

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Методические материалы



УДК 323.11
ББК 66.3 (2Рос), 5
В74

Авторский коллектив:

Буданов М.А. (VI), Квашонкин А.В. (III), Коньков А.Е. (I),
Кошкидько В.Г. (III), Клименко Н.Л. (III), Купцова И.В. (IV),
Лившин А.Я. (IV), Полунов А.Ю. (Введение, Заключение),
Пронкин С.В. (II), Сажина В.А. (V), Сидоров А.В. (I),
Соловьёв К.А. (VI); Высоцкая З.Р. (Приложения)

В74 Вопросы реализации государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации: методические материалы / коллектив авторов; [научный редактор А.Ю. Полунов]. – М.: «КДУ», «Университетская книга», 2018. – 210 с.

ISBN 978-5-91304-857-8

Методические материалы подготовлены в рамках совместного проекта Федерального агентства по делам национальностей и Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и освещают наиболее актуальные аспекты современной государственной национальной политики в России. Материалы предназначены для использования в рамках образовательной программы Семинара «Вопросы реализации государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации», а также могут быть полезны специалистам, работающим в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений.

УДК 323.11
ББК 66.3 (2Рос), 5

Высказанные в методических материалах мнения отражают личные взгляды и исследовательские позиции авторов.

ISBN 978-5-91304-857-8

© Коллектив авторов, 2018
© «КДУ», 2018

Содержание

Введение.....	4
I. Закономерности формирования России как многонационального государства. Особенности современной этноконфессиональной карты России и мира.....	8
II. Содержание стратегических документов, определяющих основные направления государственной национальной политики. Правовые основы государственной национальной политики.....	34
III. Взаимодействие органов власти разных уровней в процессе реализации национальной политики и регулирования этноконфессиональных отношений.....	55
IV. Роль СМИ и институтов гражданского общества в системе межнациональных отношений.....	82
V. Особенности социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.....	114
VI. Природа этнополитических и этноконфессиональных конфликтов и пути их разрешения. Практические основы медиации (урегулирования) конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений.....	139
Заключение.....	161
Библиография.....	165
Приложения.....	173

ВВЕДЕНИЕ

Национальная политика – совокупность мер, направленных на регулирование отношений в этнокультурной сфере – является в настоящее время одним из важнейших направлений деятельности государства. Несмотря на развивающиеся в наши дни процессы глобализации, важнейшую роль в жизни людей продолжает играть осознание ими своей принадлежности к определенным этносам – устойчивым группам, отличающимся друг от друга языком, культурой, особенностями психики, традициями, территорией. Апелляция к этнокультурным ценностям – представлениям об общих истоках, единстве духовных традиций, психологии, культуре обладает мощным мобилизующим потенциалом, способна сыграть большую роль как в консолидации общества, так и в его разделении на противоборствующие группировки. Цель сбалансированной, выверенной национальной политики – обеспечение гармоничного развития разных этнических групп в рамках государства, сочетание интересов данных групп с сохранением и развитием единства политической общности граждан – государственной (гражданской) нации.

Этнонациональные проблемы глубоко интегрированы в живую ткань общественных отношений, что делает их особо сложным объектом регулирования. Национальная политика тесно связана со смежными направлениями деятельности государства – политикой в сфере миграции, семьи и демографии, взаимоотношений с религиозными организациями, культурно-языковой и образовательной политикой и др. Многие аспекты этнонациональных отношений (проблемы национальной психологии и мировосприятия, иерархии внутриэтнических связей, складывающиеся внутри диаспор, землячеств и др.) далеко не всегда доступны непосредственному регулирующему воздействию государственных органов. В связи с этим особое значение приобретает сотрудничество органов власти с институтами гражданского общества, представляющими те или иные этнические группы – ассоциациями, землячествами, национально-культурными автономиями, некоммерческими организациями этнокультурного профиля. Большую роль также играет влияние государства на сферу культуры и искусства, которое должно носить не прямой, рекомендательный характер, а также взаимодействие государства со СМИ.

При определении приоритетов политики в этнонациональной сфере необходимо учитывать, что этнос – явление

живое, развивающееся, претерпевающее сложную эволюцию в ходе взаимодействия с иными сходными по характеру группами. Государству следует учитывать объективный характер этнотрансформационных процессов, далеко не всегда доступных «внешнему» регулированию. Так, важнейшей особенностью современного общественно-политического развития является изменение всей совокупности этнонациональных отношений под воздействием глобальных миграционных потоков. Огромное влияние на национальную политику государства оказывает фактор памяти о прошлом, тот исторический контекст, в рамках которого подобная деятельность разворачивается. Наконец, значительное влияние на определение национальной политики оказывает территориальная структура государства, которое может носить федеративный или унитарный характер, включать в свой состав национально-территориальные автономии.

Организация государства как совокупности самоуправляющихся регионов, составляющая суть федерализма, объективно открывает возможности для более полного учета процессов, происходящих «на местах», гибкой реакции на эти процессы. В этом отношении федеративная организация государства может стать одним из условий, способствующих проведению гибкой, сбалансированной политики в сфере этнонациональных отношений. В то же время прямой связи между федерализмом и полиэтническим составом населения государства не существует. Стремясь избежать опасности сепаратизма, этнической и языковой дискриминации, большинство федераций старается избегать совмещения этнических и региональных границ. Классическим примером такого рода являются США, территориальная структура которых (границы штатов) никак не связана с зонами расселения различных этнических и расовых групп. В некоторых федерациях, носящих надэтнический характер – таких, как Германия – с целью обеспечения интересов этнических меньшинств их представителям облегчается доступ в муниципальные органы и региональные парламенты. В структуре правительства создаются различные консультативные органы, призванные заниматься правами этноменьшинств, должности уполномоченных по правам меньшинств и др. Россия значительно выделяется на фоне большинства федеративных государств мира, поскольку в ней существует унаследованная от СССР система «территориализации этничности», т.е. закрепления за определенными этническими группами национально-территориальных образований (республик, автономных

округов). Подобная территориальная структура России делает проведение в ней взвешенной и действенной национальной политики особенно сложной и ответственной задачей.

В последние годы руководство страны прилагает значительные усилия по повышению эффективности регулирования межэтнических отношений. Проявлением данной тенденции стало принятие в 2012 г. «Стратегии государственной национальной политики», обосновавшей основные направления деятельности государства по укреплению единства российской гражданской нации при одновременном сохранении этнокультурного многообразия России, обеспечении интересов входящих в ее состав этнических групп. В 2012 г. был также создан Совет по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, а в 2015 г. после долгого перерыва в составе федеральных органов исполнительной власти воссоздана структура, ответственная за реализацию национальной политики – Федеральное агентство по делам национальностей. В настоящее время складывается единая система управления в сфере национальной политики, включающая в себя специализированные органы власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Данные органы взаимодействуют с профильными комитетами законодательных собраний – Государственной думы и Совета Федерации, с институтами гражданского общества (Общественной палатой, консультативными советами при ведомствах и др.).

Характерной чертой национальной политики государства является в последние годы стремление придать своей деятельности более систематизированный, целенаправленный характер. Достижению данной цели служит, в частности, принятие в 2016 г. Государственной программы РФ «Реализация государственной национальной политики». Программа предусматривает предоставление с 2018 г. на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета субъектам РФ с целью поддержки эффективного решения этнонациональных проблем на местах. Активизируется деятельность профильных государственных и муниципальных учреждений (домов дружбы народов, этнокультурных парков и др.), создается дополнительный многофункциональный институт – Дом народов России – для поддержки деятельности национально-культурных автономий. Правительству РФ поручено рассмотреть вопрос о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы. В 2017 г. реорганизована система президентских грантов, выделяемых некоммерче-

ским организациям, с целью расширения поддержки межэтнических проектов.

Оценивая ситуацию в сфере межнациональных отношений, сложившуюся в России в последние годы, эксперты единодушно фиксируют ее улучшение, снижение напряженности практически по всем вопросам, касающимся этнических отношений. Властям удалось добиться заметного ослабления активности националистических и экстремистских организаций, лозунги которых ранее находили отклик у определенной части общества. Вместе с тем актуальной остается проблема возможного воздействия экстремистов на молодежь, в том числе посредством социальных сетей, разного рода виртуальных инструментов. Большое значение в связи с этим представляет задача повышения этнологической грамотности населения, распространения знаний (через систему образования, СМИ, Интернет) о прошлом и настоящем межнациональных и межконфессиональных отношений в России.

Среди задач, поставленных Президентом России в контексте реализации государственной национальной политики в 2017–2018 гг., выделяется такое масштабное начинание, как подготовка Закона о российской нации – комплексного нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере укрепления единства многонационального народа РФ. Ведется также подготовка закона, устанавливающего основы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в РФ и их интеграции в российском обществе. В связи с постепенным перемещением центра тяжести практической работы по реализации государственной национальной политики на местный уровень поставлена задача повышения квалификации руководителей, работающих в этнокультурной сфере. Органам местного самоуправления поручено определить должностных лиц, ответственных за реализацию государственной национальной политики. Наконец, в субъектах РФ создается информационная система, нацеленная на мониторинг состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и раннее предупреждение конфликтных ситуаций. Все это позволяет говорить о том, что реализация государственной национальной политики РФ выходит в настоящее время на новый уровень, успешно решая существующие в стране проблемы этнокультурного плана.

I.

**ЗАКОНОМЕРНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИИ
КАК МНОГОНАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА.
ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ
ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНОЙ КАРТЫ
РОССИИ И МИРА**

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666, разработана в целях обеспечения интересов государства, общества человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Содержание Стратегии базируется на всестороннем изучении истории и современного состояния межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации.

- Система межнациональных отношений в России – итог длительного исторического развития, в ходе которого прошли проверку временем различные механизмы обеспечения государственного единства и целостности полиэтнического и поликонфессионального государства. В результате исторического развития возникла сложная многоуровневая система национально-территориальных автономий, межэтнических и межконфессиональных контактов.
- Этническое пространство современной России характеризуется главной особенностью – наличием русского мегаэдра, граничащего с меньшими по размерам иноэтническими территориями. При этом идет процесс сглаживания этнокультурных барьеров между ними, развития контактных зон. Среди многонациональных регионов особое место занимают три – Северный Кавказ, Южно-Сибирский тюрко-монгольский пояс и Урало-Поволжская мультикультурная область.
- Поликонфессиональный характер современного российского общества, унаследованный от прошлого исторического развития, в свою очередь определяет будущее нашего социума. Религия и межконфессиональные отношения выступают глубинным фактором развития, оказывающим более долговременное влияние, чем идеологические и политические убеждения, что является одной из констант формирования цивилизационной идентичности.
- Федерализм – ключевая конституционная основа современного Российского государства. Он возник как форма наделения полномочиями государственной власти органов управления территориями, населенными различными этни-

ческими общностями. Впоследствии федерализм превратился в универсальный инструмент управления в крупнейшем государстве мира, в полномасштабную организационную матрицу центр-периферийных связей. Разделение понятий федеративных (государственных) и национальных (этноконфессиональных) отношений, территориальной и национальной политики является важным показателем развития политической культуры российского общества, его зрелости и готовности к долгосрочному национальному единству.

- Избранный Россией путь национального строительства на базе идей российской гражданской нации является единственно возможным для обеспечения консолидации общества в условиях сохранения разнообразия этнического и конфессионального состава населения.

ПОЛИЭТНИЧНОСТЬ И ПОЛИКОНФЕССИОНАЛИЗМ – ИСТОРИЧЕСКАЯ ОСОБЕННОСТЬ РОССИИ

Российское государство в течение веков формировалось и развивалось как многонациональное объединение. Истоки этого можно проследить еще в эпоху Владимиро-Суздальской Руси и складывания централизованного Московского государства. Инкорпорация в состав Московского великого княжества во второй половине XV века территории Новгородской республики означало не только формирование русско-православного ядра государства, но и перевод в российское подданство финно-угорских народов севера Европейской части России (карелы, коми, коми-пермяки, ханты, манси, саамы). Присоединение земель Рязанского княжества в начале следующего столетия включило в состав Московского государства часть мордовских территорий. Вхождение в этот период нерусских народов в состав Московской державы облегчалось широким распространением православия в их среде. Если же в той или иной местности преобладали языческие верования, тогда христианизация выступала инструментом обеспечения территориального единства.

Интенсивный территориальный рост России в XVI веке превратил ее в полиэтническое и поликонфессиональное государственное образование. Уже в этот период определяются основные фронтиры России, зарождение которых связано с организацией великокняжеской береговой службы на реке Оке. Потребность защиты государственной территории от враждебных набегов соседей приводила к формированию пограничных зон, где

складывалась сложная система взаимоотношений планомерно направляемых властью воинских отрядов со стихийно возникающими организациями беглых людей. Подобная ситуация давала беспокойным окраинам определенную автономию в своем развитии. По мере укрепления власти Москвы это военизированное сообщество «откатывалось» дальше от центра страны. Наиболее ярким примером такого развития выступает донское казачество. Тем самым и определились основные фронтиры расширения государственной территории России – северный (север Европейской части России), восточный (поволжские и уральские регионы, а далее – Сибирь и Дальний Восток) и южный (от Дикого Поля до Причерноморья и Северного Кавказа).

В XVI веке с увеличением размера территории России происходят качественные изменения в составе ее населения. Присоединение при Иване Грозном Казанского и Астраханского ханств перевело в практическую плоскость задачу организации регионального управления с учетом этнических и конфессиональных факторов. Постепенно складываются две основные модели взаимодействия русского государства с иноэтническими территориями:

- ассимиляция местных элит за счет сохранения за ними части ресурсов и автономности региона;
- военно-административное управление присоединенными территориями.

Развал Золотой Орды и поглощение Россией ее осколков потребовало решения проблемы организации взаимодействия православного государства с мусульманским миром. Рост в русской политической элите татарской прослойки свидетельствовал о том, что постепенно выработывался механизм этноконфессионального взаимодействия на основе сотрудничества политических элит.

Вставка 1.1: Касимовское царство

В середине XV века на русских землях создается Касимовское царство с центром в Городце-Мещерском, получившем позднее название Касимов. Этот удел был получен Касим-ханом, сыном казанского хана Улуг-Мухаммеда, за поддержку великого князя Василия II. Основную массу населения этого удельного княжества составляли татары, мещера, мордва, русские. Его «цари» и «царевичи» назначались из представителей династий Казанского, Крымского, Сибирского и других ханств. Этот удел просуществовал до XVII века и стал, по мнению некоторых исследователей, прообразом национально-территориальной автономии (Вельяминов-Зернов, 1863–1887).

Освоение Сибири в XVII веке присоединило к Российскому государству территории между Уралом и Тихим океаном, что сделало еще более сложной этнокультурную карту страны и систему управления вновь присоединенными территориями. Выработанные ранее механизмы государственного управления новыми землями получили свое дальнейшее развитие: территории крупных этнических образований сохраняли некоторую автономию (например, местные князья сохранили власть в Якутии). Иногда принятие в русское подданство тех или иных народов сопровождалось оформлением официальных решений, но зачастую обходились и без них. Периферийность Сибири в системе мирохозяйственных и конфессиональных (на этих территориях было еще мало мусульман и буддистов) связей того времени значительно облегчала ее освоение русскими.

