной политики и политики государства в отношении религиозных объединений; изучение опыта органов государственной власти, органов местного самоуправления по реализации национальной политики и практику взаимоотношений государства и религиозных объединений; разработка предложений по совершенствованию законодательного обеспечения национальной политики и требующих правового урегулирования вопросов, связанных с взаимоотношениями государства и религиозных объединений; разработка предложений о приоритетных направлениях национальной политики и взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации; проведение экспертизы

---

<sup>50</sup> Положение о Совете - <http://archiv.council.gov.ru/leaders/president/organs/item24/112.html>

проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в области национальной политики; подготовка информации для Совета Федерации, комитетов Совета Федерации, членов Совета Федерации о состоянии и проблемах реализации национальной политики и взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации и т.д.

Совет возглавляется председателем Совета Федерации, который лично утверждает его состав, в который могут входить члены Совета Федерации, сотрудники Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и по согласованию руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители иных государственных органов, общественных организаций, религиозных объединений, ученые и иные специалисты. В настоящее время среди членов Совета председатели парламентов Татарстана, Северной Осетии и Ямало-Ненецкого автономного округа, председатели комитетов Совета Федерации по образованию, культуре и информационной политике, по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, по социальной политике, а также высокие иерархи традиционных конфессий России и члены экспертного сообщества.

Как видно, Совет ответственен за довольно широкий круг вопросов, однако его роль в формировании и реализации государственной национальной политики не подчёркивается. Создание данного органа, возможно, имело целью несколько отстранить комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера от обсуждения национальной тематики и сконцентрировать ведение работы по изучаемому направлению под непосредственным контролем спикера. Такое решение может восприниматься как ограничение возможности для представителей регионов (в лице сенаторов) активно выдвигать законодательные инициативы в данной сфере. Однако теоретически вынесение национальной проблематики в

область аналитики позволяет избежать развития процесса политизации этничности в ходе дискуссий между сенаторами из «этнических» и «неэтнических» регионов<sup>51</sup> по проблемам, связанным с национальным вопросом, что является позитивным фактором для развития данной сферы государственной политики.

В целом, можно констатировать, что парламентские органы не принимают активного участия в процессе выработки основ государственной национальной политики – комитет Государственной Думы по делам национальностей сконцентрирован на законотворчестве по узкой проблематике коренных народов, а консультативный совет при спикере Совета Федерации является скорее аналитической структурой и нацелен на поиск решений по координации работы федерального центра и региональных властей по реализации национальной политики<sup>52</sup> и в большей степени отвечает за взаимодействие в сфере межконфессионального, нежели этнокультурного диалога.

Хотя и нельзя однозначно утверждать, что парламентские органы были сознательно отстранены от деятельности по формированию повестки дня по национальному вопросу, но этот процесс выглядит логичным в связи с перемещением центра принятия решений в бюрократические структуры, близкие к президенту и ослаблением парламента в 2000е годы. До недавнего времени эта тенденция в явном виде не касалась сферы национальной политики, однако, в связи с выделением данной области в качестве одной из приоритетных в период третьего президентского срока Владимира Путина, построение системы институтов в структуре исполнительной власти отвечает именно задачам концентрации инструментов формирования и реализации национальной политики в структурах, напрямую контролируемых главой государства.

---

<sup>51</sup> Определения в кавычках условны. Под «этническими» регионами понимаются национальные республики, под «неэтническими» - края и области.

<sup>52</sup> Об основных задачах консультативного совета - [http://rosnation.ru/?page\\_id=1088](http://rosnation.ru/?page_id=1088)

## **Органы исполнительной власти**

В изучаемый период произошли заметные изменения структуры органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию национальной политики. С 2004 по 2011 год единственным подразделением в структуре исполнительной власти, занимающимся вопросами национальной политики, был Департамент межнациональных отношений Министерства Регионального развития, в состав которого входят отдел этнокультурного развития, отдел по взаимодействию с российским казачеством, отдел анализа межнациональных и этноконфессиональных отношений и отдел по реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников. Основным направлением деятельности департамента является мониторинг ситуации в сфере межнациональных отношений и публикация аналитических материалов по итогам мониторинга. Активность работы департамента значительно снизилась во второй половине 2000х и на сегодняшний день невозможно обнаружить каких-либо практических результатов его деятельности.

Отправной точкой перемен в изучаемой сфере стало заседание президиума Государственного Совета по укреплению межнационального согласия, состоявшееся в Уфе в феврале 2011 года с целью сформулировать приоритеты власти в области национальной политики после резкого обострения межэтнической напряженности, проявившегося, прежде всего, в стихийных беспорядках на Манежной площади 11 декабря 2010 года. На заседании Госсовета впервые было заявлено о том, «что нужен межведомственный координационный орган на уровне правительственной комиссии»<sup>53</sup>. Такой орган (межведомственная рабочая группа по

---

<sup>53</sup> Стенографический отчёт о совместном заседании Государственного Совета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, 27 декабря 2011, <http://kremlin.ru/transcripts/9913>

межнациональным отношениям) был создан на базе Министерства Регионального развития уже в марте 2011 года. Целью создания группы стала координация работы 15 ведомств и министерств, а также обеих палат парламента по вопросам национальной политики. Председателем данного органа был назначен вице-премьер Дмитрий Козак.

Уже летом 2011 года начались обсуждения группой «Плана мероприятий по реализации государственной национальной политики на 2011–2012 годы», который стал первым за долгое время детализированным документом, содержащим конкретные задачи и сроки их выполнения Правительством в сфере национальной политики. Так, Министерству Регионального развития было поручено вовлечение в позитивное освещение межэтнической тематики не менее 350 федеральных и региональных СМИ, проведение обучающих семинаров для не менее чем 100 журналистов и профессиональная переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, занимающихся проблемами межэтнических и межконфессиональных отношений и профилактики экстремизма, по направлению «Государственная политика в области обеспечения национальной безопасности» и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности, а также подготовка и повышение квалификации менеджеров национальных общественных объединений; Минкомсвязи - оказание на конкурсной основе государственной поддержки проектам средств массовой информации, направленным на пропаганду духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, а также формирование общегражданской идентичности и межэтнической толерантности и создание Интернет-портала на языках народов, проживающих в Российской Федерации; Федеральной миграционной службе - создание системы адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество; Минспорттуризму – проведение ряда молодежных фестивалей, направленных на укрепление благоприятного этнического



климата; ЦИК России - подготовка методических рекомендаций для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений по вопросу о недопустимости использования этнического, расового и религиозного факторов в ходе предвыборных кампаний; Государственной Думе – разработка и ускорение принятия ряда законопроектов касательно положения коренных малочисленных народов России<sup>54</sup>. В ноябре 2012 года Минрегионразвития сообщило, что данный план мероприятий по реализации государственной национальной политики на 2011–2012 годы не выполнен. Из 39 пунктов были исполнены лишь 11<sup>55</sup>.

Межведомственная рабочая группа функционирует в тесной связке с министерством регионального развития. Заседания группы с момента её создания организуются в регулярном режиме.

В 2011 году вновь активизировались дискуссии о необходимости создания отдельного министерства, которое занималось бы проблемами национальной политики по подобию существовавшего в России в 1990е годы Миннаца. Сторонниками создания министерства выступал комитет Государственной Думы по делам национальностей и ряд экспертов, в то время как на заседаниях вышеупомянутой рабочей группы неоднократно заявлялось, что дополнительная бюрократизация национальной политики не будет способствовать её эффективному формированию и реализации. Кроме того приводились аргументы о возможности финансовых злоупотреблений в случае создания министерства. Так как единственным субъектом, имеющим законное право выступать от лица этнических групп России, согласно закону 1997 года, являются национально-культурные автономии (НКА), то именно их представители добивались бы влияния на работу министерства в случае

---

<sup>54</sup> План мероприятий по реализации государственной национальной политики на 2011 – 2012 годы. Текст доступен по ссылке: [www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/.../130412\\_plan.doc](http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/.../130412_plan.doc)

<sup>55</sup> Ульянова Ж. Лидер в поисках нации./ Ж.Ульянова // Газета.ru – 2012. – 10 ноября.

его создания. Это, помимо прочего, значит, что между ними началась бы борьба за доступы к источникам финансирования, что неблагоприятно сказалось бы на положении дел в сфере межнациональных отношений в стране.

Стоит отметить, что Министерство Регионального развития ответственно за немаловажный аспект работы по развитию национальной политики России – принятие долгосрочной Федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» на период с 2014 по 2018 год, инициатором разработки которой был Владимир Путин.<sup>56</sup> Программа должна быть согласована с Министерством финансов и утверждена в срок до 1 мая 2013 года. По прогнозам на реализацию программы из федерального бюджета планируется выделить 36,7 миллиардов рублей<sup>57</sup>. Координацией действий министерств и ведомств по реализации программы будет заниматься межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений.

### **Органы при президенте**

Во время президентской кампании 2012 года вопрос о создании специального органа по вопросам национальной политики поднимался и в заявлениях различных кандидатов. Владимир Путин в числе прочих опубликовал статью под заголовком «Россия. Национальный вопрос», в которой дал понять, что после избрания намерен уделять больше внимание сфере национальной политики. Повышенное внимание к данной проблематике было обусловлено резким ростом межэтнических столкновений в период 2008 – 2011 годов, а также социологическими данными (см. Приложение 2), показавшим, что уровень ксенофобии и межэтнической напряженности в обществе достигает практически критических показателей.

---

<sup>56</sup> Новиков К. Обнимитесь, миллионы! / К.Новиков // Российская газета – 2013. – 19 апреля.