В начале XVII века устанавливается контроль России над областью Дона, где сложилось казачье сообщество на основе пришедшего славянского населения. Автономность этой территории подтверждало сохранение традиционной власти атаманов, опирающееся на особое самосознание населения этой территории.

Во второй половине XVII века в составе Российского государства оказалась еще одна достаточно беспокойная окраина – Левобережная Украина и Киев. Это произошло в результате решения украинской элиты (Переяславская рада 1654 г.), закрепленного победами России в войне с Польшей, признавшей переход этих земель под власть Москвы. Первоначально Украина сохраняет определенную автономию (гетманскую власть и особый статус региона), но постепенно подверглось унификации, уподобляясь другим регионам России.

В XVIII–XIX веках продолжилось интенсивное расширение территории Российского государства: его составными частями стали земли на западе – Прибалтика, западные Украина и Белоруссия, польские и финские земли, на юге и востоке в состав Российской империи вошли Причерноморье, Кавказ, Центральная Азия, ряд территорий Сибири и Дальнего Востока. Присоединение этих территорий происходило в результате острых геополитических конфликтов с ведущими мировыми державами (европейские страны, Турция, Китай и др.) и сопровождалось усложнением ситуации в конфессиональной сфере. Последователи западного и восточного христианства, а также мусульмане имели достаточно развитую собственную самоидентичность, что еще более усложняло достижение этнокон-

фессионального баланса при проведении государственной политики. Выработывается ассиметричная политика имперского центра в отношении национальных окраин, сопровождавшаяся регулярными попытками найти эффективное соотношение между введением единой модели регионального управления и учетом этнических и конфессиональных особенностей окраинных территорий.

Вставка 1.2: Великое княжество Финляндское в составе Российской империи

В результате русско-шведской войны 1808–1809 гг. в состав Российской империи вошло Великое княжество Финляндское – образование с широкой автономией. Национальный состав населения (1914 г.): 86,1% финны, 13,5% шведы и 0,4% представители других национальностей. Конфессиональный состав (1914 г.): протестанты – 98%, православные – 1,9%. Центральную власть в Финляндии представлял генерал-губернатор, назначаемый императором и председательствующий в Финляндском Сенате, членами которого могли быть только уроженцы Финляндии. Существовал также четырехпалатный сословный сейм (парламент). Монарх не мог без согласия сейма принимать новые и изменять старые законы, вводить налоги, изменять привилегии сословий. Реформа 1869 г. сохраняла сословный принцип представительства, отстранявший от выборов 70% населения Финляндии. Лишь в 1906 г. был утвержден закон о введении однопалатного сейма, избираемого на основе всеобщего (с 24 лет) и равного избирательного права при тайном голосовании. С 1878 г. Великое княжество получило право на формирование собственных вооруженных сил, использование которых допускалось только внутри Финляндии. В 1860 г. была введена автономная денежная единица – марка, которая в 1877 г. была переведена на золотую основу. На рубеже XIX–XX веков активизировалась политика российского правительства по ограничению финляндской автономии в сфере таможенной деятельности, денежной системы, вооруженных сил, законодательства и административного управления. В ноябре 1917 г. сейм провозгласил себя носителем верховной власти, а Финляндию объявил суверенным государством, независимость которого была признана советским правительством в декабре 1917 г. (Политическая история..., 2010).

Политика опоры на местную знать активно проводилась в Сибири. Например, Устав об инородцах 1822 г. определял систему управления для сибирских кочевников, согласно которому родовое управление предусматривалось для каждого стойбища и улуса. Несколько родовых управлений образовывали инородную управу с выборными головой и заседателями. Результаты этих выборов утверждались представителями центральной власти.

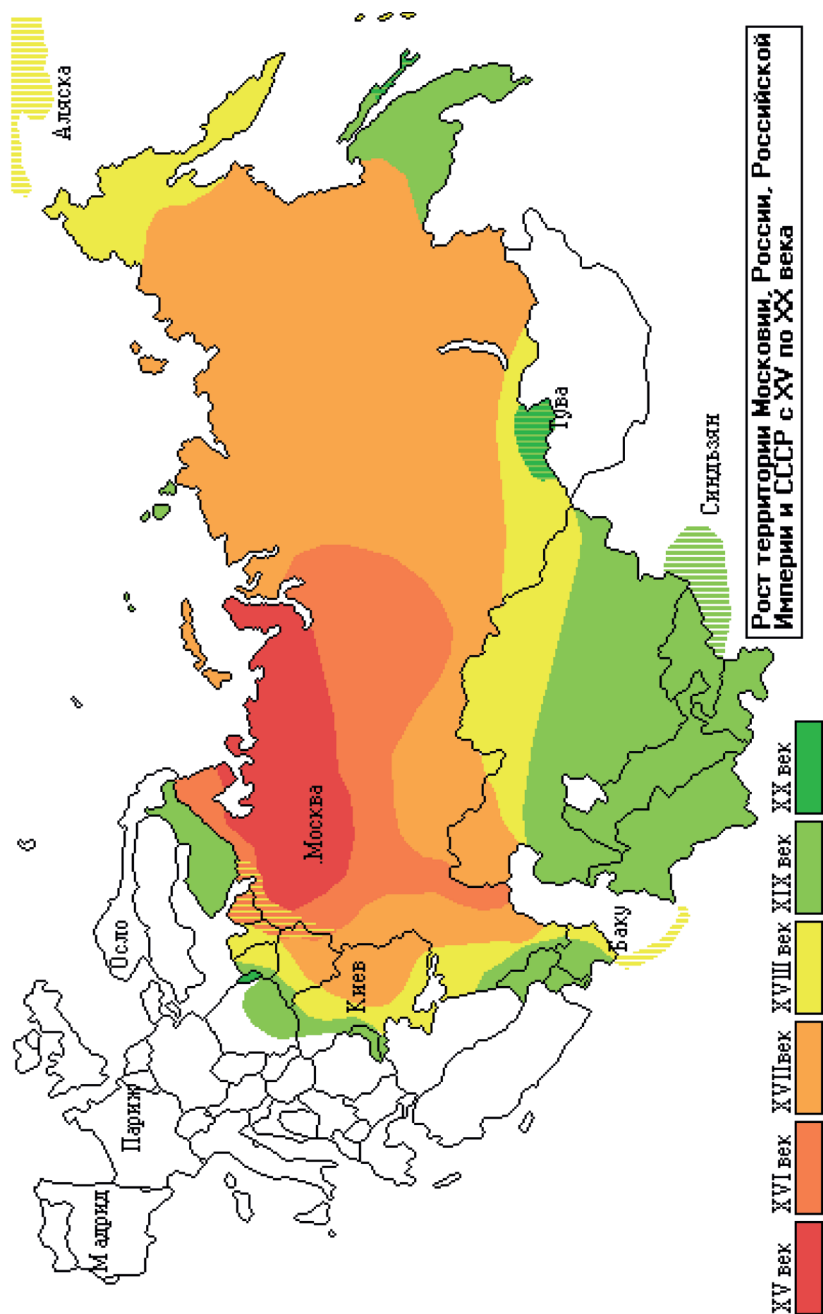
Иной вариант управления был предусмотрен для оседлых народов – степные думы, состоящие из местной знати.

В ряде национальных регионов предусматривалось установление военно-административного управления. В 1844–1845 гг. формируется централизованное управление на Кавказе во главе с наместником, имеющим свой совет и канцелярию, и военными губернаторами.

Революционные потрясения 1917 г. сопровождались усилением национальных и автономистских движений, среди которых наиболее ярко этническая идентичность проявлялась в Прибалтике, Украине, Закавказье, Центральной Азии. Приход к власти большевистской партии означал победу сторонников этнического федерализма, предусматривающего развитие процесса федерализации с созданием субъектов в виде национальных государственных образований. На территории бывшей Российской империи возникло несколько независимых государственных образований, базирующихся на этническом принципе (РСФСР, Украина, Белоруссия, Азербайджан, Хорезмская и Бухарская народные республики и другие). Их объединение в рамках СССР в 1922 г. оказалось результатом не столько этнической, сколько идеологической идентификации. Возникла система двухуровневой федерации, когда внутри федеративного Советского Союза существовала федеративная Россия (РСФСР).

РСФСР была провозглашена в начале 1918 г. Программное большевистское требование о праве наций на самоопределение (при этом отделение и образование самостоятельного государства рассматривались как крайняя мера) предусматривало федеративное государственное устройство для полиэтничного государства. В результате возникла беспрецедентная по сложности система национально-территориальных автономий: внутри союзных республик создавалась иерархия этнических автономий более низкого порядка – автономные республики (АССР) в составе союзных республик, автономные области и национальные (позднее получили название автономные) округа (входили в состав более крупных регионов).

Распад СССР в 1991 г. ликвидировал советскую федерацию первого уровня и превратил Россию в независимое государство, политико-административная структура которого оказалась унаследованной от советских времен и отражала российскую полиэтничность и поликонфессиональность.



ЭТНИЧЕСКАЯ КАРТА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Точное число народов, проживающих на территории РФ, не вполне поддается учету, поскольку само выделение тех или иных этносов зависит от установленных правил переписи и подведения итогов. В переписи 1989 г. выделено 128 народов, а перед переписью 2002 г. была поставлена задача учета этнических групп внутри народов. В результате итоги переписи говорят о 182 народах. При проведении переписи 2010 г. было выделено 193 народа, а в результате проработки полученных данных перечислены уже 318. При этом существенного изменения этнической карты нашей страны не произошло.

Необходимо также учитывать, что из 193 выделенных в переписи 2010 г. народов 145 получили статус отдельных народов, а 48 – этнических групп. Из этих 145 народов 80 можно отнести к коренным для России, 28 – к народам стран ближнего зарубежья и 38 – к народам дальнего зарубежья.

Разрушение Советского Союза превратило РФ в самостоятельное государство с более высокой долей русских в составе всего населения. Согласно переписи населения 2010 г., из всех лиц, обозначивших свою национальность, русских было 81,2% (эта цифра будет чуть меньшей, если считать долю в общей численности населения).

Таблица 1.1:

**Численность русских в Российской Федерации
по данным переписей населения 1989, 2002 и 2010 годов (тыс. чел.)**

	1989	2002	2010
Все население	147 022	145 167	142 857
Русские	119 866	115 891	111 017

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Коренные народы России, кроме русских, насчитывают около 19,2 млн. чел., что составляет 13,4% населения, народы ближнего зарубежья – 5,9 млн. чел. или 4,2% населения, народы дальнего зарубежья – 1 млн. чел. или 0,7% населения.

Из 145 народов, выделенных переписью 2010 г., большую часть (98) составляют этносы, численность которых не превышает 50 тыс. человек (численность менее 50 тыс. человек выступает одним из критериев определения малочисленного народа согласно Федеральному закону от 30.04.1999 г. «О гарантиях

Вставка 1.3: Рост числа людей, не указавших национальность в ходе переписей населения

Не указали своей национальности в ходе переписи 2010 г. 5,6 млн. чел. (3,9%). Этот последний показатель нарастает от переписи к переписи. Итоги переписи 2002 г. выделяют таких 1,5 млн. человек, из которых 1 млн. проживали в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области. Перепись 2010 г. свидетельствует о росте этой категории в тех же регионах. При этом в 20 регионах их больше 5% населения. В Санкт-Петербурге, например, национальность не указали 13,4% населения. Таким образом, люди «без национальности» постепенно превращаются во второй по численности «народ» России.
Подробнее: (Этническое и религиозное..., 2018. С. 2).

прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). Свыше 1 млн. человек в своем составе насчитывают только 7 народов, из них 5 – коренные народы России, а 2 – народы ближнего зарубежья.

Таблица 1.2:

Динамика наиболее многочисленных народов Российской Федерации по данным переписей населения 1989, 2002 и 2010 годов (млн. чел., %)

	1989	2002	2010
СНГ всего	147,0 (100%)	145,2 (100%)	142,9 (100%)
Русские	119,9 (81,5%)	115,9 (79,8%)	111,0 (77,7%)
Татары	5,5 (3,8%)	5,6 (3,8%)	5,3 (3,7%)
Украинцы	4,4 (3,0%)	2,9 (2,0%)	1,9 (1,3%)
Башкиры	1,3 (0,9%)	1,7 (1,2%)	1,6 (1,1%)
Чуваши	1,8 (1,2%)	1,6 (1,1%)	1,4 (1,0%)
Чеченцы	0,9 (0,6%)	1,4 (0,9%)	1,4 (1,0%)
Армяне	0,5 (0,4%)	1,1 (0,8%)	1,2 (0,8%)

Источник: составлено по данным Федеральной службы государственной статистики.

Данные переписей показывают стабильность ранжирования этнического состава страны: среди первой «семерки» все сохранили свои места между переписями 2002 и 2010 гг. (Этническое и религиозное..., 2018. С. 30).

Сравнение итогов двух периодов между переписями свидетельствует об общей динамике изменения численности народов: сокращении темпов прироста народов, численность которых возрастает, и ускорение убыли у депопулирующих этносов. Но полнота сбора и анализа этих данных постоянно сокращается: в начале 2000-х при государственной регистрации национальность указана только у половины родившихся и умерших. В 2008 г. государственная статистика прекратила учет естественного и миграционного движения населения в национальном разрезе.

Этническое пространство современной России характеризуется главной особенностью – наличием *русского мегаядра*, граничащего с меньшими по размерам иноэтническими территориями. При этом идет процесс сглаживания этнокультурных барьеров между ними, развития контактных зон. Среди многонациональных регионов особое место занимают три – Северный Кавказ, Южно-Сибирский тюрко-монгольский пояс и Урало-Поволжская мультикультурная область.

Северный Кавказ является одним из самых мозаичных этноконфессиональных регионов не только нашей страны, но и всего мира. На относительно небольшой территории (1% всей территории России) наблюдается переплетение различных этносов и этнических групп, численность которых превышает 6% населения всей страны. Являясь частью большого Кавказского макрорегиона, включающего и степные районы на севере с преобладанием русского населения, и государства Южного Кавказа (Грузия, Армения, Азербайджан), геопространство этого района отличается особой структурированностью – отсутствием единого центра и периферии. Физико-географические условия Северного Кавказа, историческое развитие этой территории привели к формированию мозаики этнокультурных миров, характеризующейся отсутствием плавных переходов, контактных зон между ними. На Северном Кавказе выделяются три автохтонных этнокультурных очага – Адыгский (на западе Кавказа), Вайнахский и Дагестанский (на востоке). Кроме автохтонных (иберо-кавказских) народов на Северном Кавказе имеются ираноязычные и тюрко-монгольские этносы. Проживающий в Северной Осетии ираноязычный народ осетины представляет собой христианский анклав в окружении кавказских мусульман. Тюрко-монгольские ареалы образуют на востоке региона кумыки, ногайцы, монголоязычные калмыки-буддисты, переселив-

шиеся из Джунгарии (Западной Монголии) в XVI-XVII веках. На западе карачаевцы и балкарцы (единный тюркский этнос с общей культурой и языком) оказались разделенными Эльбрусским массивом. Сложность этнической карты Северного Кавказа привела к несовпадению административно-территориального деления и этнического расселения, что является основой для регулярного появления различных проектов консолидации тюркских и адыгских народов.