<sup>57</sup> Там же

В данной статье Владимир Путин заявил о необходимости создания некоего коллегиального органа, на высоком уровне занимавшегося бы вопросами в данной области: «Считаю, что в системе федеральных органов власти необходимо создать специальную структуру, отвечающую за вопросы национального развития, межнационального благополучия, взаимодействия этносов. Сейчас эти проблемы находятся в ведении Министерства регионального развития и за ворохом текущих задач вытесняются на второй, а то и третий план, и такую ситуацию надо исправить. Это не должно быть стандартное ведомство. Скорее речь должна идти о коллегиальном органе, который взаимодействует непосредственно с президентом страны, с руководством правительства и имеет определенные властные полномочия»<sup>58</sup>. В этот же период активно обсуждалась возможность создания института уполномоченного по делам национальностей<sup>59</sup> при президенте РФ, однако эта идея не получила развития.

По вступлении в должность Владимиром Путиным незамедлительно были подписаны указы во исполнении его основных предвыборных обещаний, сформулированных в вышеупомянутой серии статей. В том числе президент подписал указ «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>60</sup>, основными пунктами которого стали создание совета по межнациональным отношениям при президенте РФ и разработка магистрального документа по национальной тематике – «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации в период до 2025 года». Таким образом, вместо того чтобы встраивать новый высший орган в структуру правительства, было решено создать институт, находящийся в непосредственном ведении главы государства.

---

<sup>58</sup> Путин В. Россия: Национальный вопрос // Независимая газета. – 2012. - № 12 (267)

<sup>59</sup> Кашеварова А. В России появится омбудсмен по делам национальностей // Известия – 2012. – 14 августа.

<sup>60</sup> Текст доступен по ссылке - <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1:1610870>

В положении о совете сказано: «Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям (далее – Совет) является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации.»<sup>61</sup>

Совет формируется в составе председателя Совета, заместителей председателя Совета, ответственного секретаря и членов Совета. Члены Совета принимают участие в его работе на общественных началах. Председателем Совета является Президент Российской Федерации. У Председателя Совета есть два заместителя – на данный момент это заместитель главы Администрации Президента Вячеслав Володин и вице-премьер, возглавляющий межведомственную рабочую группу, Дмитрий Козак.

Руководящим органом Совета является Президиум. За организационную деятельность Совета отвечает ответственный секретарь. На 2013 год членами Совета являются 51 человек, включая лидеров крупнейших федеральных национально-культурных автономий, представителей казачьих объединений, министров образования, культуры и регионального развития, членов общественной палаты, директора ФМС, представителей Управления внутренней политики Администрации Президента, авторитетных исследователей национальной тематики, председателя Комитета Госдумы по делам национальностей, председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, заместителя генерального прокурора РФ.

---

<sup>61</sup> Официальный сайт Президента РФ <http://state.kremlin.ru/council/28/news/15577>

Функции совета сформулированы весьма расплывчато, однако ясно, что по своей природе это не орган управления, а площадка для трансляции позиции президента по вопросам государственной национальной политики - пункт 14 Положения о Совете прямо гласит: «Совет осуществляет свою деятельность в соответствии с планами, утверждаемыми Президентом Российской Федерации». Органом, ответственным за исполнение решений Совета является вышеупомянутая межведомственная рабочая группа – «Обеспечение координации действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций по реализации решений Совета возлагается при необходимости на Межведомственную рабочую группу по вопросам межнациональных отношений»<sup>62</sup>.

С момента создания Совета его заседания проходили дважды – в августе 2012 года в Саранске<sup>63</sup> и в феврале 2013 года в Москве<sup>64</sup>. Центральными темами выступлений членов Совета стали необходимость вовлечения общественных организаций в процесс гармонизации межнациональных отношений, подчеркивание особой важности формирования единой российской гражданской идентичности, упор на работу со школой и молодёжными организациями, выстраивание системы интеграции и адаптации для мигрантов<sup>65</sup>.

Заключительным шагом выстраивания новой системы институтов, ответственных за формирование национальной политики стало создание в структуре Управления внутренней политики Администрации Президента осенью 2012 года блока<sup>66</sup> по национальной политике путём переведения под

---

<sup>62</sup> Официальный сайт Президента РФ. Положение о Совете при Президенте РФ по межнациональным отношениям. <http://state.kremlin.ru/council/28/statute>

<sup>63</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 24 августа 2012 года <http://www.kremlin.ru/news/16292>

<sup>64</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 19 февраля 2013 года <http://kremlin.ru/transcripts/17536>

<sup>65</sup> Официальный сайт Президента РФ. Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям <http://kremlin.ru/assignments/17889>

<sup>66</sup> Под «блоком» понимается группа департаментов, возглавляемых одним лицом

единое руководство департамента по национальной политике (создан летом 2012 года) и департамента по взаимодействию с религиозными организациями. Руководитель блока Михаил Белоусов получил статус заместителя Управления и место в президентском совете по межнациональным отношениям<sup>67</sup>. В январе 2013 года с приходом в Администрацию Президента бывшего главы Дагестана Магомедсалама Магомедова<sup>68</sup> на должность заместителя главы Администрации данный блок попал под его кураторство. Кроме того Магомедов стал председателем Президиума Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Сфера национальной политики также неформально находится в ведении первого заместителя главы президентской администрации - Вячеслава Володина<sup>6970</sup>.

Такие структурные перестановки во влиятельном управлении<sup>71</sup> Администрации Президента свидетельствуют, прежде всего, о повышении внимания первого лица к тематике национальной политики и его стремлении сосредоточить работу над развитием данного направления непосредственно в кремлевских структурах.

### **Логика функционирования системы**

Исходя из представленной информации можно составить схему системы взаимодействия институтов государственной власти, занимающихся национальной проблематикой (См. Приложение 2). В этой системе основным органом, отвечающим за вопросы формирования государственной национальной политики, является Совет при Президенте РФ по

---

<sup>67</sup> Нагорных И. Национальную политику повысили до генерала / И. Нагорных // Коммерсант. – 2012. – 17 сентября.

<sup>68</sup> Официальный сайт Президента РФ. Новости. <http://kremlin.ru/news/17383>

<sup>69</sup> Нагорных И. Национальную политику взяли под двойной контроль / И. Нагорных // Коммерсант. – 2013. – 30 января.

<sup>70</sup> Экс-глава Дагестана может заняться в АП вопросами национальной политики // Газета.ru – 2013. – 29 января.

<sup>71</sup> Сурначева Е. Центр управления демократией/ Е.Сурначева// - Коммерсант Власть – 2013. – 22 апреля.

межнациональным отношениям – совещательный орган под руководством первого лица. Совет должен доносить до общества идеи президента по вопросам национальной политики.

Первым продуктом работы Совета стала разработка «Стратегии развития государственной национальной политики РФ в период до 2025 года», в которой прописаны основные принципы развития данной сферы. Не обладая конкретными властными полномочиями Совет, по всей видимости, призван играть роль трибуны для выражения официальной позиции власти по проблемам в сфере межнациональных отношений, в то время как основные решения принимаются в управлении внутренней политики Администрации Президента, которая, по сути, контролирует работу Совета и высокопоставленные сотрудники которой занимают в Совете ответственные посты. Показательно, что в структуре самой Администрации за последнее время произошли изменения, усилившие как кадрово, так и организационно департамент по национальной политике.

Органом, основной обязанностью которого является воплощение в жизнь решений Совета, является межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений, напрямую взаимодействующая с министерствами, ведомствами и региональными властями. Стоит отметить, что за время существования группы она не отметилась какими бы то ни было резонансными действиями за исключением подготовки плана действий по реализации государственной национальной политики на 2011 – 2012 годы, исполнить который ответственные органы не сумели.

Три вышеупомянутых органа составляют практически замкнутую систему, в рамках которой и происходит выделение основных направлений развития государственной национальной политики. Идеи создаются в Кремле, формулируются в стенах президентской Администрации, транслируются через Совет и воплощаются Межведомственной рабочей группой. Таким образом, сфера национальной политики оказывается полностью подчинена президенту и его окружению. Правительство после

отказа власти от создания Министерства по делам национальностей фактически отстранено от процесса принятия решений по кругу вопросов, связанных с межэтническими отношениями.

То же можно сказать и о парламентских органах, работающих в сфере национальной политики. Думский комитет проявляет минимальную законотворческую активность, ограничиваясь обсуждениями общих вопросов в рамках своих заседаний и подготовкой официальных комментариев по происшествиям, связанным с межнациональными отношениями. Аналогичная ситуация складывается и вокруг недавно сформированного института в структуре Совета Федерации. Совет при председателе верхней палаты с момента его создания в июле 2012 года собирался на заседание лишь однажды для обсуждения проекта Стратегии государственной национальной политики. Другие результаты его деятельности не зафиксированы.

На заседаниях всех вышеупомянутых органов власти, занимающихся национальной политикой, неоднократно говорилось о необходимости активного привлечения неправительственных организаций к деятельности по обеспечению межнационального согласия. Готовится постановление о присвоении национально-культурным автономиям статуса социально-ориентированных некоммерческих организаций, что позволит им рассчитывать на расширенную государственную поддержку.