Урало-Поволжский полиэтничный регион характеризуется дисперсностью расселения волго-уральских народов. Обширная этноконтактная зона этих этносов с русским народом стирает четкие этнокультурные рубежи между ними. Если применительно к расселению народов на Северном Кавказе возможно говорить о мозаичной обособленности, то в Урало-Поволжье речь должна вестись о пространственной чересполосице. В этническом плане население региона представлено преимущественно тюрками (татары, башкиры, чувашаи), угро-финнами (мордва, марийцы, удмурты) и славянами (русские, украинцы и белорусы). В республиках Урало-Поволжья русские уступают по численности тюркским титульным этносам, но преобладают среди угро-финских. Татары, наследники древнейшей письменной культуры и государственности в регионе, являются самым «городским» этносом Поволжья – 2/3 татар живет в городах, тогда как у их соседей эта доля не превышает половины.

Иноцивилизационными центрами *Южно-Сибирского тюрко-монгольского пояса* выступают Тыва и Бурятия, меньше подверженные русскому влиянию по сравнению с Хакасией, Алтаем и Горной Шорией (территория Кемеровской области). Среди этих регионов Тыва, вошедшая в состав СССР лишь в 1944 г., отличается большей степенью дистанцированности от русского влияния и концентрацией титульного этноса в республике. Свообразием республик этого региона выступает более прочная связь с зарубежным миром на конфессионально-культурной основе.

Крупные этнические анклавы в ходе исторического развития страны оказались окруженными русским мегадромом. К их числу следует отнести *Карелию, Коми и Якутию*, отличительной особенностью которых является преобладание в составе населения русских. Якуты – самый северный из тюркоязычных народов – этнографически стоят ближе к палеоазиатским северо-сибирским народам, чем тюркам Южной Сибири, и испытали значительное влияние русского этноса. Карелы, составляющие

1/10 часть населения республики, отличаются двойной культурной ориентацией (Россия и Финляндия), как и другие финноязычные народы европейского Севера России.

Гибель традиционных хозяйственно-культурных укладов жизни *коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока* поставила их на грань вымирания, что привело к формированию особой государственной политики по отношению к этим этносам. Уничтожение родовых кочевий, упадок пушного промысла, морской охоты и рыболовства разрушили естественную среду их обитания. Наблюдается усиление процессов переселения этих народов в города. Достаточно высокий уровень урбанизированности отмечается у шорцев (71,1%), ороков (58,1%), камчадалов (56,6%), кумандинцев (54,7%) и манси (51,8%). Снижают свое значение традиционные языки аборигенов при повышении значимости русского языка. Например, согласно переписи 2010 года, из 18 801 проживающих в ХМАО хантов, указавших владение языками, владение хантыйским языком указали 3 268 человек, русским – 18 757 (Этническое и религиозное..., 2018. С. 244–273).

КОНФЕССИОНАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Поликонфессиональный характер современного российского общества, унаследованный от прошлого, во многом определяет настоящее и будущее нашего социума. Религия и межконфессиональные отношения выступают глубинным фактором развития, оказывающим более долговременное влияние, чем идеологические и политические убеждения, что является одной из констант формирования цивилизационной идентичности.

Возрождение традиционных конфессий России на рубеже XX–XXI столетий и возвращение религии в общественную жизнь во многом объясняется ее смыслообразующей ролью в структурировании повседневности, особенно в кризисных условиях (Инглхарт, 2018). Возрастание роли религиозного фактора требует оптимизации управленческих стратегий по обеспечению единства и стабильности социальной системы, использованию религии как ресурса политической и социальной консолидации. Для выявления форм влияния религиозного фактора на общественное поведение следует учитывать структуру религиозных воззрений россиян, их конфессиональную приверженность.

Вставка 1.4: Религиозная приверженность жителей России

Согласно опросам общественного мнения, в 2014 г. 69% жителей РФ причисляли себя к последователям православия, 5% являлось последователями ислама, 6% заявили о своей вере в высшую силу, не связав ее ни с одной из конфессий, 10% придерживались атеистических взглядов, а последователей других религий оказалось всего 2%. Если сравнивать с подобными опросами 2009 и 2012 гг., то отмечается снижение внеконфессиональных верующих в 2 раза и стабилизация количества приверженцев православия и ислама, а также группы атеистов (Российское общество..., 2015).

Православие выступает важнейшей доминантой российской цивилизации. Русская православная церковь является крупнейшей православной церковью мира, хотя Россия занимает последнее место в списке стран Православного мира (страны с православием как доминирующей конфессией) по доле православных в общей численности населения. В России большинство православных (до 95%) являются представителями русского, украинского и белорусского народов, еще 2–3% – представители угро-финских народов, также православия придерживаются основная часть осетин, некоторые группы абхазов, чуваша, большая часть якутов, алтайцев, шорцев, частично хакасы, ненцы и другие малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (Православие..., 2017).

Вторая по числу приверженцев конфессия в РФ – *ислам*. Большинство российских мусульман являются приверженцами ортодоксального ислама суннитского толка, при этом из четырех представлены два мазхаба (направления) суннизма – ханафизм и шафиизм. Шиизм распространен только среди проживающих в России азербайджанцев, небольшие группы его сторонников существуют в Дагестане, городах Нижнего Поволжья, Москве. Почти 3/4 мусульман – тюркские народы (Урало-Поволжье и Кавказ). Остальные мусульмане представляют северокавказскую языковую семью – адыгские, вайнахские и дагестанские этносы, некоторые группы осетин. Среди мусульман России крупнейшим этносом являются татары, сохраняющие мусульманские традиции и в Татарстане, и в своей диаспоре за пределами титульной республики (2/3 российских татар проживает за пределами Татарстана) (Православие..., 2017).

Основными регионами проживания российских *буддистов* являются Калмыкия (единственный в Европе компактный ареал буддистской культуры), Тыва и Бурятия. По сравнению

с Тывой, Бурятия в конфессиональном отношении представляет собой более гетерогенный регион: западные буряты с длительными традициями оседлого проживания исповедуют православие, тогда как забайкальские буряты придерживаются ламаизма. Необходимо учитывать, что российские буддисты занимают положение на стыке российского и ламаистского культурных миров (Буддизм., 2017).

Католицизм представлен в конфессиональном мире России общинами поляков, литовцев и немцев. Среди российских немцев примерно 1/3 является католиками. Они проживают в основном на юге Сибири, Северном Кавказе, в Поволжье, Калининградской области. Польские католические общины расположены в основном в Алтайском крае, Омской, Томской, Иркутской областях, а также крупных городах европейской России. Католические общины Москвы и Санкт-Петербурга более полиэтничны по своему характеру (Католицизм., 2017).

В России *протестантизм* представлен многими своими направлениями, но наиболее многочисленными по числу сторонников являются лютеранство и баптизм. Лютеранами являются большинство верующих российских немцев, финнов, эстонцев, латышей. Состав баптистских общин более полиэтничен, их достаточно много в крупных городах страны (Протестантизм., 2017).

Большинство проживающих в России верующих армян являются приверженцами *Армяно-григорианской апостольской церкви* – особого направления в христианстве, отличающегося от православия, католицизма и протестантизма. На рубеже XX-XXI веков отмечается рост численности армяно-григориан в России, что связывается с большими миграционными потоками из-за рубежа (из Армении, Грузии, Азербайджана и Нагорного Карабаха). Крупнейшие общины армяно-григориан сосредоточены в Ставропольском и Краснодарском краях, Ростовской области, а также Москве и Санкт-Петербурге.

Иудаизм исповедуются верующими евреями. Их общины расположены в крупных городах России – Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Самаре, Саратове (Иудаизм., 2017).

Согласно проводимым социологическим исследованиям, конфессиональное пространство России характеризуется высокой устойчивостью. Существование в рамках единого государства представителей различных конфессий позволило вырабатывать механизмы обеспечения межрелигиозного мира.

Таблица 1.3:

Положительное отношение представителей религиозно-мировоззренческих групп к приверженцам разных вероисповеданий (%)

Представители групп	Массив в целом	Православные	Мусульмане	Верующие вне конфессий	Атеисты
Православия	81	93	68	61	42
Старообрядчества	26	29	22	20	12
Католицизма	22	25	22	16	11
Протестантизма	16	18	21	12	10
Ислама	21	19	89	15	9
Иудаизма	16	17	26	10	9
Буддизма	21	22	23	17	11
Нетрадиционной религиозности	7	7	11	7	5
Неверующих	22	19	15	28	41

Источник: (Российское общество..., 2015. С. 310).

Приведенные в таблице данные свидетельствуют как о высокой доле представителей различных религиозных групп, положительно относящихся к православным, так и о положительном в целом отношении православных к иным этническим группам. Особого внимания заслуживают взаимоотношения православных и мусульман. Если положительное отношение к мусульманам демонстрирует 19% православной группы, то аналогичный показатель в отношении к православным у мусульман составил 68%. Такой неравновесный показатель в отношении ислама связан не с конфессиональными, а с социально-экономическими (миграция) и внешнеполитическими причинами (деятельность экстремистов, нестабильность Ближнего Востока). В этих условиях становится важной организация православно-мусульманского диалога для сопротивления распространению в России агрессивного ислама в экстремистских формах.

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК МАТРИЦА ГОСУДАРСТВЕННО-НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СИНТЕЗ ПРОШЛОГО И НАСТОЯЩЕГО В ПОЛИЭТНИЧНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Россия всегда была государством, намного превышавшим по территории своих соседей. А так как «в крупных странах возникают два типа, два уровня политики: один – центральная политика, а другой – региональная политика» (Гибсон, 2005. С. 21), то какие бы элиты не приходили к власти и какие бы задачи они перед собой не ставили, им постоянно приходилось решать одну и ту же общую проблему – обеспечивать единство этих политик, обеспечивать баланс отношений между государством как институтом и многочисленными и разнообразными народами, проживающими на его обширной территории.

Каждый этап исторического развития сопровождался включением в состав страны новых земель с проживающими на них людьми, которые, в отличие от западноевропейского метода колониально-потребительского взаимодействия с вновь занимаемыми территориями, последовательно интегрировались в общее политико-экономическое пространство. Просуществовав более 200 лет под властью татаро-монголов, Русь переняла от Золотой Орды принцип веротерпимости в отношении с другими народами. Это не было характерно для западноевропейской цивилизации, которая расширялась в ходе крестовых походов, сопровождалась активной, нередко агрессивной миссионерской деятельностью католической церкви во вновь открываемых европейцами землях.

Когда к России присоединялись новые территории (и вместе с ними проживающие на них народы), православие не становилось фактором, определяющим экспансию. Российские власти не преследовали иноверцев, если те не угрожали безопасности государства (старообрядцы в данном случае не могут быть отнесены к иноверцам, поскольку рассматривались как ответвление православия). Россия была и остаётся многоконфессиональной страной: мировые религии здесь сосуществуют с местными традиционными верованиями. Подобное сосуществование уникально и является одной из важнейших особенностей российского общества.

Жизнь местных народов в ходе территориального расширения государства также почти не затрагивалась. Их интеграция

в единое общество обеспечивалась, прежде всего, формально-юридически – через подданство или гражданство. В остальном государство старалось сохранять и поддерживать самобытность и идентичность местных этносов – зачастую обеспечивая им льготные (по сравнению с русским этносом) условия существования: практиковались освобождение от налогов, призыва в армию, предоставление прав на собственную конституцию и органы власти и др. Очень часто на местах сохранялись существующие политические и социальные структуры (власть эмиров и ханов, баронов и князей).

Российская империя, несмотря на унитарный характер государственного устройства, практиковала в отношении населявших её народов «самые различные (в большинстве случаев, гибкие и эффективные) способы обеспечения влияния и достижения относительной стабильности на окраинных территориях страны. Это прежде всего ограниченная автономия, протекторат. При этом они допускались лишь в той мере, в какой не нарушали основной, краеугольный принцип Российской империи – её единство» (Шульженко, 2005. С. 32).

В советскую эпоху провозглашалась уже линия на «выравнивание» уровня развития разных народов (Сталин, 1947. С. 35–36, 39–40). Это не могло не сказываться и на их традиционном образе жизни: на территориях расселения отдельных народов форсированными темпами строили города, промышленные предприятия, создавали современную инфраструктуру. Тогда же появилось квотирование мест в высших учебных заведениях для обучения представителей ряда национальных групп.

Народам, не знавшим прежде государственности или, как минимум, не выдвигавшим требований по наделению их особыми политическими статусами, предоставлялись суверенитет и автономия. Новые политические статусы распространялись на территории, где соответствующие народы не всегда были доминирующими. Параллельно осуществлялось распространение системы советской власти, внедрение западной философии марксизма в сознание народов, которые прежде вели традиционный способ хозяйствования и жили в соответствии с обычаями, установленными феодальными отношениями и жёсткими религиозными ограничениями.

Государствообразующая роль русского этнического мегаядра воспроизводилась за счёт активной миграции русских на территории республик и автономий для обеспечения провозглащён-

ного «выравнивания». Так было в периоды индустриализации, коллективизации, во время освоения целинных и залежных земель. Такие миграции, создав после 1991 г. серьезную проблему для русскоязычного населения, оказавшегося после распада СССР за пределами своей исторической Родины, являлись в то же время важным оставались механизмом обеспечения всё того же единства страны, интеграции всех территорий в единое социально-историческое пространство.

В советской России впервые были проведены границы между национальными (где компактно проживают определённые этносы) и преимущественно русскими (где помимо русских нет явно выраженных крупных этнических общностей) регионами. Были образованы республики, автономные области, национальные (позднее – автономные) округа. Как способ, которым это было сделано, так и сам факт подобного разделения могут вызывать дискуссии (хотя бы потому, что эти границы неоднократно менялись на протяжении XX века), однако именно на советском административно-территориальном делении и на предоставленных тогда территориям статусах основывается и современное федеративное устройство России.

Федерализм является относительно новой с исторической точки зрения формой государства для России и всё ещё находится в процессе становления. В современном смысле он начал развиваться с момента заключения Федеративного договора 1992 г. и принятия Конституции РФ 1993 г. В этих документах были отражены основные принципы федерализма в стране, определён перечень субъектов федерации, заявлены предметы ведения центра и регионов как федеративных единиц.

Советская форма территориального устройства лишь формально-юридически рассматривается как федерация (Златопольский, 1967): и СССР, и тем более РСФСР как его составная часть были централизованными государствами, опирающимися на жёсткую партийно-государственную вертикаль. Поэтому и становление федерализма в стране сегодня принято связывать именно с последствиями «парада суверенитетов» начала 1990-х гг. До этого времени Россия не практиковала реальных отношений на паритетных началах между центральной властью и территориальными единицами, рассматриваемых классической теорией федерализма в качестве основы для формирования федеративных связей.

С другой стороны, нельзя не отметить, что сегодняшний российский федерализм во многом стал наследием ленинской, советской традиции: почти все нынешние границы субъектов РФ повторяют устоявшееся административно-территориальное деление РСФСР. Велика зависимость территорий от принимаемых в федеральном центре решений. Тем не менее, федерализм в современной России основывается на компромиссе именно с национальными (этническими) регионами страны (республиками), пожелавшими обрести новый относительно высокий статус на очередном этапе развития страны. И это обусловило распространение федерализма на другие территории – области и края.