По результатам анализа системы институтов государственной власти можно сделать ряд выводов относительно базовых принципов её функционирования:

1. Основными источниками инициатив и центром принятия решений по вопросам национальной политики сегодня является Президент РФ и Управление внутренней политики Администрации Президента РФ;

2. Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям стал основным государственным институтом,



ответственным за формулировку президентских решений в сфере государственной национальной политики РФ;

3. Правительство взаимодействует с Советом при Президенте через Межведомственную рабочую группу по межнациональным отношениям, регулярно собирающуюся на заседания и призванную организовывать работу по выполнению решений в сфере национальной политики, принятых Президентом и озвученных Советом при Президенте;

4. Министерство регионального развития по-прежнему занимается вопросами межнациональных отношений. Главным результатом его деятельности должно стать принятие в скором будущем плана Федеральной целевой программы «Укрепление российской нации и этнокультурное развитие народов России»;

5. Парламентские органы практически не вовлечены в процессы формирования и реализации государственной национальной политики;

## ТРЕТЬЯ ГЛАВА. СМЫСЛОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Реструктуризация системы государственных институтов в сфере национальной политики проистекала параллельно с процессом изменения смыслового содержания её основ. Базовые принципы новой политики были сформулированы в тексте «Стратегии государственной национальной политики в период до 2025 года», принятой в декабре 2012 года. Коллектив экспертов (в него вошли четыре бывших министра по делам национальностей – Валерий Тишков, Рамзан Абдулатипов, Вячеслав Михайлов и Владимир Зорин), участвовавших в разработке Стратегии, попытался максимально полно выразить официальную позицию государства по ряду проблем, связанных с межнациональными отношениями, а также выделить конкретные приоритетные задачи, реализация которых должна чётко закрепить как в общественном сознании, так и среди собственно представителей власти понимание будущих шагов государства в этой сфере. Несмотря на то, что Стратегия во многом задает новый курс государственной национальной политики, в её тексте встречается ряд положений, неоднократно появлявшихся как в документах времен Советского Союза, так и в тех, что были изданы в России в 1990е годы.

Помимо анализа Стратегии можно проследить логику развития системы смыслов в сфере государственной национальной политики и по содержанию выступлений высшего руководства страны и программных документов российских партий.

Глава структурирована следующим образом: в первую очередь, будет приведен анализ текста «Стратегии государственной национальной политики»; затем будут выделены важнейшие семантические единицы, частота и контекст употребления которых должны показать, каким из направлений государственной национальной политики в изучаемый период уделялось наибольшее внимание; далее будут разобраны стенограммы

ключевых выступлений руководства Российской Федерации по проблематике национальной политики, наконец, сделаны выводы по содержанию официального властного дискурса по проблематике национальной политики.

Главной задачей главы является выявить новые смысловые элементы в сфере государственной национальной политики, внедренные через Стратегию и заявления руководства страны.

### **Анализ текста Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года**

Как упоминалось выше, данный документ является наиболее развернутым и подробным текстом, выражающим позицию государства по вопросам национальной политики за всю историю существования этого направления государственной деятельности. До принятия Стратегии национальная политика регулировалась Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, принятой в 1996 году.

Примечательно, что за 15 лет, прошедших между созданием Концепции и Стратегии, перечень вопросов, входящих в спектр национальной политики, практически не изменился. В него входят:

- сохранение культур и языков народов Российской Федерации и укрепление их духовной общности;
- обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств;
- создание социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира на Северном Кавказе<sup>72</sup>;
- поддержка соотечественников, проживающих за рубежом.

---

<sup>72</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года

В Концепции 1996 года, однако, помимо этих пунктов присутствовал ещё один - развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов Российской Федерации и целостности Российского государства, актуальность которого в 1990е годы, безусловно, была значительно выше, чем в современный период.

Стратегия определяется как «система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики<sup>73</sup> Российской Федерации»<sup>74</sup>, что подчёркивает прямую связь между её содержанием и предполагаемыми действиями федеральной и региональных властей по осуществлению положений Стратегии.

Актуальность разработки Стратегии объясняется тем фактом, что «государственная национальная политика РФ нуждается в новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем, реального состояния и перспектив развития национальных отношений»<sup>75</sup>. В тексте Стратегии указывается, что по ряду направлений (противодействие сепаратизму, урегулирование на Северном Кавказе, обеспечение прав коренных народов) в 2000е годы были достигнуты определенные успехи, в то время как проблемы, связанные с высоким уровнем ксенофобии и нетерпимости, только предстоит решить.

Немаловажным моментом содержания Стратегии является объяснение низкой эффективности государственной национальной политики не только некими абстрактными факторами, такими как, например, стремление народов к самоопределению. Указывается, что на ситуацию влияют и конкретные объективные причины (высокий уровень региональной экономической дифференциации), а также просчёты в действиях государства (сохранение

---

<sup>73</sup> Концепция определялась как система современных взглядов, принципов и приоритетов в области национальной политики

<sup>74</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года

<sup>75</sup> Там же

проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике; недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности; недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики; недостаточная урегулированность миграционных процессов и вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов).

В качестве целей Стратегии выступают традиционные формулы, перекочевавшие в документ из Концепции 1996 года – упрочнение гражданского самосознания и духовной общности народов России, сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России, гармонизация межнациональных отношений и обеспечение прав и свобод гражданина независимо от его национальности. Помимо этого, однако, добавилась и новая цель, актуальность которой в последнее время не ставится под сомнение, – интеграция и адаптация мигрантов.

В качестве приоритетных направлений государственной национальной политики заявлены следующие:

- «совершенствование государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации; обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;
- обеспечение равноправия граждан, реализации конституционных прав граждан в сфере государственной национальной политики Российской Федерации;
- создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- обеспечение социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- укрепление единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);
- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- создание условий для обеспечения прав народов России в социально-культурной сфере;
- развитие системы образования, гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения;
- обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного языка Российской Федерации;
- информационное обеспечение реализации государственной национальной политики Российской Федерации;
- совершенствование взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества;
- развитие международного сотрудничества в сфере государственной национальной политики Российской Федерации»<sup>76</sup>.

Как видно, практически все возможные направления деятельности в сфере государственной национальной политики заявлены в качестве приоритетных. Это в некоторой степени снижает потенциальную эффективность Стратегии, так как выделение в качестве центральных проблем национальной политики не одного-двух, а более десятка положений существенно размывает её фундаментальные основы.

---

<sup>76</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года

В тексте Стратегии подробно разъяснены задачи в сфере государственной национальной политики России, причём они сформулированы для каждого из вышеуказанных направлений. Например, для совершенствования государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации поставлен ряд задач, среди которых можно выделить следующие:

- «совершенствование системы управления и координации государственных и муниципальных органов при реализации государственной национальной политики Российской Федерации;
- совершенствование законодательства Российской Федерации в части, касающейся регулирования вопросов, связанных с созданием условий для укрепления государственного единства, формирования общероссийского гражданского самосознания, этнокультурного развития народов России, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, развития межнационального (межэтнического) и межрелигиозного диалога и предупреждения конфликтов, для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- признание социально ориентированными российских некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере межнационального (межэтнического) сотрудничества, сохранения и защиты самобытности, культуры, языка и традиций народов Российской Федерации, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, этнологического мониторинга и предупреждения конфликтов;
- разработка государственной программы, направленной на укрепление единства многонационального народа России (российской нации), обеспечение гражданского

и межнационального согласия, этнокультурного развития народов России;

- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по утвержденным в установленном порядке типовым учебным программам по вопросам реализации государственной национальной политики Российской Федерации»<sup>77</sup>

Каждая из указанных задач ставится, по сути, впервые, так как ни разработка законодательства по ключевым вопросам национальной политики, ни унифицированная подготовка государственных служащих, ни признание льготного статуса для национально-культурных автономий, ни подготовка целевой программы по укреплению гражданской идентичности никогда ранее не входили в число мер, требуемых к реализации на государственном уровне.

Среди задач по другим направлениям также встречается ряд пунктов, реализация которых могла бы стать важным этапом в развитии национальной политики. К ним можно отнести:

- «создание условий для свободного определения гражданами своей национальной принадлежности;
- установление ответственности должностных лиц государственных и муниципальных органов за состояние межнациональных отношений на соответствующих территориях, а также мер стимулирования указанных лиц;
- создание государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций (эти системы должны базироваться на диверсификации источников информации и

---

<sup>77</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ в период до 2025 года



обеспечивать возможность оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях);

- учет этнических и религиозных аспектов в работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, органов внутренних дел Российской Федерации, мониторинг состояния межнациональных отношений в воинских коллективах и районах дислокации воинских частей;

- разработка дополнительных мер государственной поддержки научных исследований, научно-популярных публикаций, создания произведений литературы, искусства, кино и телевидения, интернет-продукции, освещающих значимые исторические события, пропагандирующих общие достижения народов России;

- использование в системе образования двуязычия и многоязычия как эффективного пути сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия российского общества»<sup>78</sup>.

Поставленные задачи касаются работы в различных сферах и на различных уровнях деятельности государства, что является отличительным признаком данной Стратегии. Можно при этом отметить, что значительное число задач (более 100) опять-таки умаляет стратегический характер документа. Учитывая, что решить эти задачи планируется в срок до 2025 года, есть основания предполагать, что о выполнении большинства из них ответственные органы лишь отчитаются, на деле не имея возможности интенсивно работать по такому колоссальному количеству направлений. Их

---

<sup>78</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ в период до 2025 года

реализация, согласно тексту Стратегии, возложена на Правительство, эффективность работы которого в последнее время подвергается частой критике и которое смогло выполнить план мероприятий по реализации государственной национальной политики на 2011–2012 годы лишь на треть<sup>79</sup>.

К тому же, наряду с вполне взвешенными и ясно сформулированными задачами в Стратегии присутствуют и несколько противоречивые пункты. Например, вызывает вопросы пункт о совершенствовании системы мер, обеспечивающих «уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества»<sup>80</sup>. Очевидно, что невозможно выработать объективные критерии, по которым можно было бы определить степень уважения мигрантов к культуре страны. Подобные цели достигаются исключительно через проработанный механизм социальной адаптации, о необходимости разработки которого, кстати, в Стратегии говорится неоднократно.

Пункт о совершенствовании системы подготовки национальных кадров в сфере культуры<sup>81</sup> также не до конца понятен. Прежде всего, стоит отметить, что отсутствует определение термина «национальные кадры». Если под ним понимаются представители определенных этнических групп, то налицо факт позитивной дискриминации, если же речь идёт обо всех работниках сферы культуры России вне зависимости от этнической принадлежности, то возникает вопрос об обоснованности применения данного термина.

Положение о формировании гибкой системы расселения, учитывающей многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения<sup>82</sup> и вовсе не разъяснено. Право на свободу передвижения и выбор места

---

<sup>79</sup> Ульянова Ж. Лидер в поисках нации./ Ж.Ульянова // Газета.ru – 2012. – 10 ноября.

<sup>80</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ в период до 2025 года

<sup>81</sup> Там же

<sup>82</sup> Там же

жительства закреплено в Конституции РФ<sup>83</sup>, что означает невозможность государственного вмешательства в процессы расселения граждан.

Однако конкретные некорректно сформулированные пункты Стратегии лишь косвенно снижают её концептуальную ценность. Основным же противоречием, попыток разрешения которого не предпринимается на данном этапе реформирования государственной национальной политики, остаётся базирование принципов её формирования и реализации на двух взаимоисключающих положениях. Первое из них основано на советском понимании необходимости защищать, поддерживать и развивать этнические группы России, их языки и культуру, их некоммерческие организации, традиционные виды спорта, промыслы и т.д. Предполагается, что государство несет ответственность за сохранение многонациональности России и обязано всеми возможными способами не допустить размытие этнической идентичности своих граждан – об этом неоднократно упоминается в Стратегии.

Второе основано на представлении о том, что первостепенным элементом в системе самоидентификации гражданина должно выступать осознание себя частью российской общности, базирующейся на гражданских, но не на этнических основаниях, но при этом опирающейся на русскую идентичность в качестве системообразующей. То есть, ставится цель по одновременному стимулированию двух конкурирующих типов идентичности, что, в общем, не осуществимо на практике.

При этом особенности структуры населения России, 81% которого составляют русские<sup>84</sup>, ещё больше усугубляют данную ситуацию. Исключенные из этнического дискурса на протяжении всего периода существования СССР, русские в постсоветскую эпоху начали заявлять о

---

<sup>83</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 27

<sup>84</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)

правах на выражение этнической идентичности, что, в том числе, стало причиной роста ксенофобских настроений, кульминацией которого стали события на Манежной площади, послужившие отправной точкой для реформирования национальной политики в 2011 – 2013 годы.

Государство пошло на компромисс, включив в Стратегию следующий пункт: «Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал 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»<sup>85</sup>. По сути, это лишь добавляет неопределенности вышеуказанной дилемме, так как, если государство отождествляется с русским населением, то и общегражданская идентичность, которую должны разделять все россияне также имеет русское происхождение. При этом государством целенаправленно культивируется этническая идентичность представителей национальных меньшинств. В результате запускаются два встречных процесса, результатом чего может стать глубокий раскол общества сразу по нескольким линиям.

Показательно, что ситуация формирования двойной идентичности существовала в СССР и в итоге привела к разделению государства именно по этническому признаку. Население национальных республик, за годы советской власти привыкшее, что этничность является их неотъемлемым социально-культурным атрибутом, посчитало, что возведение её в ранг политического инструмента предпочтительней, чем сохранение лояльности Москве, чьё влияние, по умолчанию, опиралось на русское население<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ в период до 2025 года

<sup>86</sup> См. Kolsto P. Political construction Sites: National building in Russia and the Post-Soviet States/Trans/from Norwegian. Boulder, Colorado; Oxford, UK: Westview Press, 2000. P.198.

В числе недостатков Стратегии можно назвать и слабую проработанность механизмов её осуществления. Фактически разработка таких механизмов поручена Правительству, а в самой Стратегии определены лишь общие требования к ним. Так, в тексте указывается, что «Правительство Российской Федерации разрабатывает план мероприятий по реализации настоящей Стратегии, который должен быть учтен при формировании федерального бюджета»<sup>87</sup>. Также прописано, что «в качестве инструмента реализации настоящей Стратегии на федеральном уровне может рассматриваться государственная программа. На региональном и муниципальном уровнях инструментом реализации настоящей Стратегии могут стать региональные и муниципальные целевые программы»<sup>88</sup>. По состоянию на май 2013 года не было представлено ни проекта плана реализации Стратегии, ни проектов целевых программ. Между тем, для выполнения многочисленных задач Стратегии такие документы должны быть тщательно проработаны и подготовлены в ближайшие сроки.

В дополнение нужно сказать, что в первоначальном проекте Стратегии<sup>89</sup> присутствовал пункт, разъясняющий основные понятия, используемые в тексте - государственная национальная политика Российской Федерации, российская нация, политика согражданства, общероссийская гражданская идентичность, этническая общность, национальность, коренные малочисленные народы Российской Федерации, иммиграция, внутренняя миграция, межнациональные отношения, межнациональный конфликт и гармонизация межэтнических отношений. Однако после обсуждения проекта в региональных парламентах, общественных организациях и научных институтах данный раздел Стратегии был опущен, что является негативным обстоятельством, так как

---

<sup>87</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ в период до 2025 года

<sup>88</sup> Там же

<sup>89</sup> Проект Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации

терминологическая неопределенность в данной сфере существенно осложняет скоординированную работу в области национальной политики.

Суммируя вышесказанное можно обозначить ряд отличительных особенностей Стратегии:

1. Стратегия нацелена на формулировку задач для всех уровней государственной и муниципальной власти. Задачи касаются широкого спектра общественно-политических отношений – от подготовки государственных служащих и создания комплексной системы мониторинга за межнациональными конфликтами до оптимизации языковой политики и поддержки структур гражданского общества, сформированных по этническому признаку;

2. Через все содержание Стратегии проходит традиционное для отечественного подхода к национальной политике противоречие между необходимостью развития гражданской и сохранения этнической идентичности. Данное противоречие в тексте данного документа усугубляется «огосударствлением» русского большинства;

3. Механизмы реализации Стратегии сформулированы в общих чертах, что не соответствует заявленной многозадачности документа;

4. В положениях Стратегии присутствует терминологическая и смысловая неопределенность, что даёт возможность её субъективной трактовки заинтересованными лицами (от этнических активистов до местных властей) и неблагоприятно сказывается на потенциале её эффективной реализации.

## **Анализ выступлений Президента РФ по вопросам национальной политики**

Как было выяснено в рамках второй главы, центральным и, по сути, единственным источником формирования государственной национальной политики сегодня является Президент РФ. Ниже представлен анализ выступлений Владимира Путина как в статусе кандидата на пост Президента РФ (2011 – 2012 гг.) , так и во время его президентства (2012 – 2013 гг.). Анализ выступлений В.Путина будет проведен с опорой на следующие источники:

1. Стенограмма совместного заседания Госсовета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике 27 декабря 2011<sup>90</sup>;
2. Стенограмма встречи с представителями конфессий и национально-культурных общественных организаций 19 июля 2011 года<sup>91</sup>;
3. Статья В. Путина «Россия: национальный вопрос» от 23 января 2012 года<sup>92</sup>.
4. Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 24 августа 2012 года<sup>93</sup>
5. Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 19 февраля 2013 года<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Стенографический отчёт о совместном заседании Государственного Совета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, 27 декабря 2011, <http://kremlin.ru/transcripts/9913>

<sup>91</sup> Стенограмма встречи с представителями конфессий и национально-культурных общественных организаций 19 июля 2011 года, <http://premier.gov.ru/events/news/18490/>

<sup>92</sup> Путин В. Россия: Национальный вопрос // Независимая газета. – 2012. - № 12 (267)

<sup>93</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 24 августа 2012 года <http://www.kremlin.ru/news/16292>

<sup>94</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 19 февраля 2013 года <http://kremlin.ru/news/17536>

Анализ частоты упоминания слов и словосочетаний выявил, что наиболее часто в указанных речевых заявлениях В. Путина упоминались следующие смысловые элементы: миграция (61 раз), русский (46 раз), культура (50 раз), этнос (34 раза), народ (50 раз), гражданский (29 раз), религия и конфессия (26 раза), история (33 раза).

Реже употреблялись следующие категории: образование (20 раз), регион (25 раз), цивилизация (14); советский (13 раз); Родина (12 раз); традиции (15 раз), интеграция (9 раз); идентичность (9 раз), межнациональный (9 раз).

К числу категорий, упоминаемых редко, относятся: национализм (7 раз), многообразие (6 раз), мультикультурализм (3 раза), единство (3 раза), толерантность (2 раза), молодёжь (1 раз), экстремизм (1 раз).

Ни разу в заявлениях В. Путина по тематике национальной политики не прозвучали понятия СМИ, опасность, терроризм.

Первичные выводы по итогам контент-анализа премьерского дискурса:

1. Проблема миграции отнесена Путиным к смысловому полю национальной политики, более того, премьер упоминает о ней значительно чаще, чем о других аспектах деятельности государства в исследуемой сфере;

2. Путин часто обращается к так называемому «русскому вопросу», относя его решение через признание за русским роли цивилизационного ядра государства к приоритетам национальной политики;

3. Апелляция к общей истории с одной стороны, и влиятельной роли религиозных



институтов, с другой, являются характерными особенностями дискурса председателя правительства;

4. Путин часто говорит о важности культуры и сохраняет общий ориентир на этноцентричное восприятие национальной политики.

Далее представлен анализ контекста, в котором употреблялись соответствующие смысловые категории.

Огромное внимание в заявлениях В. Путина уделено проблемам миграции, как внешней, так и внутренней. Так, например, он говорил:

- «Имея демографические проблемы страны, этот способ увеличения народонаселения – привлечение мигрантов, тем более близких к нам этнически, знающих русский язык, культуру, традиции, безусловно, это хороший резервуар»;
- «Это говорит о том, что для того чтобы решать вопросы подобного рода (а их, повторяю, у нас так же, как и в других странах, всё больше и больше), нам нужно вырабатывать такое отношение к тем, кто приезжает, чтобы они чувствовали себя, где бы ни проживали на территории России, полноценными гражданами своей страны»;
- «Колоссальные миграционные потоки – а есть все основания полагать, что они будут усиливаться, – уже называют новым «великим переселением народов, способным изменить привычный уклад и облик целых континентов»;
- «нам надо на порядок повысить качество миграционной политики государства»;
- «Критерий миграционной политики заключается не в ее жесткости, а в ее эффективности»;
- «Нельзя допустить, чтобы у нас возникли замкнутые, обособленные национальные анклав, в которых часто

действуют не законы, а разного рода «понятия». И в первую очередь нарушаются права самих мигрантов – как со стороны собственных криминальных авторитетов, так и коррупционеров от власти».