В дальнейшем федерация стала развиваться – и развивается до сих пор – как осознанная конституционная конструкция, призванная оптимизировать управление в обширном российском государстве.

Федерализм – это такая форма территориального устройства государства, при которой в стране действует более одного самостоятельного уровня власти (как правило, центральное правительство и правительства территориальных единиц: субъектов федерации, штатов, земель, провинций, регионов и др.), каждый из которых обладает собственной компетенцией, в рамках которой они могут осуществлять самостоятельное правовое регулирование, собирать налоги, осуществлять расходы и т.д.

В современном мире насчитывается не более двух десятков федераций. Это те страны, которые в своих конституциях или других основополагающих документах прямо зафиксировали у себя федеративную организацию власти. Все остальные государства являются унитарными. Страны, являющиеся федерациями, находятся на всех материках и во всех частях света. В Европе это Швейцария, ФРГ, Австрия, Бельгия, в Азии – Индия, Малайзия, в Африке – Нигерия, Эфиопия, в Северной Америке – Канада, Мексика, в Южной Америке – Бразилия. Они различаются размерами территории и населения: от бескрайней Канады и многонаселённой Индии до крохотных Коморских островов в Индийском океане. Во всех этих странах практикуются разные политические режимы и формы правления.

Уже не приходится спорить с тем, что современный федерализм возник именно как один из способов регулирования отношений между народами, населяющими РФ. «Россия сегодня выбирает федеративный тип государственного устройства...

потому, что он исторически выстрадан нашими народами, исконно стремящимися к сохранению самостоятельности и национальной самобытности» (Основы., 2001. С. 335).

В начале 1990-х гг. на волне «парада суверенитетов» федерализм призван был выполнять две принципиально важные для национальных отношений страны функции. С одной стороны, он позволил ряду национальных групп, постоянно проживающих в России, реализовывать свои интересы, используя весь спектр современных политических возможностей. Для этого наиболее крупные национальные общности были наделены статусами республик, а также автономных округов или автономных областей (на сегодняшний день последняя форма сохранилась в единственном регионе, Еврейской автономной области) с соответствующим набором государственных полномочий. При этом второй функцией федерализма стало обеспечение совместного существования всех этих национальных групп в рамках одного государства. То есть вторая функция должна была сдерживать первую функцию – предотвратить ее перерастание в сепаратизм, создающий угрозу для целостности государства.

С заключением в 1992 г. Федеративного договора и принятием в 1993 г. новой Конституции статусом субъектов федерации (в дополнение к бывшим автономным советским республикам) были наделены некоторые новые республики (бывшие автономные области), а также области, края, автономные округа и 2 крупнейших города. Все они сохранили свои границы, существовавшие в рамках административно-территориального деления РСФСР, – границы, проведённые не в интересах обеспечения устойчивого развития территорий, а главным образом для удобства центрального управления. Иными словами, в большинстве федеративных единиц федерализм был привнесён сверху – без детального анализа, существуют ли в них объективные предпосылки и реальные возможности для получения нового статуса, а если и существуют, то действительно ли во всех территориях страны есть потребность в этом статусе.

Сегодня в составе РФ 85 субъектов: 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 4 автономных округа, 1 автономная область и 3 города федерального значения. Регионами с этнонациональной спецификой являются республики, а также автономные округа и автономная область. Они занимают приблизительно 42% территории РФ, на которых проживает около 9% населения страны.

Таблица 1.4:
Субъекты Российской Федерации, образованные по этнонациональному принципу

Субъект	Территория,		Население,		Статус до 1990 г.
	тыс. км2	тыс. чел., (1.01.2018 г.)	тыс. чел., (1.01.2018 г.)	тыс. чел., (1.01.2018 г.)	
Республика Адыгея	7,8	453,4	453,4	453,4	Автономная область в составе Краснодарского края
Республика Алтай	92,9	218,1	218,1	218,1	Автономная область в составе Алтайского края
Республика Башкортостан	1542,9	4063,3	4063,3	4063,3	Автономная республика
Республика Бурятия	351,3	984,5	984,5	984,5	Автономная республика
Республика Дагестан	50,3	3063,9	3063,9	3063,9	Автономная республика
Республика Ингушетия	3,6	488	488	488	В составе Чечено-Ингушской автономной республики
Кабардино-Балкарская Республика	12,5	865,8	865,8	865,8	Автономная республика
Республика Калмыкия	74,7	275,4	275,4	275,4	Автономная республика
Карачаево-Черкесская Республика	14,3	466,3	466,3	466,3	Автономная область в составе Ставропольского края
Республика Карелия	180,5	622,5	622,5	622,5	Автономная республика
Республика Коми	416,8	840,9	840,9	840,9	Автономная республика
Республика Крым	26,1	1913,7	1913,7	1913,7	Область
Республика Марий Эл	23,4	682,3	682,3	682,3	Автономная республика
Республика Мордовия	26,1	805,1	805,1	805,1	Автономная республика

Субъект	Территория, тыс. км ²	Население, тыс. чел., (1.01.2018 г.)		Статус до 1990 г.
Республика Саха (Якутия)	3083,5	964,3	Автономная республика	
Республика Северная Осетия – Алания	8	701,8	Автономная республика	
Республика Татарстан	67,8	3894,3	Автономная республика	
Республика Тыва	168,6	321,7	Автономная республика	
Удмуртская Республика	42,1	1513	Автономная республика	
Республика Хакасия	61,6	537,5	Автономная область в составе Красноярского края	
Чеченская Республика	15,6	1437	В составе Чечено-Ингушской автономной республики	
Чувашская Республика	18,3	1231,1	Автономная республика	
Ненецкий автономный округ (в составе Архангельской области)	176,8	44	Автономный округ в составе Архангельской области	
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (в составе Тюменской области)	534,8	1655,1	Ханты-Мансийский автономный округ в составе Тюменской области	
Чукотский автономный округ	721,5	49,3	Автономный округ в составе Магаданской области	
Ямало-Ненецкий автономный округ (в составе Тюменской области)	769,2	538,5	Автономный округ в составе Тюменской области	
Еврейская автономная область	362,7	162	Автономная область в составе Хабаровского края	

Источник: составлено по данным Федеральной службы государственной статистики.

Существенным отличием российского опыта построения федерализма от его западных аналогов является национально-территориальный принцип федеративного деления. Россия никогда не была моноэтническим, национальным – в западноевропейском понимании этого слова – государством. И большинство вызовов, с которыми сталкивается российская национальная политика, совсем не характерны для западных государств, где, во-первых, понятие нации не ограничено этническими характеристиками и охватывает всех граждан, проживающих на территории государства, а во-вторых, федерализм строится чаще всего по территориальному принципу – без учёта национальной составляющей. Исключение составляет разве что Бельгия, которая изначально является двуязычной: валлоны и фламандцы и есть, собственно, бельгийцы – у них нет интегрирующего этноса, такого как русские в России.

В 1990-е гг. федерализм стал своего рода компромиссом между набиравшими силу этнонационалистическими движениями и слабеющим государством. В то же время федерализм стал и одним из трёх «китов» (наряду с демократией и республиканской формой правления), на базе которых стал возникать новый конституционный строй России. Проблема двойственности национально-территориального принципа, положенного в основу деления федерации на субъекты, выражается не столько в особенностях национально-территориального плюрализма как такового, сколько в объективных показателях развития регионов страны: зачастую этнополитические факторы «отягощают» способность региона к более гибкому и прагматичному решению актуальных задач.

Сегодня права всех без исключения народов РФ развиваются во многом в рамках культурной автономии путём сохранения и воспроизводства народных промыслов, диалектов, традиций, верований – национальной культуры, в самом широком смысле этого слова. Политическая автономия, т.е. наличие определённого государственного статуса также получила достаточно широкое распространение, однако не может рассматриваться как обязательный атрибут существования этнических общностей: наличие прав предполагает и ответственность. Кроме того, политическая автономия должна быть легитимна в глазах населения, оно должно быть готово к существованию в условиях самостоятельности, к связанным с ней вызовам и рискам.

В условиях, когда для большинства регионов политическая автономия была фактически привнесена сверху, гово-

речь о такой легитимности не приходится. Сегодня оправданной и соответствующей изначальному смыслу можно назвать политическую автономию лишь тех национальных субъектов РФ, в которых, во-первых, высока доля титульного этноса, и, во-вторых, где есть достаточные экономические рычаги для выполнения связанных со статусом политической автономии функций. Но самое главное – существует длительная историческая традиция власти и управления в условиях политической самостоятельности.

На современном этапе происходит некоторое смещение смысла российского федерализма из сферы политической в сферу экономическую: сегодня отношения по «дележу» суверенитета между центром и субъектами федерации утрачивают свой приоритет – актуальным является вопрос обеспечения необходимого качества жизни граждан вне зависимости от их национальности и места жительства. На это ориентировано развитие экономического потенциала территорий, оптимизация межбюджетных отношений, совершенствование системы местного самоуправления. На это направлена активность самих территорий. Федерализм в такой ситуации постепенно утрачивает значение некой ценности, набора принципов – он становится, скорее, набором процедур, функцией, которая увязывает воедино ряд элементов (субъектов федерации) для достижения актуальных целей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из важнейших условий успешного развития полиэтнического и поликонфессионального общества является формирование у его членов гражданской идентичности, без которой невозможно достичь реальной общественной интегрированности и деятельной лояльности граждан в отношении своего государства. Общероссийская идентичность связана с солидарностью и повседневной лояльностью, чувством принадлежности к одному народу и признанием государства своим (Тишков, 2013. С. 66).

Формирование российской гражданской идентичности происходило в сложных условиях развала СССР, образования новых государственных границ, изменений в этническом составе населения, государственном устройстве и социальных отношениях. Согласно опросам Института социологии РАН, проведенным в Москве в 1992 г., только 24% москвичей называли себя

в первую очередь гражданами России. Общероссийские опросы 2002 и 2016 гг. показали рост доли россиян, ощущавших свою гражданскую идентичность, – количество таковых увеличилось с 63% до почти 75%. Исследования, проведенные в ряде республик в составе РФ, также подтверждали наличие выраженной гражданской идентичности (осознание себя в первую очередь гражданами России): в Башкортостане у башкир, русских, татар этот показатель составлял 56–62%, в Татарстане у татар и русских – 57–58%, в Карелии и Якутии – до 44–45%.

Гражданская идентичность людей разных национальностей базировалась на представлениях о единстве государства (65% опрошенных), об общей территории (54%), о государственном языке (49%), об историческом прошлом (47%), а также о культуре, символах, праздниках, чертах характера. Но гражданская идентичность не означает отказ от иных традиционных идентичностей: 76% россиян ощущают близкую связь с людьми своей национальности, 80% – с земляками, 66% – с людьми своей веры (Этническое и религиозное., 2018. С. 107–118).

Выбранный Россией путь национального строительства на базе идей российской гражданской нации является единственно возможным для обеспечения консолидации общества в условиях сохранения полиэтничного и поликонфессионального состава населения.

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <http://iea-ras.ru/index.php?go=Files&in=view&id=179> – Народы России: Атлас культур и религий.
- http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm – Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г.
- <http://etnolog.ru/world-people.php> – Энциклопедия народов мира.
- <http://iea-ras.ru> – Институт этнологии и антропологии РАН.
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

II.

**СОДЕРЖАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ,
ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ.**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Органы государственной власти РФ формируют и реализуют государственную национальную политику, учитывая многонациональный состав государства, возросшую роль этнических и конфессиональных факторов. Системообразующими документами, на которых основывается современная национальная политика, является Конституция РФ от 12.12.1993 г. и Федеративный договор 31.03–10.04.1992 г.
- Положения данных актов (Конституции и Федеративного договора) развиты в ряде документов стратегического планирования. К ним относятся Президентские послания Федеральному собранию РФ, Концепция государственной национальной политики РФ, утверждённая Указом Президента РФ от 15.06.1996 № 909, а также действующая в настоящее время вре-



мя «Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года», утверждённая Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666, Концепция миграционной политики, утверждённая Президентом 13.06.2012 г.

- Национальная политика носит комплексный, системный характер, охватывающий широкий круг проблем внутренней и внешней политики. Поэтому касающиеся её вопросы представлены в многочисленных и разнообразных по статусу и проблематике нормативных актах, затрагивающих всех сферы государственного управления.
- Положения федеральных нормативных актов дополнены и уточнены в нормативных актах субъектов РФ.
- Нормативно-правовые акты РФ имеют вышеуказанную иерархию.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основополагающим правовым документом, на котором основывается современная национальная политика РФ, является *Конституция* от 12.12.1993 г. Для понимания её сущности следует помнить политические обстоятельства её появления. РФ находилась в состоянии системного кризиса, частью которого являлся кризис в международных отношениях. Дезинтеграционные процессы, «парад суверенитетов» зародившись в СССР, охватили и РСФСР, имевшую сложную национально-административную структуру. Автономные образования в составе РФ стремились поднять свой статус до уровня суверенных республик, принимая декларации о суверенитете. Попыткой остановить данные процессы стало подписание 31.03.1992 г. договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также автономных республик и округов. Всего, таким образом, было подписано три договора, объединённых понятием *Федеративный договор*. 10.04.1992 г. он был одобрен VI Съездом народных депутатов России. Однако в подписании не участвовали представители Татарстана и Чечено-Ингушетии (Ичкерии). С Татарстаном пришлось вести отдельные переговоры, завершившиеся в 1994 г. заключением Договора «О разграничении предметов ведения между органами государственной

власти Российской Федерации и Республики Татарстан и взаимном делегировании полномочий». В Ичкерии же постепенно стал разрастаться вооружённый конфликт. Федеративный договор опирался на концепцию асимметричной федерации, в рамках которой национальные республики имели больше прав, сравнительно с краями и областями. В частности, декларировалось, что республики (государства) в составе РФ обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти; территория и статус республики не могут быть изменены без её согласия; они являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями и округами, если это не противоречит Конституции и законам РФ. Земля и её недра, воды, растительный и животный мир объявлялись достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик и прочее.

Стабилизации отношений между федеральным центром и властями республик, краёв и областей способствовало принятие Конституции от 12.12.1993 г. Оно стало возможно после разрешения осенью 1993 г. острого политического кризиса. В ходе него Президент и Правительство вышли за пределы своих конституционных полномочий, но продемонстрировали решимость, которая отрезвляюще подействовала на местные элиты. Подобный же эффект имел конфликт на Северном Кавказе, получивший неофициальное название «Первая чеченская война».

Конституция 1993 г. утвердила федеративный характер России, декларировала равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности и языка, запрет дискриминации и возбуждения розни по данным признакам, защиту интересов коренных малочисленных народов. По поводу чрезвычайно важного практического вопроса о разделении сфер полномочий между различными уровнями власти, было решено разделить их на относящиеся к исключительному ведению «центра», совместному его ведению с регионами, а также сферу компетенции регионов. Последнее положение не конкретизировалось, к нему было отнесено всё то, что не вошло в первый и второй списки. Важным положением Конституции был принцип верховенства федерального права на всей территории

РФ, целостность и неприкосновенность её территории. Возникшая федерация не носила договорного характера, о праве выхода субъектов федерации из состава России здесь умалчивалось.

Вставка 2.1: Основные конституционные положения, затрагивающие вопросы национальной политики

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле...»

- ❖ РФ – федеративное государство
- ❖ Суверенитет РФ, её конституция и законы распространяется на всю её территорию
- ❖ Целостность и неприкосновенность территории
- ❖ Федеративное устройство РФ, статус её субъектов
- ❖ Разделение полномочий между уровнями власти
- ❖ Система органов региональной власти
- ❖ Запрет на создание объединений, направленных на нарушение целостности РФ, разжигание расовой, национальной и религиозной розни
- ❖ Равенство прав независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии
- ❖ Государственный статус русского языка, право республик устанавливать свои государственные языки

Источник: (Конституция РФ, 1993).

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1996 г.)

Принятие Конституции 1993 г., другие меры федеральных властей предотвратили угрозу выхода из её состава некоторых субъектов. Но большинство положений Конституции неизбежно носило общий, декларативный характер. Необходимы были документы следующего уровня обобщения, специально посвящённые проблемам национальной политики.

Таковой стала Концепция государственной национальной политики РФ 1996 г., рекомендованная органам государственной власти и местного самоуправления при решении задач в сфере национальных отношений, при разработке программ национального развития и межнационального сотрудничества. Концепция сформулировала характерную для России середины 90-х гг. систему взглядов на сферу национальных отношений. Её юридический статус определялся тем, что она была утверждена Указом Президента Б.Н. Ельцина от 15.06.1996 г. № 909.

Документ давал объективную характеристику состоянию национальной сферы. Здесь, между прочим, констатировалось, что «наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявляются в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами «разделённых народов», на территориях со сложной социально-экономической, экологической и криминогенной обстановкой, в местностях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения». В документе признавалась необходимость привлечения к разработке национальной политики экспертного сообщества, использования новых концептуальных подходов, таких современных методов управления, как, например, программно-целевой подход.

Узловыми проблемами объявлялись:

- развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства;
- развитие национальных культур и языков народов Российской Федерации, укрепление духовной общности россиян;
- обеспечение политической и правовой защищённости малочисленных народов и национальных меньшинств;
- достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;
- поддержка соотечественников, проживающих в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, а также в Латвийской, Литовской и Эстонской Республиках, содействие развитию их связей с Россией.

Исходя из подобного положения дел, определялись принципы и цели национальной политики, механизмы их достижения.

В юридическом отношении предполагалось в ближайшее время разработать следующие законы:

- об отношениях автономных округов с краем или областью, в состав которых они входят;
- о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ;
- о реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

В организационном отношении предлагалось повысить роль существовавшего тогда Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям:

- в разработке и экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам национальных отношений;
- в организации мониторинга состояния межнациональных отношений и кризисных ситуаций с последующей выработкой рекомендаций для соответствующих органов государственной власти;
- в разработке и осуществлении программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества субъектов РФ. В Концепции содержалась новая для России идея создания национально-культурной автономии.

Вставка 2.2: Основные положения Концепции государственной национальной политики (1996 г.)

- ❖ Концепция как рекомендация федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления по решению в сфере национальных отношений
- ❖ Констатация современного состояния межнациональных отношений
- ❖ Определение принципов и целей национальной политики
- ❖ Механизмы достижения этих целей
- ❖ Национально-культурная автономия как инструмент решения вопросов сохранения и развития своих самобытности, традиций, языка, культуры, образования

Подробнее: (Концепция государственной национальной..., 1996).

СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

В Указе Президента не был определен срок действия Концепции. Она прекратила действие в 2012 г. В одном из «майских» указов Президента В.В. Путина – от 7.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» – было указано, среди прочего, на необходимость разработать новую Стратегию государственной национальной политики. Проект был

подготовлен рабочей группой Совета при Президенте России по межнациональным отношениям, созданного согласно упомянутому указу.

Как и Концепция 1996 г., Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. была утверждена Указом Президента от 19.12.2012 г. № 1666. Стратегия является системой современных приоритетов, принципов и целей государственной национальной политики, а также механизмов её реализации. В документе констатируется, что основными вопросами государственной национальной политики России, требующими особого внимания государственных и муниципальных органов, являются:

- сохранение и развитие культур и языков народов РФ, укрепление их духовной общности;
- обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств;
- создание дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;
- поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Россией.

Если сравнивать данные приоритеты с «узловыми проблемами» Концепции 1996 г., то можно отметить, что в новом документе снята актуальность проблемы развития федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства. Общим для двух документов является признание необходимости новых концептуальных подходов к проблеме национальных отношений и комплексный характер мер по её решению.

Состояние межнациональных отношений в РФ охарактеризовано в Стратегии в целом положительно. Считается, что реализация Концепции 1996 г. способствовала сохранению единства и целостности России, преодолению дезинтеграционных процессов и созданию предпосылок для формирования общероссийского гражданского самосознания, укреплению национального согласия.

Отдельно отмечают успехи в обеспечении политической стабильности на Северном Кавказе, прав коренных малочисленных народов, прав граждан и национальных (этнических)

общностей в сферах образования и развития национальных языков, создании национально-культурных автономий. При этом в документе признаётся сохранение таких негативных проявлений, как ксенофобия, межэтническая нетерпимость, этнический и религиозный экстремизм, терроризм. Имеется ряд совпадений с Концепцией 1996 г. в объяснении причин этих явлений: высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации, правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти и другие. Исчезли ссылки на ошибки прошлого и трудности переходного периода. Напротив, выявлены новые источники национальных проблем: миграционные процессы, влияние факторов, имеющих глобальный или трансграничный характер, в частности, унифицирующее воздействие глобализации, экспансия международного терроризма и религиозного экстремизма, международная организованная преступность. Наконец, обращено внимание на недостаточную эффективность реализации уже действующих программ. Последнее касается:

- межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики, профилактики экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов;
- образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения;
- регулирования миграционных процессов, социальной и культурной адаптации мигрантов.

Обращается внимание на сохранение, несмотря на декларируемые правовые нормы, проявлений дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике.

Стратегия подтверждает, что принципами национальной политики РФ остаются: государственная целостность, равноправие и самоопределение народов, равенство прав и свобод граждан, предотвращение и искоренение любых форм дискриминации, государственная поддержка и защита культуры и языков народов, недопустимость создания политических партий по признаку расовой, национальной или религиозной принадлежности и др.

Вставка 2.3: Цели и задачи государственной национальной политики

В документе впервые за новейший период определены цели современной государственной национальной политики: а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа РФ (российской нации); б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений; г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов. Две цели – о российской нации и интеграции мигрантов – никогда ранее в подобных документах не фигурировали.

Наибольший практический интерес представляют подробно прописанные в Стратегии задачи государственной национальной политики, которые разделены на следующие сферы:

- совершенствование государственного управления в сфере государственной национальной политики;
- обеспечение равноправия граждан, реализации их конституционных прав;
- обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений;
- обеспечение социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики;
- содействие национально-культурному развитию;
- сфера образования, патриотического и гражданского воспитания подрастающего поколения;
- поддержка русского языка как государственного языка РФ и языков народов России;
- формирование системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- информационное обеспечение реализации государственной национальной политики;
- совершенствование взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества;
- задачи в области международного сотрудничества.

Подробнее: (Стратегия государственной национальной..., 2012).

Реализовать Стратегию предполагалось посредством принятия новых и совершенствования практики применения уже действующих нормативных актов различного уровня – от международных договоров РФ до муниципальных актов.

В соответствии со Стратегией, распоряжением Правительства России был утверждён план мероприятий по её реализации. Контроль за реализацией плана был возложен на Министерство регионального развития. Параллельно разрабатывались региональные планы мероприятий по реализации Стратегии. Но 8.09.2014 г. министерство было упразднено, его функции были разделены между министерствами культуры, экономического развития и юстиции. Это задержало реализацию плана.

Развитием и конкретизацией Стратегии 2012 г. стала *Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»*, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 20.08.2013 г. № 718. Оценка проблем, на решение которых направлена программа, её целей, приоритетов, механизмов их достижения определяется положениями Стратегии. Представляют практический интерес приложения к программе, содержащие:

- целевые индикаторы и показатели её реализации;
- методику расчёта целевых индикаторов и показателей программы;
- распределение объёмов её финансирования;
- перечень мероприятий федеральной целевой программы с указанием времени проведения, ответственных и объёма финансирования;
- распределение объёмов её финансирования по годам, источникам и направлениям;
- распределение средств федерального бюджета по государственным заказчикам, источникам и годам;
- правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в рамках федеральной целевой программы на софинансирование;
- методику оценки эффективности реализации программы.

План реализации Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. в 2016–2018 гг. был утверждён Распоряжением Правительства РФ от 23.12.2015 г. № 2648-р. Он представляет собой план конкретных мероприятий по тем направлениям, которые были обозначены в Стратегии.

Дальнейший план реализации национальной политики был связан с утверждённой Постановлением Правительства от 29.12.2016 г. № 1532 Государственной программы «Реализа-

ция государственной национальной политики», расширившей действие федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России». В новой программе был усилен программно-целевой подход. Она была разбита на несколько подпрограмм, которые были оформлены в виде паспорта – с указаниями ответственных за их исполнение, соисполнителей, участников, программно-целевых инструментов, целей и задач, индикаторов и показателей, сроков исполнения, объёма финансирования и ожидаемых результатов.

Подпрограммы государственной программы «Реализация государственной национальной политики»	
Государственно-общественное партнёрство в сфере государственной национальной политики	Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации
Общероссийская гражданская идентичность и этнокультурное развитие народов России	Профилактика экстремизма на национальной и религиозной почве
Русский язык и языки народов России	Российское казачество
Коренные малочисленные народы Российской Федерации	Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации

ПРОЧИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

Кроме Стратегии к основным документам эксперты относят *Концепцию государственной миграционной политики РФ до 2025 г.*, утверждённую Президентом РФ 13.06.2012 г. и *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*, утверждённая указом Президента от 31.12.2015 № 683. Наряду с концептуальными документами, специально посвящёнными национальной политике, её вопросы затрагиваются в таких документах, как *Стратегия противодействия экстремизму*, утверждённая Президентом 28.11.2014 г. № Пр-2753. В нём националистический и религиозный экстремизм признан одним из наиболее опасных социально-политических явлений. Результатом развития экстремистских течений становится возбуждение вражды и призывов к насильственным действиям

по признакам расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности. К числу приоритетов обеспечения общественной безопасности было отнесено пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, а также деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни.

Предлагались меры по противодействию подобному экстремизму, включая терроризм. В 2013 г. была утверждена Президентом России *Концепция общественной безопасности в РФ*, в ней к числу приоритетов обеспечения общественной безопасности было отнесено пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, а также деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни.

Другим направлениям деятельности государства, сопрягавшимся с национальной политикой, посвящены были: *Основы государственной культурной политики*, утверждённые Указом Президента от 24.12.2014 г. № 808; *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.*, утверждённая распоряжением Правительства от 17.11.2008 г. № 1662-р; *Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 г.*, утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 г. № 2403-р; *Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»*, утверждённая постановлением Правительства от 30.12.2015 г. № 1493.

Законодательные акты, касающиеся общих проблем национальной политики. Положения вышеупомянутых стратегических документов были конкретизированы и получили надлежащий юридический статус в ряде законов. В отличие от Концепции и Стратегии, они имеют более конкретное и узкое, с точки зрения проблематики, содержание.

❖ **Законы, преодолевавшие негативные последствия советской национальной политики.**

Первым из них стал принятый ещё в период существования СССР Закон РСФСР от 26.04.1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов». Здесь констатировалось наличие ошибок и преступлений в советской национальной политике, указывалось на наличие в советском прошлом «репрессированных народов», перечислялись критерии отнесения к ним. Закон

определил меры по их реабилитации, включая признание и осуществление их права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до насильственного перекраивания границ, на восстановление национально-государственных образований, сложившихся до их упразднения, возмещение ущерба, причинённого государством. При этом оговаривалось, что в процессе реабилитации не должны ущемляться права и законные интересы граждан, проживающих в настоящее время на территориях репрессированных народов. Кроме того 6 статья предполагала и территориальную реабилитацию. Это создавало конфликт в практическом осуществлении данной политики. В дальнейшем было принято несколько постановлений Верховного совета РФ, касавшихся реабилитации конкретных народов.

Данные решения были приняты до утверждения Концепции 1996 г. и Стратегии 2012 г. Но, в связи с вхождением в состав России в марте 2014 г. Крыма, возникла необходимость реабилитации местных народов, также пострадавших в прошлом от политических репрессий. С этой целью был подписан Указ Президента РФ от 21.04.2014 г. № 268 *«О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, итальянского, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»*. Был предложен комплекс мер по их политическому, социальному и духовному возрождению.

❖ *Законы, создававшие новую организационную систему реализации национальной политики и регулирования межнациональных отношений.*

Многонациональный и поликонфессиональный состав России, национальные традиции ее народов были учтены при разработке Федерального закона *«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. Закон не навязывал единообразное наименование данных органов, разрешал учитывать в их названии и структуре исторические, национальные и иные традиции. Федеральный закон *«Об общественных объединениях»* от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ запрещал в данном объединении деятельность, которая могла трактоваться как экстремистская. Этот запрет содержался и в Федеральном законе *«О политических партиях»* от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ. Запрещалось создавать политические партии по признакам расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Новому для России явлению был посвящён Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». Национально-культурная автономия рассматривалась как форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой добровольное объединение граждан РФ, находящихся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории. Они могли создаваться для решения вопросов сохранения своей самобытности, гармонизации межэтнических отношений, адаптации мигрантов. Национально-культурные автономии могли быть федеральными, региональными и местными. Главная цель автономии – реализация национально-культурных запросов определённых этнических групп, не обладающих на данной территории правом на национально-государственную автономию. Одновременно закон позволял институировать национальные диаспоры, установить формальный диалог между ними и местными властями.

Нормативные акты в сфере охраны языка и культурного наследия народов России. С государственной национальной политикой тесно связана культурная политика. Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» предписывал государственное содействие развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия. Провозглашалось равноправие языков при государственном статусе русского языка. Закон предоставлял национальным республикам в составе России право устанавливать свои государственные языки в качестве официальных, использовать их в деятельности государственных и муниципальных органов. Обращается внимание на право выбора языка преподавания.

Подобные идеи проводит Закон РФ от 9.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». В нём содержится понимание культурного наследия народов РФ как совокупности материальных и духовных ценностей, памятников и территорий, значимых для сохранения и развития самобытности народов, их вклада в мировую цивилизацию. Закон содержит положение о равной ценности культур народов и иных этнических общностей РФ, их прав и свобод в области культуры. Предполагается защищать и обеспечивать права и свободы этнических групп на сохранение и развитие культурно-национальной самобытности, на культурно-национальную автономию. Особо отмечается необходимость защиты государством культур малочисленных этнических общностей, поддержки культурно-национальных организаций соотечественников за рубежом.