Путиным признаётся неизбежность продолжения развития миграционных процессов и необходимость реформирования государственной политики в этой сфере.

Примечательно частое обращение премьера к тематике особой роли русского народа в развитии государства и общества. При этом каждый раз делаются оговорки с целью недопущения понимания слов премьера как призыва к русскому национализму.

- «Стержень, скрепляющая ткань этой уникальной цивилизации – русский народ, русская культура»;
- «Глубоко убежден, попытки проповедовать идеи построения русского «национального», моноэтнического государства противоречат всей нашей тысячелетней истории. Более того, это кратчайший путь к уничтожению русского народа и русской государственности»;
- «Русский народ давно самоопределился. Самоопределение русского народа – это полиэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром. И этот выбор русский народ подтверждал раз за разом – и не на плебисцитах и референдумах, а кровью. Всей своей тысячелетней историей»;
- «Русский народ является государствообразующим – по факту существования России. Великая миссия русских – объединять, скреплять цивилизацию. Языком, культурой, «всемирной отзывчивостью», по определению Федора Достоевского, скреплять русских армян, русских азербайджанцев, русских немцев, русских татар...»;

- «Такая цивилизационная идентичность основана на сохранении русской культурной доминанты, носителем которой выступают не только этнические русские, но и все носители такой идентичности независимо от национальности».

Восприятие России как уникальной, исторически сложившейся цивилизации, в поле культурного влияния которой традиционно попадают многочисленные этнические группы, в той или иной степени, разделяющие общие ценности, также находит своё развитие в заявлениях Путина.

- «Россия возникла и веками развивалась как многонациональное государство. Государство, в котором постоянно шел процесс взаимного привыкания, взаимного проникновения, смешивания народов на семейном, на дружеском, на служебном уровне»;
- «[...]не только соблюдение взаимных обязательств, но и нахождение общих для всех ценностей»;
- «Уверенность, что мы можем обеспечить гармоничное развитие поликультурной общности, опирается на нашу культуру, историю, тип идентичности»;
- «Культурная политика, которая на всех уровнях – от школьных пособий до исторической документалистики – формировала бы такое понимание единства исторического процесса, в котором представитель каждого этноса, так же как и потомок «красного комиссара» или «белого офицера», видел бы свое место. Ощущал бы себя наследником «одной для всех» – противоречивой, трагической, но великой истории России»;
- «Нам надо выстроить такую модель государства, цивилизационной общности с таким устройством, которая была бы абсолютно равно привлекательна и гармонична для всех, кто считает Россию своей Родиной; у нас есть исторический опыт, которого нет ни у кого»;

- «У нас есть мощная опора в менталитете, в культуре, в идентичности, которой нет у других».

Стоит отметить, что В. Путин часто ссылается на классические русские источники разных эпох:

- «[...] я читал в наших православных, христианских первоисточниках, там сразу, в первых письменных первоисточниках уже было указание на необходимость толерантно, как сейчас модно говорить, относиться к представителям других конфессий»;
- «В одном из самых ранних русских философско-религиозных трудов «Слово о законе и благодати» отвергается сама теория «избранного народа» и проповедуется идея равенства перед Богом. А в «Повести временных лет» так описан многонациональный характер древнерусского государства»;
- «Произошло то, о чем Василий Ключевский говорил применительно к первой русской Смуте»;
- «Именно об этом особом характере русской государственности писал Иван Ильин».

Такой подход к формированию официального дискурса призван создать видимость его естественности и непрерывности, подчеркнуть, что власть заявляет о национальных отношениях с традиционных для российской государственности и русской философии позиций.

Таковы основные направления дискурса по национальной политике, вырабатываемого В.Путиным. Тезисно его дискурс может быть описан следующим образом.

Миграция отнесена к важнейшим проблемам в области национальной политики. Концептуальной основой межэтнической консолидации называется некий общий цивилизационный код на базе русского языка,

русской культуры и ценностей, возвращенных этой культурой. Значительная роль в процессе межкультурного диалога отводится религиозным организациям. Тематика «российской нации» таким образом заменяется тематикой «российской цивилизации». Ссылки на исторические и литературные источники отражают преемственность современного дискурса традиционному пониманию характера межэтнических отношений в рамках такой цивилизации.

Подводя итоги анализа системы смыслов, формируемой властью в ходе реформы государственной национальной политики, можно сформулировать ряд выводов относительно её основных характеристик:

1. Как в Стратегии, так и в заявлениях Владимира Путина сохраняется этноцентричный взгляд на систему общественных отношений – Россия воспринимается как союз проживающих на её территории этнических групп, но в то же время подчёркивается необходимость построения надэтнической общности;

2. Идеи об особой роли русского населения присутствуют как в Стратегии, так и в речах президента, однако каждый раз при этом делается акцент на равное положение всех народов России и, более того, на необходимость защиты и развития национальных меньшинств;

3. Тема миграции вообще и интеграции мигрантов в российское общество в частности занимает заметное место в текстах и речах, вырабатываемых властью;

4. В то время как в Стратегии ставятся разнообразные конкретные задачи, реализация которых должна нормализовать ситуацию в области межнациональных отношений по всем направлениям и на всех уровнях, президент большее внимание уделяет

символическому наполнению и общей риторике по проблемам национальной политики.

5. Ни Стратегия, ни президент практически не уделяют внимания механизмам реализации поставленных задач, возлагая их разработку на Правительство.

## ЧЕТВЁРТАЯ ГЛАВА. АНАЛИЗ ПАРТИЙНОГО ДИСКУРСА ПО ПРОБЛЕМАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Национальная тематика во многих странах Европы сегодня занимает одно из ключевых мест в предвыборном дискурсе вообще и в партийных программах в частности. С ростом объёмов миграции и обострением межэтнических отношений в России проблемы в данной области также всё больше становятся предметом спекуляции политических сил разного толка. В связи с проведением в 2012 году политической реформы, по итогам которой планируется выход на новый уровень развития партийной системы России уместно проследить позиции ведущих российских партий по отношению к национальной политике.

### **Единая Россия**

В предвыборной программе партии национальной политике посвящен лишь один абзац, который в виду малого объёма, имеет смысл привести целиком:

«Наша сила – в духовном богатстве и единстве многонационального русского народа. Нам необходима стратегия национальной политики, основанная на гражданском патриотизме. Любой человек, живущий в нашей стране, не должен забывать о своей вере и этнической принадлежности. Но он должен, прежде всего, быть гражданином России и гордиться этим. Никто не имеет права ставить национальные и религиозные особенности выше законов государства. Однако при этом сами законы государства должны учитывать национальные и религиозные особенности»<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Предвыборная программа Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (Программное обращение Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» к гражданам России), <http://er.ru/party/program/>

Можно отметить, что гражданские ценности видятся опорной точкой воззрений партии на исследуемую область, при этом, однако, делаются оговорки на необходимость компромисса между гражданскими и так называемыми национальными ценностями, что характерно для властного дискурса в целом.

Анализ контента на сайте партии показал, что в обозначенных хронологических рамках, по тематике национальной политике было опубликовано 28 материалов<sup>96</sup>. Из них 26 являются комментариями к вышеупомянутой статье В. Путина «Россия: национальный вопрос», данными высокопоставленными и публичными членами партии. Смысл всех комментариев сводится к позитивной оценке премьерских тезисов, что позволяет говорить о включении дискурса Единой России в поле дискурса В. Путина.

## ЛДПР

Традиционно Либерально-Демократическая Партия России отличается использованием националистической риторики, ориентированным на русское большинство. Особенно отчётливо эта тенденция проявляется во время предвыборных кампаний. Так лозунгом партии на выборах в Государственную Думу 2011 года стало словосочетание «Мы за русских!».

Контент-анализ текста программы ЛДПР на данных выборах<sup>97</sup> и программы Владимира Жириновского на выборах президента РФ 2012 года выявил, что категория «русский» употребляется 172 раза, «народ» 85 раз (в основном с эпитетами «русский», «наш»). Реже употребляются категории

---

<sup>96</sup>Официальный сайт партии Единая Россия. Новостная лента: Национальная политика. [http://er.ru/core/tags/news/национальная\\_политика](http://er.ru/core/tags/news/национальная_политика)

<sup>97</sup>Предвыборная программа ЛДПР. Мы за русских! (111 позиций ЛДПР) [http://www.ldpr.ru/#party/The\\_election](http://www.ldpr.ru/#party/The_election)



«советский»(23 раза) и «Кавказ»(17 раз), регион (10 раз) причём во всех случаях в резко негативном ключе.

Ни разу не встретились такие понятия как «единство», «ценность», «согласие», «мультикультурализм», «традиции», «гражданский», «нация», «националист», «толерантность», «интеграция», «многообразие», «идентичность», «религия», «конфессия». Это доказывает одномерность дискурса ЛДПР по национальной политике. По сути, национальный аспект сводится лишь к выбору в качестве целевой категории русского большинства (которое также является большинством электоральным) и особому подчёркиванию проблем русского населения (опять же представляющим 80% населения России).

Также показательно употребление таких категорий как война (16 раз), смерть (13 раз), кровь (9 раз), призванное драматизировать положение дел во всех сферах жизнедеятельности русских.