В защите и поддержке нуждались и объекты культурного наследия народов России. Положение о культурном наследии было раскрыто в Федеральном законе от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культур-

ного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». К ним были отнесены объекты недвижимого имущества и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведения живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объекты науки и техники и иные предметы материальной культуры, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры. Объекты культурного наследия подлежали государственной охране.

Законодательство предусматривает государственную поддержку такой специфической формы культуры как народные художественные промыслы, которые также значимы в контексте развития и поддержки культурного наследия народов России (Федеральный закон от 6.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»).

Нормативные акты, касающиеся развития отдельных национальных регионов и народов России. Спецификой национального состава России является наличие в нём коренных малочисленных народов, проживающих преимущественно в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока. Учитывая их малочисленность и традиционный быт, который проигрывал в столкновении с современной цивилизацией, они нуждаются в особой законодательной защите. Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» содержит критерии отнесения к коренным малочисленным народам, права народов и лиц, отнесённых к данной категории.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы:

- проживающие на территориях традиционного расселения своих предков;
- сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы;
- насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек;
- осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утверждается Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы.

Подробнее: Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Организационную сторону быта данных народов определил Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих

принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Основной формой их проживания признавалась община как форма самоорганизации лиц, объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры. Закон определил организационное устройство общины, права и обязанности её членов.

Хозяйственной стороне быта этих народов посвящён Федеральный закон от 7.05.2001 г. № 49-ФЗ «*О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*». Территории их традиционного природопользования рассматриваются как особо охраняемые, предназначенные преимущественно для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

Распоряжением Правительства РФ от 25.08.2016 г. № 1792-р был утверждён план мероприятий по реализации в 2016–2025 гг. *Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*.

Ряд нормативных актов посвящен развитию отдельных территорий России, имеющих национальное своеобразие. По отношению к такому региону, как *Северный Кавказ* была принята *государственная программа* его развития на период до 2025 г., утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 2408-р. В программе были определены приоритеты и цели государственной политики в области социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа, требования к ней. В приложении к программе были перечислены предусмотренные для этого меры.

Такой же характер носит *Федеральная целевая программа социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя до 2020 г.*, утверждённая Постановлением Правительства РФ от 11.08.2014 г. № 790. Здесь среди задач упоминаются необходимость обеспечения межнационального единства, гармонизации межнациональных отношений. Предусматриваются меры, направленные на национально-культурное и духовное возрождение армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого народов.

Нормативное регулирование миграционных процессов.

В последние годы внимание государства и общества было обращено на миграционные процессы. 13.06.2012 г. Президентом была утверждена «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года». В ней констатируются противоречия, присущие миграционным процессам, невысокая миграционная привлекательность России для высококвалифицированных специалистов; обращается внимание не только на внешнюю, но и на внутреннюю миграцию. Главными целями миграционной политики объявляются:

- обеспечение национальной безопасности РФ, максимальной защищённости, комфортности и благополучия населения;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности её отраслей.

Для достижения данных целей предлагается комплекс мер в различных областях:

- в области создания для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в РФ на постоянное место жительства;
- в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;
- в области содействия развитию внутренней миграции граждан РФ;
- в области содействия образовательной (учебной) миграции в РФ и поддержки академической мобильности;
- в области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- в области противодействия незаконной миграции.

Органы, ответственные за проведение национальной политики. В первый период существования советской власти действовал Народный комиссариат по делам национальностей,

который возглавлял И.В. Сталин. В 1924 г. наркомат был ликвидирован. Специализированный орган, занимавшийся межнациональными отношениями, был воссоздан лишь в 1990 г. в связи с обострением национального вопроса в последний период существования СССР (Закон от 27.03.1990 г. № 1392-1 «Об образовании союзно-республиканского Комитета СССР по национальным вопросам»).

В современной России действовал ряд структур различного административного уровня, на которых возлагалась реализация национальной политики: Государственный комитет по национальной политике (1992–1993 гг.), Государственный комитет по делам Федерации и национальностей (1993–1994 гг.), Министерство по делам национальностей и региональной политике (1994–1996 гг.), Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям (1996–1998 гг.), Министерство региональной и национальной политики (1998 г.), Министерство национальной политики (1998–1999 гг.), Министерство по делам федерации и национальностей (1999–2000 гг.), Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики (2000–2001 гг.). Их административная неустойчивость объяснялась характером их полномочий. Региональная и национальная политика носит межведомственный характер, что приводит к конфликтам, желанию «перетащить» как можно полномочий в ведение своего органа. В 2001–2004 гг. была введена должность Министра Правительства РФ по координации деятельности Федеральных органов исполнительной власти в реализации государственной национальной политики.

В настоящее время функции по реализации национальной политики возложены на Федеральное агентство по делам национальностей (создано согласно Указу Президента от 31.03.2015 г. № 168). Положение об агентстве утверждено Постановлением Правительства РФ от 18.04.2015 г. № 368. Центральной организационной структурой ФАДН является Управление по укреплению общенационального единства и профилактики экстремизма на национальной и религиозной почве.

К числу важнейших функций агентства относится осуществление мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Последняя задача разъяснена в *Положении о государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений* и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 28.10.2017 г. N 1312. Источниками сведений для мониторинга являются Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство культуры, Министерство образования и науки, Федеральная служба охраны и Федеральная служба по финансовому мониторингу, которые обеспечивают достоверность, полноту и актуальность сведе-

ний. Доступ к системе мониторинга не является открытым, он предоставлен только государственным и муниципальным служащим, участвующим в выполнении задач в сфере государственной национальной политики. Список данных лиц составляет руководитель соответствующего органа исполнительной власти. Ранее подобным проблемам были посвящены такие ведомственные документы, как Приказ Министерства регионального развития от 29.06.2007 г. № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений»; Приказ Министерства регионального развития от 14.10.2013 г. № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»; Приказ этого министерства от 11.10.2013 г. № 40 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке региональной программы по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России».

Наряду с созданием новых административных и консультативных органов в последнее время проявилась тенденция усиливать ответственность руководителей органов государственной и муниципальной власти за состояние межнациональных отношений. Решению этой задачи посвящён Федеральный закон от 22.10.2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». В 2013 г. в оценку эффективности деятельности региональной администрации были введены оценки гражданами состояния межнациональных и межконфессиональных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог анализу документов стратегического значения, необходимо отметить, что на сегодняшний день в РФ сформировалась обширная нормативно-правовая база, на которой строится её национальная политика. Основные цели, задачи, направления этнополитики России определены в Конституции РФ, Стратегии государственной национальной политики и других основополагающих документах. Для более эффективного проведения национальной политики необходима разработка и дальнейшее закрепление конкретных инструментов и механизмов её реализации, т.е. расширение законодательной базы, регламентирующей отношения в сфере межэтнических и меж-

конфессиональных отношений, в том числе и на региональном уровне.

В настоящее время проводится большая работа по уточнению основных задач и механизмов реализации государственной национальной политики, вносятся коррективы в Стратегию госнацполитики и Концепцию Миграционной политики, в заключительной стадии работа над законопроектами по интеграции и адаптации мигрантов.

Реализация заложенных в Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 г. положений зависит от эффективности практической деятельности органов государственного и муниципального управления, взаимодействия их с институтами гражданского общества и научными организациями.

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <http://www.pravo.gov.ru> – Официальный интернет-портал правовой информации.
- <http://www.consultant.ru> – Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс» (содержит комментарии к нормативно-правовым актам).
- <https://programs.gov.ru/Portal> – Портал Госпрограмм РФ (официальная информация, предоставляемая федеральными органами исполнительной власти).
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

III.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- В рамках реализации государственной национальной политики, нацеленной на укрепление единства российской нации при сохранении и развитии этнокультурного многообразия входящих в нее народов, государство стремится обобщить исторический опыт и современную практику организации взаимодействия органов государственной власти разных уровней в сфере регулирования межэтнических и межконфессиональных отношений.
- Реализация (проведение) национальной политики в многонациональной России требует организации эффективной системы взаимодействия профильных федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления как между собой, так и с представителями экспертного и научного сообщества, с институтами гражданского общества.
- На федеральном уровне законодательное регулирование реализации национальной политики осуществляется структурными подразделениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Это профильные комитеты палат, специализированные комитеты, научно-консультативные и экспертные советы при комитетах. На региональном уровне нормативно-правовое регулирование данной сферы сосредоточено в органах законодательной власти субъектов РФ, работающих, по аналогии с федеральным уровнем, через специализированные комитеты и комиссии.
- Структурами исполнительной власти, осуществляющими регулирование национальной политики на федеральном уровне являются специализированные подразделения Администрации Президента РФ, Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ и его комиссии. В Правительстве РФ эту сферу курируют специализированные комиссии, Межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений, а основным исполнительным органом является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН). Так как государственная национальная политика имеет межотраслевой характер, в её реализации принимают участие и другие федеральные органы исполнительной власти.
- На уровне субъектов РФ вопросы реализации государственной национальной политики отнесены к полномочиям различных

подразделений органов исполнительной власти. Существенную поддержку региональным органам власти оказывают действующие во всех субъектах консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям. В системе местного самоуправления за реализацию национальной политики отвечают специально назначенные должностные лица.

- Инструментом реализации Стратегии государственной национальной политики являются региональные и муниципальные программы. Значительную роль в осуществлении национальной политики играет взаимодействие органов власти различного уровня с научным и экспертным сообществом в сфере мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В соответствии с Конституцией РФ в исключительном ведении РФ находятся установление основ федеральной политики, в том числе и национальной, регулирование прав национальных меньшинств. А защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

На федеральном уровне законодательное регулирование реализации государственной национальной политики, как и в других отраслях государственного управления, осуществляется Федеральным Собранием Российской Федерации (ФС РФ) в составе двух палат – Совета Федерации (СФ) и Государственной Думы (ГД) и. В настоящее время в России существует запрет на создание политических партий по национальному и религиозному признаку. В данном случае это означает, что целью политической партии в России не может быть защита интересов, связанных исключительно с этнической или религиозной принадлежностью.

В законодательной деятельности и ГД, и СФ опираются на специализированные Комитеты и Комиссии. Специализированными комитетами ГД, занимающимися разработкой законо-

детельства по регулированию этнических и конфессиональных отношений, являются:

- Комитет по делам национальностей;
- Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;
- Комитет по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений;
- Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Также в этой деятельности участвуют:

- Комитет по государственному строительству и законодательству;
- Комитет по делам Содружества независимых государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками;
- Комитеты по образованию и науке; по культуре; по экологии и охране окружающей среды и др.

Комитет ГД по делам национальностей осуществляет предварительное рассмотрение и подготовку к рассмотрению ГД законопроектов и проектов постановлений по общим вопросам государственной национальной политики, вопросам формирования общегражданской идентичности и этнокультурного развития народов России, защиты прав ее малочисленных народов и национальных меньшинств. К его ведению относятся вопросы законодательного регулирования порядка финансирования реализации государственной национальной политики, совершенствования законодательства по предупреждению и разрешению межнациональных конфликтов, языковой политики и образования, законодательные вопросы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Полномочия Комитета позволяют ему формировать эффективную систему взаимодействия с органами законодательной и исполнительной власти, представителями субъектов федерации, институтами гражданского общества. На заседаниях Комитета вправе присутствовать полномочные представители Президента в федеральных округах, представители Правительства РФ и Счетной палаты, федеральные министры или их первые заместители, уполномоченные Общественной палаты РФ. На открытых заседаниях Комитета могут присутствовать представители СМИ. С целью мониторинга ситуации в сфере межнациональных отношений Комитет организует выездные заседания в регионах,

его члены встречаются с региональным руководством, участвуют в научных конференциях по национальной политике государства, посещают специализированные форумы, культурные мероприятия с этнической тематикой (фестивали, выставки-ярмарки, праздники и т.д.), встречаются и беседуют с населением.

При Комитете ГД по делам национальностей активно работает общественный Экспертный совет. Членами Совета являются ученые и специалисты в области государственной национальной политики РФ из ведущих вузов и научных организаций страны, таких как: Институт этнологии и антропологии РАН, Институт социологии Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российская академия народного хозяйства и государственной службы. МГУ имени М.В. Ломоносова, Московский государственный институт международных отношений, МИД России и др. В своей работе Комитет опирается на заключения членов общественного Экспертного совета. Также при Комитете создан Совет руководителей Федеральных национально-культурных автономий. Данный опыт взаимодействия на федеральном уровне может быть полезен для региональных органов законодательной власти.

Аналогичным образом в сфере законотворчества, посвященного вопросам национальной и конфессиональной политики, работают другие Комитеты, чья компетенция касается данной проблематики. К основным законодательным предметам ведения *Комитета по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока* наряду с вопросами межрегиональных отношений, социально-экономических и социальных основ регионального развития, отнесены вопросы государственной службы российского казачества, жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В законодательной деятельности по этим вопросам этот Комитет также взаимодействует с другими думскими структурами, органами исполнительной власти федерального и регионального уровней, политическими партиями и общественными организациями. *Комитет ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления* работает над вопросами законодательного регулирования национальной политики государства в сфере разделения полномочий в этой области между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. *Комитет ГД по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиоз-*

ных объединений ведет работу по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций в реализации национальной политики государства а также, религиозных объединений, политических партий, институтов уполномоченных по правам человека и ребенка, законодательства в сферах гражданства и миграции. *Комитет ГД по образованию и науке* работает над совершенствованием законодательства по национальным аспектам предмета своего ведения. Работа Комитета в период весенней сессии 2018 г., например, включала рассмотрение проекта законодательной инициативы № 7–535, подготовленной Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части особенностей получения образования детьми из числа лиц, относящихся к коренным малочисленным народам РФ, ведущими совместно с родителями (законными представителями) кочевой и (или) полукочевой образ жизни».

Активное участие в обсуждении законодательства по национальным вопросам принимает *Общественная Палата РФ (ОП)*. В ОП существует *Комиссия по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений*, занимающаяся вопросами законодательного регулирования этой сферы. В своей деятельности по экспертизе проектов и совершенствованию законодательства в сфере национальной политики ОП использует такие формы работы, как круглые столы по обсуждению и «нулевым слушаниям» законопроектов, заседания рабочих групп, общественные слушания, конференции, вебинары, рабочие встречи, всероссийские форумы, онлайн-совещания с общественными палатами субъектов РФ, конгрессы, видеоконференции.

В СФ, как и в ГД существуют специализированные Комитеты и временные комиссии по различным направлениям государственного законодательства. Уже на стадии думского обсуждения законопроектов, касающихся национальной политики и конфессиональных отношений, профильные Комитеты СФ участвуют в их разработке и подготовке. Наиболее близкими к вопросам законодательного регулирования являются:

- Комитет СФ по конституционному законодательству и государственному строительству,
- Комитет СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
- Комитет СФ по науке, образованию и культуре.

В ведении первого из них, наряду с прочими, находятся вопросы прав и свобод человека и развития гражданского общества. При нем существует *Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями РФ*.

Основными задачами данного Совета являются:

- изучение вопросов законодательного регулирования национальной политики взаимоотношений государства с религиозными объединениями;
- участие в совершенствовании законодательного обеспечения:
 - развития федеративных отношений;
 - защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе гарантий свободы совести и свободы вероисповедания в РФ;
 - национально-культурного развития народов РФ;
 - гарантий социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, 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;
 - регулирования миграционных процессов, в том числе предупреждения незаконной миграции в РФ;
 - реализации демографической политики;
 - укрепления и развития институтов гражданского общества;
 - укрепления общественного согласия, достижения взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания.

На региональном уровне законодательное регулирование национальной политики государства сосредоточено в органах законодательной власти субъектов РФ, работающих, по аналогии с федеральным уровнем, через специализированные комитеты

и комиссии. Так, в составе Московской городской Думы законодательное регулирование этнонациональной сферы находится в зоне ответственности Комиссии по делам общественных объединений и религиозных организаций, в Народном Собрании Республики Дагестан – Комитета по межнациональным отношениям, делам общественных и религиозных объединений.

Наличие или отсутствие специализированных комитетов объясняется состоянием национально-этнической сферы региона. Работают специализированные Комитеты и региональные законодательные органы власти в целом по той же схеме, что и на федеральном уровне.

В законодательном регулировании национальной политики государства участвуют в рамках своей компетенции и другие комитеты и комиссии субъектов РФ. Также как и на федеральном уровне в обсуждении законов по национальным и конфессиональным отношениям регионального уровня принимают участие региональные Общественные палаты.

Активность законотворчества в регионах по проблемам межэтнических и межнациональных отношений во многом зависит от этнокультурной специфики конкретного субъекта РФ: его национального состава, характера межэтнических отношений. Также важна активность организаций этнокультурного или религиозного профиля в субъекте, имеющий опыт взаимодействия с органами региональной власти.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В определении основных направлений государственной политики (в том числе в этнонациональной и конфессиональной сферах) центральной фигурой является Президент РФ. Его Администрация курирует содержательную, кадровую и структурно-организационную политику в области регулирования национальных отношений. Президент назначает Полномочных представителей в федеральные округа, где, опираясь на Аппарат полномочного представительства и главных федеральных инспекторов, они занимаются вопросами регулирования, в том числе и сферы управления в национальной политике. Указом

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

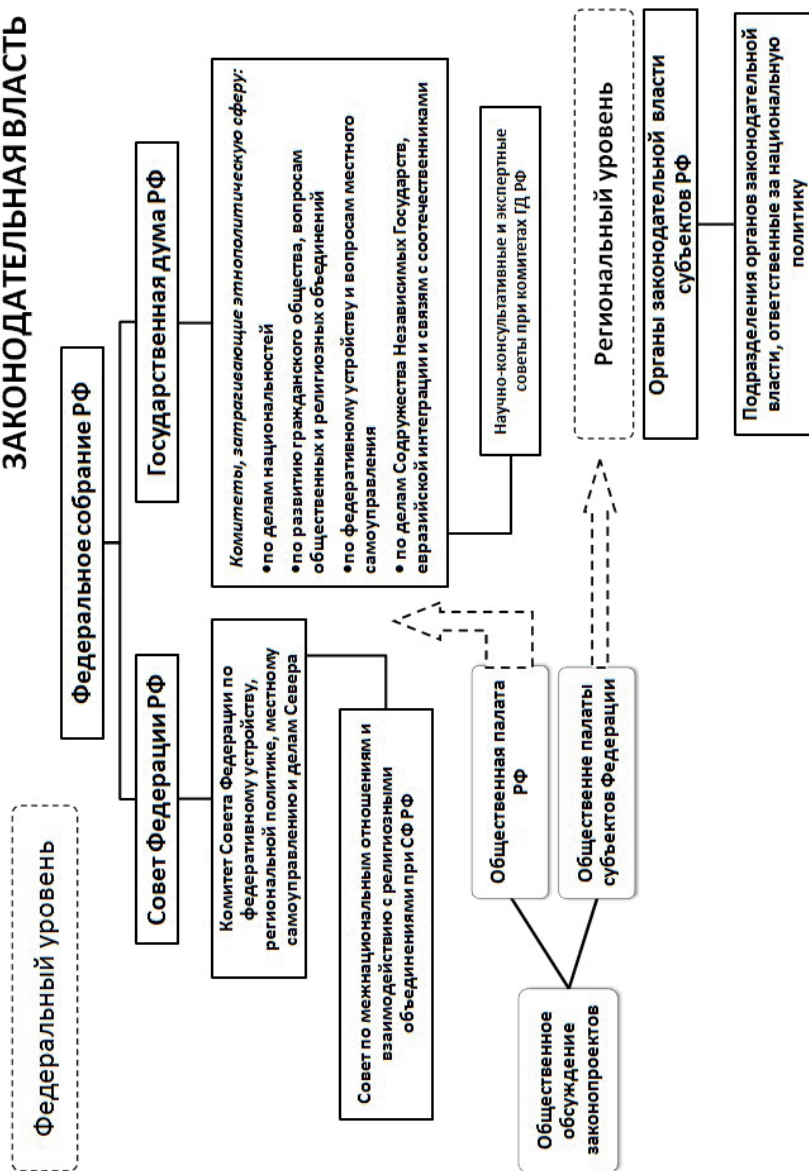


Рисунок 3.1: Законодательное регулирование национальной политики и этноконфессиональных отношений

Источник: (Зорин, Аствацатурова, 2018. С. 49)

Президента РФ № 776 от 5.06.2012 г. для регулирования отрасли был создан *Совет по межнациональным отношениям* под его председательством. В состав Совета представители Администрации Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, глав субъектов РФ, Общественной Палаты, научных институтов, авторитетных этнокультурных общественных организаций, экспертно-аналитических структур.

Совет по межнациональным отношениям при Президенте – совещательный и консультативный орган при Президенте, образованный в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики РФ.

Главные задачи Совета – аккумуляция информации по состоянию национально-этнической сферы и практике управления ею, определение основ, целевых установок и задач национальной политики государства, а также способов и методов ее реализации.

На заседании 26.10.2018 г. в Югре члены Совета обсудили актуальные проблемы пространственного и демографического развития страны, а также дополнительные меры по сохранению и защите родных языков народов России. В рамках заседания с докладами выступил руководитель ФАДН И. Баринов, председатель комитета СФ по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера О. Мельниченко, глава комитета Государственной Думы по образованию и науке В. Никонов, Председатель Федеральной национально-культурной автономии российских цыган Н. Деметер.

Важнейшей частью деятельности Совета является подготовка предложений Президенту РФ по совершенствованию системы взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, как между собой, так и с общественными организациями и религиозными объединениями в ходе практической реализации государственной национальной политики.

Подробнее: Стенограмма заседания 26.10.2018: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/58922>.

Для контроля за отдельными составляющими отрасли управления в составе Совета созданы Комиссии по вопросам:

- образования и исторического просвещения;
- патриотического и духовно-нравственного воспитания;
- миграции и социально-культурной адаптации иностранных граждан;

- мониторинга и разрешения конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений;
- развития культурного и языкового разнообразия народов России;
- совершенствования законодательства и правоприменительной практики;
- информационного обеспечения.

Для оперативного решения текущих вопросов Совет имеет Президиум в составе руководителей Комиссий, Рабочей группы, их замов, а также руководителя специализированного органа – ФАДН.

Важнейшими результатами деятельности Совета стали: принятие Государственной программы «Реализация государственной национальной политики», проведение в 2016–2017 гг. «Больших этнографических диктантов», учреждение в 2016 г. премии Президента РФ «За вклад в укрепление единства российской нации». По итогам заседаний Совета в Астрахани (2016 г.) и Йошкар-Оле (2017 г.) Президентом РФ был дан ряд поручений в рамках реализации Стратегии государственной национальной политики: о подготовке законопроектов по укреплению единства российской нации и адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ; о назначении во всех органах местного самоуправления должностных лиц ответственных за реализацию государственной национальной политики и предусмотреть при проведении Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» отдельную номинацию «Национальная политика»; по разработке методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований и др.

Комиссия Совета по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений работает в тесном сотрудничестве с ФАДН, Общественной палатой, Ассамблеей народов России, Московским домом национальностей и представителями научного и экспертного сообщества (Институтом этнологии и антропологии РАН имени Н.Н. Миклухо-Маклая, Институтом социологии РАН, российской общественной организацией «Содействие этнологическому мониторингу и раннее предупреждение конфликтов», Распределенным научным центром межрегиональных и межрелигиозных проблем). Её деятельность направлена на создание нормативно-правовой базы государственной информационной «Системы мониторин-

га состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».

В основе деятельности Комиссии Совета по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан лежит «Концепция миграционной политики РФ на период до 2025 года». В состав Комиссии входят депутаты ГД, представители науки, политики, СМИ, общественных организаций, эксперты. В своей деятельности Комиссия взаимодействует с Администрацией Президента РФ, ФАДН, ОП, Главным управлением по делам миграции МВД РФ, Российским клубом национальностей, Российским Конгрессом народов Кавказа и др.

По решению Совета, в рамках развития инфраструктурной базы национальной политики на базе Государственного дома народного творчества им. В.Д. Поленова Министерства культуры РФ был создан Центр Культуры народов России. Его основной задачей является развитие межкультурной коммуникации. В субъектах РФ эту же задачу решают региональные этнокультурные центры и дома народного творчества.

Помимо Совета по межнациональным отношениям при Президентской администрации действуют: Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, Совет по делам казачества, Совет по русскому языку.

В Правительстве РФ регулирование практики национальной политики осуществляется кураторами (заместителями Председателя Правительства), Комиссиями Правительства, затрагивающими в своей деятельности этнополитическую сферу, ФАДН, Межведомственной рабочей группой по вопросам межнациональных отношений и её Экспертно-консультативным советом. На заседании Совета при Президенте по межнациональным отношениям 26.10.2018 г. В.В. Путин обратил особое внимание на необходимость возобновления на постоянной основе её работы, которая не велась несколько лет. Также работа ведется силовыми и иными государственными учреждениями, затрагивающими в своей регулирующей деятельности этнополитическую сферу.

Среди кураторов большую роль в координации деятельности органов государственной власти по реализации национально-этнической политики государства играют заместители Председателя Правительства, ведающие вопросами национальной и миграционной политики, вопросами взаимодействия государства и религиозных объединений.

Среди правительственных Комиссий эти же функции выполняют Федеральный проектный офис (Президиум Совета при

Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам), Комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Комиссия по вопросам социально-экономического развития Калининградской области, Комиссия по социально-экономическому развитию СКФО, Комиссия по социально-экономическому развитию Республики Крым и г. Севастополя. Из самого названия комиссий следует, что в решении проблем национального характера государство исходит из состояния экономики регионов, в конечном счете определяющей состояние всех сфер жизни общества, включая этническую и конфессиональную.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за реализацию государственной национальной политики и регулирования этноконфессиональных отношений, является ФАДН. Агентство было создано в 2015 г. Свою деятельность оно осуществляет во взаимодействии с другими федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В число структурных подразделений агентства входят Управление мониторинга, анализа и прогноза, Управление программ и проектов в сфере национальной политики, Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве. Для координации деятельности структурных подразделений в Агентстве существует Коллегия, которая является постоянным совещательным органом. По согласованию с руководителями других федеральных органов исполнительной власти их представители также могут участвовать в работе Коллегии в рамках своих профессиональных полномочий.

С учетом межотраслевого характера государственной национальной политики, ряд аспектов ее реализации относятся и к сфере ведения других федеральных органов исполнительной власти.

Так, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование:

- в сфере сохранения историко-культурного наследия народов России – относится к ведению Министерства культуры России;
- в сфере информационных технологий, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе элек-

тронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности – относится к ведению Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России;

- в сфере образования – Министерства просвещения и Министерства высшего образования и науки России;
- в сфере развития Дальнего Востока и Северного Кавказа – Министерства по развитию Дальнего Востока и Министерства по развитию Северного Кавказа;
- в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации – Министерства юстиции России;
- в сфере международных отношений РФ – Министерства иностранных дел России;
- в сфере формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ – Минэкономразвития России;
- в сфере занятости и трудовой миграции и социальной защиты – Министерства труда и социальной защиты России;
- в сфере туризма и молодежной политики – к ведению Федеральных агентств по туризму и по делам молодежи.

Отдельные аспекты реализации государственной национальной политики, особенно в части профилактики этнополитического экстремизма, пресечения противоправных действий, направленных на разжигание национальной и религиозной вражды и пр., касаются полномочий других федеральных органов исполнительной власти (в частности, МВД России, ФСБ России, Службы внешней разведки России и др.).

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

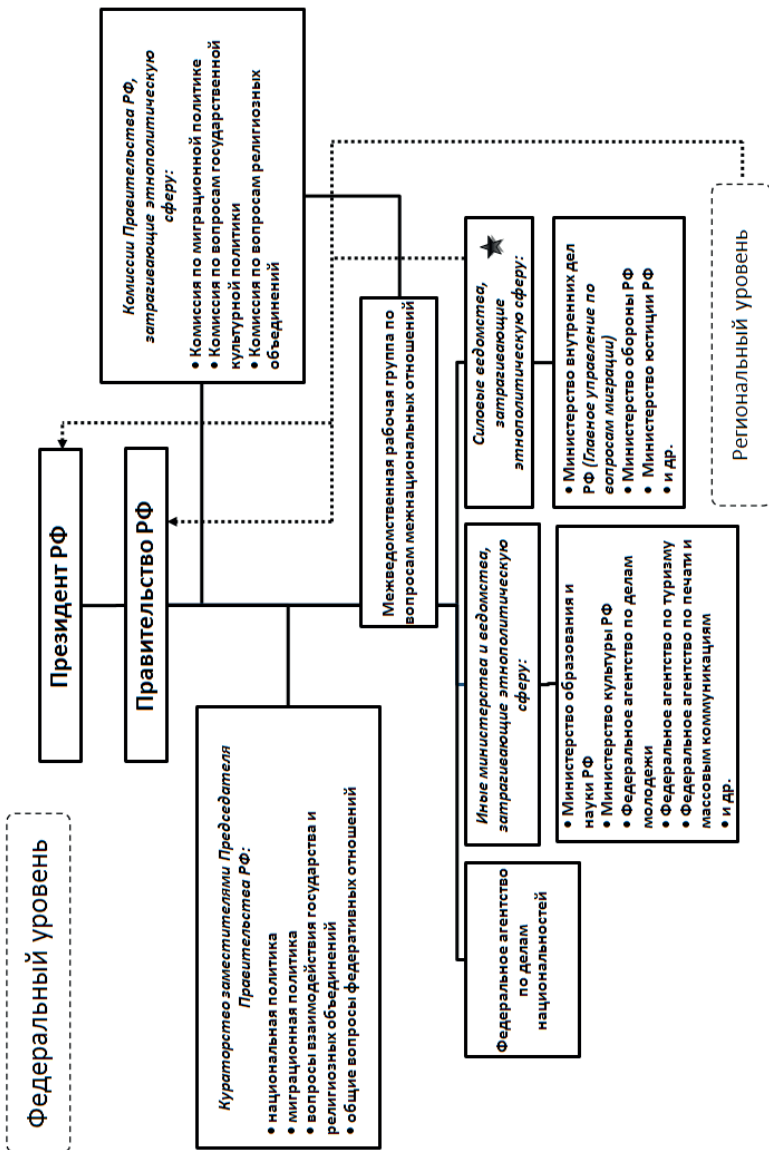


Рисунок 3.2: Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за реализацию национальной политики и регулирование конфессиональных отношений

Источник: (Зорин, Аствацатурова, 2018. С. 47)

РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Полномочия и права органов власти субъектов РФ и местного самоуправления по реализации государственной национальной политики регулируются Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством Указами Президента и Постановлениями Правительства.