Среди характерных цитат относительно особого статуса русского населения и его бедственном положении из программных документов можно выделить следующие: «Мы хотим, чтобы звучал твёрдый, ясный русский голос в столице нашей родины Москве, в других городах»; «В российской Конституции нет ни слова о русских! Это разве не унижение, не угнетение по национальному признаку?»; «Россия создана великим русским народом, который принёс свободу и другим национальностям. Русский народ – государствообразующий. И без этого народа Россия умрёт»; «Если плохо будет русским, то будет плохо всем»; «Встанут с колен русские – будут процветать все этносы, потому что каждому народу России русские обязательно помогут, ибо они самый добрый народ, которому чужды нацизм и высокомерие»; «В России русских гнобят и в прямом, и в переносном смысле. И политически, и социально»; Став Президентом, я решу русский вопрос. Ты, брат, сможешь смело говорить: «Я русский! Мы русские! Мы

народ с тысячелетней историей! Мы имеем право на жизнь!» И ни одной сволочи я не позволю завести на тебя это уголовное дело».

При этом, однако, часто оговаривается, что подобное отношение обусловлено исключительно убежденностью партии в том, что русское большинство традиционно нацелено на развитие окружающих его национальных меньшинств. «[...]защищая русских, ЛДПР защищает права и интересы всех народов России»; «То есть наш лозунг в полном своём объёме звучит так: «Мы за русских и за все остальные народы России!»; «Лозунг «Мы за русских!» вовсе не означает, что ЛДПР борется против других народов. Мы всех их уважаем и хотим лишь одного: чтобы у всех народов России на всей ее территории были бы равные права и обязанности, чтобы русских нигде не унижали и не грабили»; «Мы против нацистских методов определения чистоты крови с помощью генетики. Русский – это тот, кто с гордостью говорит: «Я русский!» И нас не интересует состав его крови, форма черепа и цвет кожи. Ну, а кто не хочет считать себя русским, пускай не считает – мы никого не заставляем»; «За русских!» означает: ЛДПР защищает и русских, и татар, и евреев, и чеченцев, и бурятов – всех жителей нашей великой Родины».

Можно заключить, что дискурс ЛДПР и В. Жириновского по проблемам национальной политики характеризуется следующими особенностями:

1. В центре внимания оказывается не тематика межкультурного и межэтнического взаимодействия, но проблема «угнетения этнических русских» со стороны государства;

2. Представители неславянских народов упоминаются в контексте, подчёркивающим отсутствие какого бы то ни было единства между ними и русским большинством, если они опираются на свои традиционные этнические ценности;

3. Текст построен таким образом, что самые резкие высказывания националистической окраски сменяются пояснениями, призванными формально снять подозрения в шовинистическом и ксенофобском характере партийной риторики.

## **КПРФ**

Изучение программных документов КПРФ выявило, что тематика национального вопроса затрагивается в них лишь косвенно<sup>98</sup>, а основное внимание уделено проблемам в области экономики, внешнеполитического курса и социальной политики. Так, в предвыборной программе партии на думских выборах 2011 года<sup>99</sup> присутствует пункт «Новый культурный подъём – условие возрождение России», в котором в частности присутствует параграф, посвященный вопросам национальной политике:

«Без новой культурной политики КПРФ не видит возможным и решение национального вопроса. Наша партия всерьез разработала русскую тему, отвергая всякое её опошление национализмом. Этот вопрос касается четырёх пятых населения России, а значит, того большинства, что обязано осознать свою роль объединителя нашего многонационального Отечества. Для решения русского вопроса считаем, в частности, необходимыми:

- ответственную государственную политику, нацеленную на создание атмосферы дружбы народов в нашей стране;
- активное противодействие попыткам духовной агрессии против национально-культурных традиций народов России;

---

<sup>98</sup> Текстового материала недостаточно для проведения контент-анализа и рассмотрения контекстных привязок

<sup>99</sup> Предвыборная программа КПРФ. Политика большинства призвана побеждать. Вернуть украденную у нас Родину! <http://kprf.ru/crisis/offer/97653.html>

- наказание по всей строгости закона за любые проявления русофобии как экстремистской формы разжигания межнациональной розни;
- адекватное присутствие культуры коренных народов страны в информационной среде;
- достижение реального равенства всех народов России в области государственного управления, деловой активности и получения природной ренты;
- защиту наших соотечественников за рубежом, воздействие на правящие режимы государств, где попираются их гражданские, культурные и социально-экономические права».

Необходимо отметить, что задачи, поставленные партией в данном направлении, не связываются в единую картину, будучи нацелены одновременно на противоречащие друг другу результаты: подчёркивание особой культурной роли русского большинства (введено понятие «русский вопрос») и создание условий для воплощения в жизнь советского концепта «дружбы народов». Также видно, что зачастую заявления о реформах в области национальной политики подменяются констатацией проблем в трёх центральных для партии сферах (экономика, внешняя политика, продвижение социального равенства).

Что касается предвыборной программы Геннадия Зюганова<sup>100</sup>, то, несмотря на то, что мероприятие, ознаменовавшее её начало носило название «Русский старт», национальная проблематика в самом тексте сводится к одному предложению, смысл которого предельно размыт и, по сути, нейтрален: «Заработают масштабные программы защиты языка и культуры русского и всех народов России».

---

<sup>100</sup> Предвыборная программа Зюганова 2012: Обязательства перед гражданами России кандидата в Президенты от КПРФ и народно-патриотических сил Г.А. Зюганова. <http://www.lawinrussia.ru/node/72139>

## Справедливая Россия

В программе «Справедливой России»<sup>101</sup> национальная политика выделена в отдельный пункт. Подчёркивается важность данной сферы отношений «Формирование внятной и ответственной политики в области национальных отношений в Российской Федерации — сегодня одна из главных задач. Государство должно опираться не на этнические группы, а на граждан». Среди основных тезисов по данной тематике следует выделить следующие: «Защита русского языка — основа национального единства, интеграции этнических групп в единую гражданскую нацию»; «Миграция не должна создавать чуждых нашей культуре этнических анклавов, разрушать сложившийся этнокультурный баланс»; «Мы внедрим программы социально-культурной интеграции для мигрантов. Экзамен по русскому языку и истории России станет обязательным».

В предвыборной программе Сергея Миронова<sup>102</sup> на президентских выборах 2012 года о национальной политике говорится лишь в одном предложении: «Необходимо принять базовый федеральный закон об основах национальной государственной политики Российского государства, где прописать, что русские – государствообразующий народ».

В целом основные предложения партии сводятся к запуску процесса реальной интеграции для создания гражданской нации, однако механизмы такой интеграции и раскрытие понимания термина «гражданская нация» не приводятся.

---

<sup>101</sup>Справедливая Россия. Предвыборная программа 2011  
[http://www.spravedlivo.ru/upload/file/programm2011/Programma\\_2011\\_6s.pdf](http://www.spravedlivo.ru/upload/file/programm2011/Programma_2011_6s.pdf)

<sup>102</sup> Предвыборная программа кандидата на пост президента России Сергея Миронова  
<http://president2012.mironov.ru/2012/pre-election>

Стоит отметить, что ни от одной из парламентских партий не последовало официальной реакции на принятие Стратегии государственной национальной политики, что ещё раз подтверждает отрешенность парламента от деятельности по данному направлению. Национальная политика используется лишь в качестве инструмента привлечения электората перед выборами.

Таким образом, можно сделать ряд выводов относительно особенностей, характерных для официального дискурса ведущих российских партий по проблемам национальной политики:

1. Национальный вопрос представлен в программных документах российских партий в разных пропорциях, однако ни одна из партий не предлагает конкретных программ реформ в данной сфере;
2. В текстах трёх партий, представляющих «системную оппозицию», уделяется внимание особой роли и статусу русского народа;
3. Заявления по проблематике межнациональных отношений носят крайне осторожный характер. Во всех случаях поясняется, что партии чужда националистическая идеология;
4. Тематика национальной политики активно используется партиями лишь в период предвыборных кампаний – ни одна из партий не отреагировала на принятие Стратегии государственной национальной политики в 2012 году.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преобразования в области государственной национальной политики, происходившие в 2011 – 2013 году, затронули как структуру профильных властных институтов, так и содержание официального дискурса по данной тематике. Двумя основными итогами реформ в изучаемой сфере стали:

1. Перевод государственной национальной политики под прямое подчинение Президента РФ;
2. Создание Стратегии государственной национальной политики – документа, призванного регулировать практически весь комплекс направлений деятельности государства в данной сфере.

Бесспорно, описанные реформы стали наиболее значимыми процессами в области национальной политики за последние десятилетия, однако говорить о том, что они каким бы то ни было образом изменили реальную ситуацию в сфере межнациональных отношений не приходится. Это в частности доказывается отсутствием динамики в количестве преступлений, совершенных по мотивам межнациональной розни за изучаемый период (См. Приложение 3). Как говорилось ранее, по своей сути национальная политика направлена скорее на формирование определенного типа общественного мнения, чем на достижение каких-то фиксируемых результатов.

В связи с этим, однако, нужно отметить, что описанные преобразования практически не освещались в СМИ, на них не реагировали ведущие партии и, по сути, реформы в этой сфере остались незамеченными для большей части населения.

Это может говорить о нежелании властей привлекать внимание общества к проблемам в сфере национальной политики, так как какие бы документы ни принимались и какие бы заявления ни делались, значительная

часть населения будет недовольна ущемлением прав своей этнической группы, о чем, в частности, свидетельствует негативная реакция как русских, так и представителей других национальностей на принятие Стратегии, высказываемая, например, в блогах.

В целом же, характеризуя формирование государственной национальной политики РФ в 2011 – 2013 годы, можно выделить следующие особенности этого процесса:

1. Сохранение ориентации на два взаимоисключающих направления – поддержка и развитие этнической идентичности и возвращение общегражданской российской идентичности;
2. Обращение к вопросу об особой роли русского населения, как системообразующего ядра российской государственности;
3. Слабая проработка механизмов реализации национальной политики при постановке более ста чётко сформулированных задач;
4. Отказ от создания органа исполнительной власти по делам национальностей. Выбор модели, согласно которой все решения в сфере национальной политики принимаются при непосредственном участии президента;
5. Невыраженная позиция партий по основным вопросам национальной политики;
6. Особый акцент на проблемы, связанные с интеграцией мигрантов как в тексте Стратегии, так и в президентских выступлениях;
7. Выделение национальной политики в качестве одного из обязательных пунктов повестки внутренней политики;
8. Отсутствие общественного резонанса и фиксируемых изменений по итогам проведения реформ.

В целом, можно утверждать, что реформы в области государственной национальной политики, предпринимавшиеся в последние годы,



кардинально не изменили ситуацию в данной сфере, но значительно упорядочили систему государственных институтов, ответственных за формирование и реализацию национальной политики и, несмотря на внедрение некоторых новых смыслов, концептуальные основы государственной национальной политики продолжают опираться на парадоксальное сочетание двух взаимоисключающих установок на стимуляцию общегражданской и этнической идентичности.

При этом налицо изменение статуса данной сферы внутренней политики. Если на протяжении более десяти лет не наблюдалось какой-либо активности со стороны государства в области формирования и реализации национальной политики, то в 2011 – 2013 гг. параллельно происходили несколько процессов, результатом которых стало построение системы институтов с ярко выраженным центром принятия решений, консультативными палатами и рабочими органами. Возможно, данная система была выстроена на тот случай, если власть посчитает нужным запустить кардинальные реформы в сфере национальной политики.

Каким образом описанные изменения отразятся на реальной ситуации в сфере межнациональных отношений на сегодняшний день спрогнозировать затруднительно. Но можно предположить, что в будущем внимание к национальной политике со стороны власти будет только усиливаться, так как, во-первых, ряд проблем (как концептуальных, так и практических) остаются не только не решенными, но и не сформулированными. Во-вторых же, опросы общественного мнения показывают, что положение дел в данной сфере нельзя назвать удовлетворительной и при отсутствии чётко поставленных государством ориентиров развития национальной политики можно ожидать серьёзной дестабилизации ситуации на разных уровнях.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Литература и публикации:

1. Kolsto P. Political construction Sites: National building in Russia and the Post-Soviet States/Trans/from Norwegian. Boulder, Colorado; Oxford,UK:Westview Press, 2000. P.198.
2. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. пер. с англ. В.Николаева. – М.: «Канон – пресс – Ц», «Кучково поле», 2001. – 288 с.
3. В Госдуме намерены вопросы внутренней миграции и национальной интеграции сделать приоритетными // Парламентская газета – 2012. – 10 января.
4. Гражданские, этнические и религиозные идентичности в современной России / Отв. ред. В.С. Магун М.: Ин-т социологии РАН, 2006 – 327 с.
5. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. — М., 2002
6. Кашеварова А. В России появится омбудсмен по делам национальностей // Известия – 2012. – 14 августа.
7. Комитет Госдумы по делам национальностей может быть расформирован // Нацакцент – 2011 – 8 декабря URL: <http://nazaccent.ru/content/3300-komitet-gosdumy-po-delam-nacionalnostej-mozhet.html> (дата обращения -12 мая 2013)
8. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу. // Полное собрание сочинений, т. 23 – М., 1963
9. Никитин М.А. Государственная национальная политика Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов Севера в контексте проведения в Российской Федерации Международного десятилетия коренных народов мира // Вестник Самарского. гос. ун-та — 2008—№5/2 С.281-286

10. Малахов В. Настоящее и будущее национальной политики в России // «Прогнозис» (сентябрь 2006)
11. Нагорных И. Национальную политику взяли под двойной контроль / И. Нагорных // Коммерсант. – 2013. – 30 января.
12. Нагорных И. Национальную политику повысили до генерала / И. Нагорных // Коммерсант. – 2012. – 17 сентября.
13. Нарядкина Л.А. Школьная реформа 1958 года и национальное образование. Фундаментальные исследования. №4. 2005
14. Наумова Н.И.(сост.) Национальная политика в России: история и современность
15. Новиков К. Обнимитесь, миллионы! / К.Новиков // Российская газета – 2013. – 19 апреля.
16. Обращение кандидата на должность Президента России В.В. Жириновского. Предвыборная программа - 2012.  
URL: [http://www.ldpr.ru/#party/The\\_election](http://www.ldpr.ru/#party/The_election) (дата обращения: 10 мая 2012)
17. Официальный сайт партии Единая Россия. Новостная лента: Национальная политика.  
URL: <http://er.ru/core/tags/news/национальная%20политика/?page2>  
(дата обращения: 10 мая 2012)
18. Официальный сайт Президента РФ  
URL: <http://state.kremlin.ru> (дата обращения: 1 мая 2013)
19. Паин Э.А. Между империей и нацией. – М.: Новое издательство, 2004. – 248 с.
20. Предвыборная программа Зюганова 2012: Обязательства перед гражданами России кандидата в Президенты от КПРФ и народно-патриотических сил Г.А. Зюганова.  
URL: <http://www.lawinrussia.ru/node/72139> (дата обращения: 28 мая 2012)

21. Предвыборная программа кандидата на пост президента России Сергея Миронова  
URL: <http://president2012.mironov.ru/2012/pre-election> (дата обращения: 10 мая 2012)
22. Предвыборная программа КПРФ. Политика большинства призвана побеждать. Вернуть украденную у нас Родину!  
URL: <http://kprf.ru/crisis/offer/97653.html> (дата обращения: 20 мая 2012)
23. Предвыборная программа ЛДПР. Мы за русских! (111 позиций ЛДПР) URL: [http://www.ldpr.ru/#party/The\\_election](http://www.ldpr.ru/#party/The_election) (дата обращения: 10 мая 2012)
24. Предвыборная программа Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (Программное обращение Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» к гражданам России), <http://er.ru/party/program/>
25. Программа Коммунистической партии Советского Союза. – М: Изд-во полит. литературы, 1961 – 141 с.
26. Путин В. Россия: Национальный вопрос // Независимая газета. – 2012. - № 12
27. Справедливая Россия. Предвыборная программа 2011.  
URL: [http://www.spravedlivo.ru/upload/file/programm2011/Programma\\_2011\\_6s.pdf](http://www.spravedlivo.ru/upload/file/programm2011/Programma_2011_6s.pdf) (дата обращения: 10 мая 2012)
28. Сурначева Е. Центр управления демократией/ Е.Сурначева// - Коммерсант Власть – 2013. – 22 апреля.
29. Тишков В. А. Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. — М.: Наука, 2003. — 544 с.

30. Тишков В.А. "Национальная политика" довоенного советского периода (Доклад на международной научной конференции «История сталинизма: Итоги и проблемы изучения», 5 декабря 2008 г., г. Москва)
31. Тишков В.А. Общая оценка этнополитики в Российской Федерации. (материал, использованный в выступлениях в ГУ МДН, январь 2010)
32. Тишков В.А. Как обновить концепцию национальной политики? Официальный сайт Валерия Тишкова. Публикации. URL: [http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kak\\_obnovi.html](http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/kak_obnovi.html) (дата обращения: 10 мая 2013 )
33. Тишков В.А. Этничность и национализм в постсоветском пространстве. Региональные проблемы межнациональных отношений в России. – Омск, 1993. – 430 с.
34. Тощенко, Ж.Т. Этнократия: история и современность/ Ж.Т. Тощенко. – М., 2003.
35. Ульянова Ж. Лидер в поисках нации./ Ж.Ульянова // Газета.ру – 2012. – 10 ноября.
36. Холмогоров Е. Русский националист. – М.: Европа, 2006. – 250 с.
37. Экс-глава Дагестана может заняться в АП вопросами национальной политики // Газета.ру – 2013. – 29 января.
38. Этнопсихологический словарь. — М.: МПСИ. В.Г. Крысько. 1999.

## Документы

39. Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 года
40. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками.  
URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 5 мая 2013)

41. Конституция РСФСР 1918 года.  
URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 17 мая 2013)
42. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1996 N 909 Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 г. № 629
43. Манифест 14 февраля 1832 года. О новом порядке управления и образования Царства Польского или Учреждение Управления губерний Царства Польского. Издание 1892 года  
URL: <http://constitutions.ru/archives/category/istoriya-gosudarstva-i-prava-rossii/19-vek> (дата обращения - 10 мая 2013)
44. Манифест 23-го марта (4-го апреля) 1809 года  
URL: <http://constitutions.ru/archives/category/istoriya-gosudarstva-i-prava-rossii/19-vek> (дата обращения - 10 мая 2013)
45. План мероприятий по реализации государственной национальной политики на 2011 – 2012 годы.  
URL: [www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/.../130412\\_plan.doc](http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/.../130412_plan.doc)  
(дата обращения: 10 мая 2013)
46. Положение о Консультативном Совете при председателе СФ РФ по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными организациями.  
URL: <http://archiv.council.gov.ru/leaders/president/organs/item24/112.html> (дата обращения: 12 апреля 2013)
47. Проект Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации
48. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст] : офиц. текст. – М.:Маркетинг, 2011. – 39 с.

URL: <http://www.iarex.ru/articles/30062.html> (дата обращения – 10 мая 2013)

49. Сеймовый Устав для Великого Княжества Финляндского 3 апреля 1869 года

URL: <http://constitutions.ru/archives/category/istoriya-gosudarstva-i-prava-rossii/19-vek> (дата обращения - 10 мая 2013)

50. Стенограмма заседания президиума Государственного совета о мерах по укреплению межнационального согласия, 11 февраля 2011.

URL: <http://kremlin.ru/transcripts/9913> (дата обращения: 10 апреля 2013)

51. Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 24 августа 2012 года

URL: <http://state.kremlin.ru/council/28/news/16292> (дата обращения 10 апреля 2013)

52. Стенограмма заседания Совета при Президенте по межнациональным отношениям 19 февраля 2013 года

URL: <http://state.kremlin.ru/council/28/news/17536> (дата обращения 10 апреля 2013)

53. Стенографический отчет о встрече Президента РФ с членами Общественной палаты Российской Федерации, 20 января 2011 года,

URL: <http://kremlin.ru/transcripts/10106> (дата обращения: 10 апреля 2013)

54. Стенографический отчет о совместном заседании Государственного Совета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, 27 декабря 2011.

URL: <http://kremlin.ru/transcripts/9913> (дата обращения: 10 апреля 2013)

55. Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года

URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1644521> (дата обращения: 10 апреля 2013)

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСОВ ПО ТЕМАТИКЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Наиболее достоверным подходом к оценке масштабов проблемы видится обращение к социологическим данным, фиксирующим отношения общества к ситуации в сфере межэтнических отношений. Работа со статистикой, отражающей число преступлений на национальной почве, представляется менее эффективной по трём причинам. Во-первых, вышеупомянутая формулировка мотива преступления не всегда адекватна действительности. Во-вторых, степень активности силовых структур влияет на эти цифры в гораздо большей степени, чем реальное положение в области идентификационных ориентиров. Наконец, преступления подобного рода совершаются представителями маргинализированных групп населения, динамика развития националистических настроений в которых слабо коррелирует с широкими трендами в масштабах всего общества.

Итак, обратимся к данным социологических опросов по данной тематике. Так, согласно опросам<sup>103</sup> Левада-Центра в 2011 году лозунг «Россия для русских» поддерживало 58% респондентов (для сравнения доля «сочувствующих» такой позиции в 1998 году составляла 43%, а в 2010 – 54%). Причём 15% участников опроса отметили, что полностью разделяют указанное высказывание.

На вопрос «Возможны ли сейчас массовые кровопролитные столкновения на национальной почве?» в 2011 году утвердительно ответили 55% опрошенных (для сравнения 49% в 2002 и 23% в 2009).

49% респондентов, участвовавших в опросе ВЦИОМ<sup>104</sup>, результаты которого были опубликованы в середине марта 2012 года, указали на наличие страхов относительно возникновения межнациональных конфликтов.

<sup>103</sup> <http://www.levada.ru/press/2011020407.html>

<sup>104</sup> <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112598>



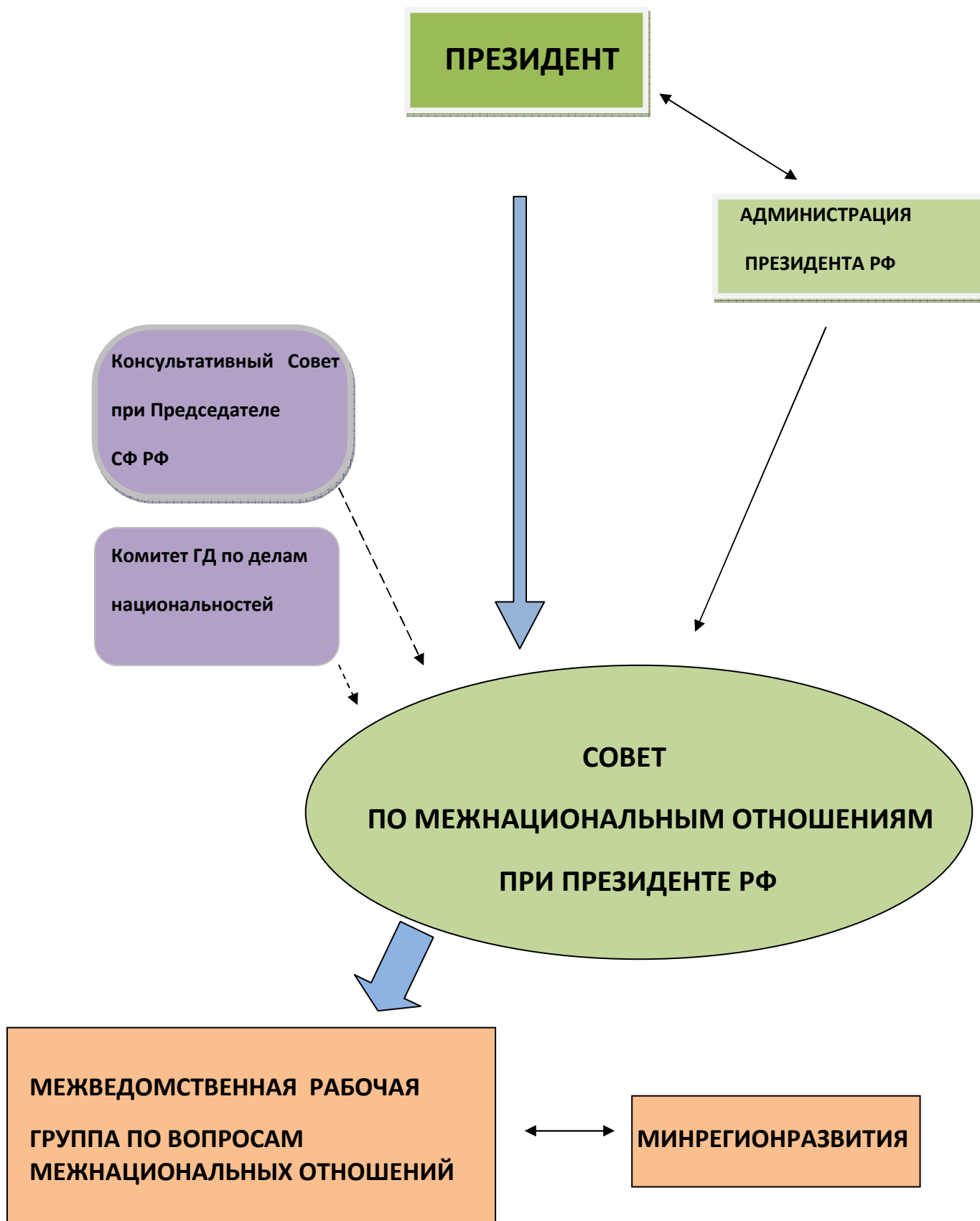
Согласно данным опроса<sup>105</sup> этой же организации по тематике межнациональных отношений в Москве и Санкт-Петербурге за 2011 год, 63% и 54% ответивших соответственно подтвердили, что за последний такие отношения стали напряжённей.

Приведенные данные более чем наглядно свидетельствуют о крайне неблагоприятном характере ситуации в сфере межнациональных отношениях в России. Основная цель действующих нормативных положений, на которых базируется государственная национальная политика РФ, а именно «поддержание межнационального согласия», не только не достигается, но, наоборот, её достижение год за годом лишь усложняется в виду соответствующих общественных настроений.

---

<sup>105</sup> <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112178>

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2 . СИСТЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**



## **ПОЯСНЕНИЯ:**

**Зеленый – органы власти, формирующие основные задачи в сфере национальной политики.**

**Розовый – органы власти, ответственные за выполнение задач в сфере национальной политики.**

**Фиолетовый – парламентские органы.**

**Синие стрелки – центральные направления взаимодействия институтов.**

**Черные стрелки – неафишируемые связи.**

**Пунктирные стрелки – связи консультативного характера.**

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ДИНАМИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ ПО МОТИВАМ МЕЖНАЦИОНАЛЬНОЙ РОЗНИ<sup>106</sup>**

Год	2004		2005		2006		2007		2008	
	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р
<b>У – убиты, Р – избиты и ранены</b>										
<b>Всего</b>	<b>50</b>	<b>219</b>	<b>49</b>	<b>419</b>	<b>66</b>	<b>522</b>	<b>93</b>	<b>623</b>	<b>116</b>	<b>499</b>
Темнокожие	1	33	3	38	2	32	0	38	2	23
Выходцы из Центральной Азии	10	23	18	35	17	60	35	82	63	123
Выходцы с Кавказа	15	38	12	52	15	72	27	64	27	76
С Ближнего Востока и Сев. Африки	4	12	1	22	0	11	2	21	2	13
Из других стран Азии	8	30	4	58	4	52	2	45	1	41
Люди «неславянской внешности»	2	22	3	72	4	69	20	90	11	56
Представители молодежных субкультур, левые и антифашисты	0	4	3	121	3	119	5	195	4	87
Бездомные	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Русские	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Евреи	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Религиозные группы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ЛГБТ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Другие или неизвестно	10	57	5	21	21	107	2	88	6	80

Год	2009		2010		2011		2012	
	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р
<b>У – убиты, Р – избиты и ранены</b>								
<b>Всего</b>	<b>94</b>	<b>443</b>	<b>44</b>	<b>410</b>	<b>26</b>	<b>196</b>	<b>19</b>	<b>187</b>
Темнокожие	2	59	1	26	1	19	0	25
Выходцы из Центральной Азии	40	92	20	86	10	35	7	35
Выходцы с Кавказа	18	78	5	45	6	17	4	14
С Ближнего Востока и Сев. Африки	0	2	0	2	0	5	0	0
Из других стран Азии	14	36	3	19	0	11	0	5
Люди «неславянской внешности»	9	62	7	100	1	25	1	14
Представители молодежных субкультур, левые и антифашисты	5	77	3	62	1	35	1	54
Бездомные	4	0	1	3	3	3	6	2
Русские	0	8	1	8	1	7	0	7
Евреи	0	3	0	3	2	2	0	0
Религиозные группы	1	2	0	22	0	24	0	10
ЛГБТ	0	0	0	3	0	3	0	12

<sup>106</sup> Доклад «Национализм-2012». Polit.ru

URL: [http://polit.ru/article/2013/03/14/2012-report\\_13-03-11/#\\_ftn78](http://polit.ru/article/2013/03/14/2012-report_13-03-11/#_ftn78) (дата обращения – 15 мая 2013 )