Государственное регулирование законодательством вопросов межэтнических и межконфессиональных отношений является сферой совместных полномочий федеральной и региональных властей. К ним относятся:

- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;
- поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
- организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ;
- осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; по предотвращению любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- разработка и реализация региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов РФ, проживающих на территории субъекта РФ, осуществления иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов РФ, проживающих на территории субъекта РФ, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Согласно положениям Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам **местного значения муниципального района / городского округа отнесены**: *разработка и осуществление мер*, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов РФ, проживающих на территории муниципального района / городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

К вопросам **местного значения (городского и сельского поселения)** в сфере регулирования национально-этнических отношений отнесены: *создание условий для реализации мер*, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов РФ, проживающих на территории поселения; социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Тем самым применительно к различным видам муниципальных образований законодательство использует различные формулировки вопросов местного значения в области национальной политики. Когда речь идет о поселениях, то говорится лишь о «создании ими условий» для реализации мер; применительно к муниципальным районам, городским округам говорится о «разработке и об осуществлении мер» (Алфимцев, 2016. С. 29–33).

За органами местного самоуправления закреплены обязанности: по созданию условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения, муниципального района, городского округа; по оказанию содействия национально-культурному развитию народов РФ и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на их территории.

В соответствии с законом, грубое нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии, ограничение прав и дискриминация по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, повлекшие за собой нарушение межнационального и межконфессионального согласия и возникновение межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов может стать основанием для отставки главы муниципального образования.

На уровне субъектов РФ вопросы реализации государственной национальной политики отнесены к полномочиям типологически разных структурных подразделения органов исполнительной власти. До последнего времени это были министерства, комитеты или департаменты по национальной политике (29%), подразделения по взаимодействию с общественными организациями и органами местного самоуправления (37%), управления или департаменты внутренней политики (16%), региональных органов образования и культуры (5%), аппарат глав субъектов (13%).

В большинстве регионов были образованы консультативно – совещательные органы (КСО) в целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики РФ.

Вставка 3.1: Типы консультативно-совещательных органов

Совет при высшем должностном лице региона либо при правительстве или администрации имеется в 62 регионах. Советы при министерствах региональных правительств, например, по внутренней региональной и муниципальной политике или делам национальностей созданы в 8 субъектах РФ), межведомственные комиссии и рабочие группы – в 12. При Законодательном Собрании региона КСО создан только в Челябинской области. В 42 субъектах РФ КСО по межнациональным отношениям имеют собственные страницы на сайтах органов государственной власти. Данные о составе КСО по межнациональным отношениям при органах государственной власти субъектов РФ представлены в 74 регионах.

Подробнее: (Консультативно-совещательные органы..., 2016).

Среднестатистическая модель региональных КСО по межнациональным отношениям следующая: примерно на 37% они состоят из представителей этнических групп и организаций, на 28% – из региональных чиновников, на 18% – из ученых или экспертов, журналистов, преподавателей, общественных деятелей и др. членов, не выделенных ни в одну самостоятельную группу и квалифицированных как «иные», на 8% – из федеральных чиновников, как правило, представителей силовых структур, на 7% – из представителей конфессий и всего лишь на 2% – из депутатов (Таблица 3.1).

РЕГИОНАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

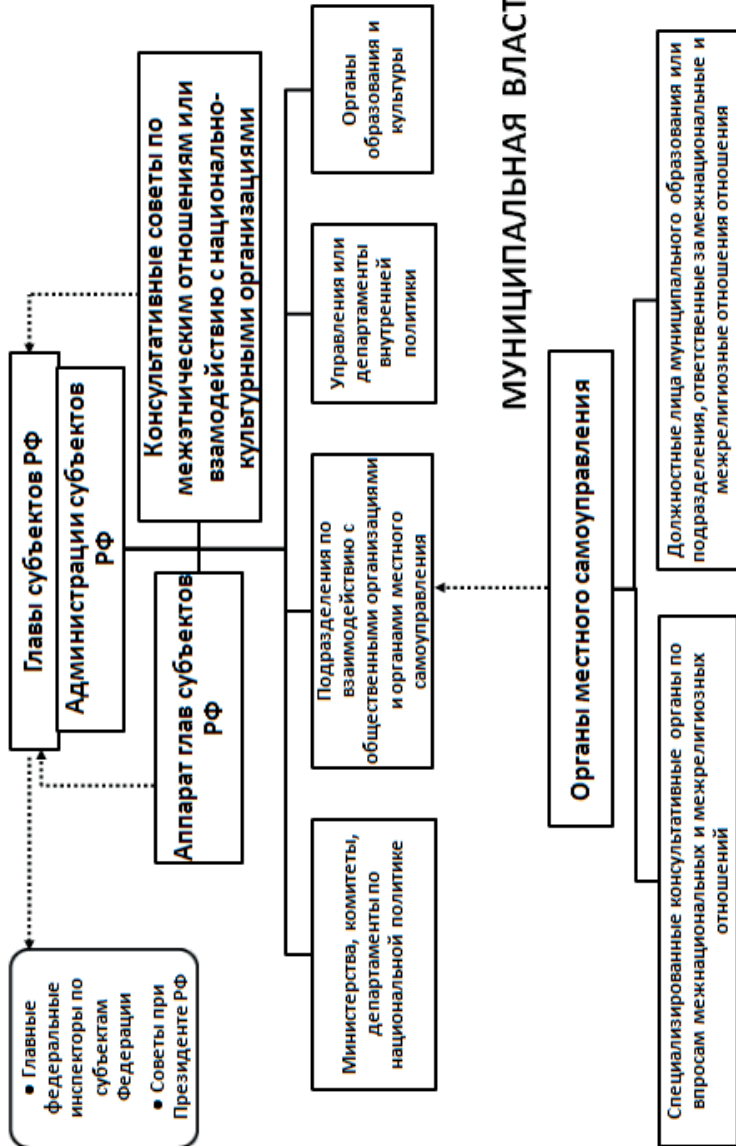


Рисунок 3.3: Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по реализации национальной политики и регулированию этноконфессиональных отношений

Источник: (Зорин, Аствацатурова, 2018. С. 51)

Таблица 3.1:

**Структура составов консультативно-совещательных органов.
Сравнение по типу регионов**

Показатель	Средний показатель			Минимальный показатель			Максимальный показатель		
	Респ.	Обл.	Края	Респ.	Обл.	Края	Респ.	Обл.	Края
Этноорганизации (%)	24	30,5	36,2	0	0	12	64	85,7	66,7
Региональные госслужащие (%)	27	22,1	14,3	0	7,2	0	50	41,2	29
Федеральные госслужащие (%)	4,6	7,9	4,5	0	0	0	33	25	8,8
Депутаты (%)	1,9	2,3	2,6	0	0	0	9	19,2	4,6
Представители конфессий (%)	5,9	6,6	1,9	0	0	0	33	25,3	8,8
Непредставленные этносы (абс. цифра)	15,3	16,7	24,7	0	1	11	54	60	64

Источник: (Консультативно-совещательные органы..., 2016).

Анализ тематического содержания заседаний КСО показывает, что в сферу компетенции советов, как правило, входят: реализация государственной национальной политики и укрепление единства нации; профилактика экстремизма и терроризма; межконфессиональное взаимодействие; социальная и культурная адаптация мигрантов; языковая политика.

В целях оказания практической помощи органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления при осуществлении ими полномочий в сфере реализации государственной национальной политики в конце 2017 г. ФАДН подготовил методические рекомендации, направленные на обеспечение единых подходов региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в обеспечении успешной реализации государственной национальной политики. Одним из приоритетов является совершенствование управления этой сферой.

В частности, рекомендуется в целях унификации системы органов исполнительной власти субъектов РФ, отвечающих за

реализацию государственной национальной политики, подчинить их заместителю губернатора/заместителю председателя правительства региона в качестве структурных подразделений – управлений внутренней политики администраций глав субъектов РФ/соответствующих министерств (аналогичных по функционалу структур).

Количество сотрудников подразделений, отвечающих за реализацию государственной национальной политики, должно определяться исходя из региональных особенностей и спектра актуальных вопросов в сфере национальной политики региона.

В муниципальных образованиях рекомендуется их главам определить ответственных за работу в сфере межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений на уровне не ниже заместителя главы муниципального образования.

Также предлагается организовать межведомственное взаимодействие в вопросах реализации государственной национальной политики, в том числе путем создания межведомственных комиссий, которые должны включать представителей всех заинтересованных органов исполнительной власти с учетом принятых на федеральном уровне стратегических документов и программ.

Необходимым условием дальнейшей гармонизации межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений является создание при органах исполнительной власти регионов и местного самоуправления экспертных советов с участием представителей науки, образования, экспертных учреждений, национальных объединений и религиозных организаций.

Актуальные вопросы реализации государственной национальной политики на региональном и местном уровнях должны обсуждаться в ходе регулярных совещаний, причем в регионах со сложным этноконфессиональным составом рекомендуется проводить не реже двух раз в год расширенные выездные семинары-совещания с участием представителей институтов гражданского общества.

Уполномоченные сотрудники регионов по вопросам национальной политики, с целью координации работы по повышению эффективности реализации государственной национальной политики, должны участвовать в федеральных семинарах, совещаниях и форумах, организованных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Региональным органам государственной власти необходимо заключить соглашения по вопросам укрепления общероссийской гражданской идентичности и гармонизации межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений с ФАДН.

Информация о деятельности органов исполнительной власти регионов и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики, взаимодействия с национальными общественными объединениями и религиозными объединениями в субъекте РФ, должна ежеквартально предоставляться в ФАДН.

В состав материалов предоставляемых в ФАДН должны быть включены индикаторы, отражающие состояние межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений (в том числе показатели (индикаторы) государственной программы РФ «Реализация государственной национальной политики», утвержденной постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 г. № 1532, а также индикаторы, получаемые в результате социологических исследований).

Важным условием реализации государственной национальной политики является поддержка и распространение лучших практик регионов в этой сфере, отмеченных на федеральном уровне.

Вставка 3.2: Лучшие практики в сфере национальной политики на муниципальном уровне

В 2018 г. впервые конкурс проводился по номинации «Укрепление межнационального мира и согласия, реализация иных мероприятий в сфере национальной политики на муниципальном уровне».

Решением конкурсной комиссии в данной номинации определились следующие победители:

- среди городских округов Чистополь (Татарстан), Ульяновск, Чудово (Новгородская область),
- среди сельских поселений – Казацкий сельсовет Елецкого муниципального района Липецкой области, Орловское сельское поселение муниципального образования «Орловский район» Ростовской области, Неверкинский сельсовет Неверкинского района Пензенской области.

Примеры лучших практик прошлых лет: (Лучшие практики..., 2017).

Рекомендуется также содействовать проведению региональных конференций, семинаров, круглых столов по вопросам укрепления общероссийского гражданского единства, межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений и профилактики экстремизма.

Необходимо проработать вопрос о целесообразности создания специальных миграционных центров в субъектах РФ, в которых проживает значительное число иностранных граждан и лиц без гражданства, на базе имеющихся в распоряжении некоммерческих организаций, с целью их адаптации и интеграции.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Главным условием эффективности механизмов реализации государственной национальной политики является обеспечение системного подхода к формированию, функционированию и совершенствованию этих механизмов при обязательном надлежащем научно-экспертном и аналитическом сопровождении. Таковую системность и эффективность в реализации национальной политики может обеспечить применение программно-целевого метода при планировании и осуществлении мероприятий, направленных на решение соответствующих задач.

На сегодняшний день ситуация такова, что региональные власти, несущие согласно законодательству ответственность за состояние межнациональных отношений, могут по своему усмотрению определять актуальность, тематическую направленность и объем работы в области гармонизации межэтнических отношений и профилактики этноконфессиональных конфликтов. Инструменты, которые регионы используют для реализации государственной национальной политики, разные. Это может быть разработка региональной Стратегии государственной национальной политики или комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии. В некоторых регионах ее отдельные задачи решаются в рамках целевых программ, например, в языковой или миграционной сфере. Однако опыт показывает, что систематическую, комплексную работу в этом направлении с учетом общероссийских и региональных реалий наиболее эффективно можно вести при наличии тщательно разработанных, научно обоснованных целевых программ.

В 2016 г. Институтом этнологии и антропологии РАН была проведена экспертиза региональных и муниципальных программ, направленных на реализацию государственной национальной политики. Анализировались: соответствие целей и задач региональных и муниципальных программ целям и задачам государственной национальной политики; структура региональных и муниципальных программ; распределение объемов финансирования по тематическим направлениям и мероприятиям; проведение мониторинга выполнения программ.

Вставка 3.3: Результаты экспертизы региональных и муниципальных программ государственной национальной политики (ГНП)

Большинство программ ориентировано на решение задач по этнокультурному развитию, гармонизацию межнациональных отношений и информационное обеспечение ГНП, государственно – общественное партнерство в сфере этноконфессиональных отношений.

Недостаточное внимание уделяется совершенствованию государственного управления в сфере ГНП, обеспечению социально-экономических условий реализации ГНП, проведению системной национальной политики в сфере образования, воспитания, языковой сфере, установлению и развитию международных связей, области защиты прав граждан, решение проблем в сфере миграции.

Большая часть региональных и муниципальных программ включают в себя менее одной трети сформулированных в Стратегии ГНП.

Несмотря на довольно широкий перечень проводимых мероприятий, большинство программ не отличается высокой эффективностью. Связано это с тем, что значительная часть средств нецелевым образом, в то время как направления деятельности, способные улучшить межэтническую и межконфессиональную ситуацию, получают недостаточное финансирование.

Далеко не все программы включают в свой состав описание этнической ситуации с учетом региональной специфики. Необходимость разработки и реализации программы не всегда обоснована.

В некоторых случаях заявленные в программе задачи не соответствуют в полной мере целям программы, а программные мероприятия не охватывают всего круга поставленных задач.

Мало внимания уделяется научно-практическим разработкам и мерам в сфере предупреждения и разрешения межэтнических конфликтов.

Крайне мало внимания уделяется совершенствованию государственного и муниципального управления в сфере ГНП.

Минимальное количество средств выделяется на мониторинг, совершенствование управления в сфере ГНП и социологические исследования по вопросам межэтнического взаимодействия.

Максимальное финансирование в рамках региональных и муниципальных программ идет на поддержку и развитие этнокультурного многообразия, причем здесь регионы ориентированы на этнокультурные мероприятия демонстрационного характера. Следующими по значению являются такие направления, как укрепление единства российской нации и гармонизация межэтнических отношений, профилактика экстремизма и терроризма.

Подробнее: (Кульбачевская, 2017. С. 125–137).

Вставка 3.4: Методические рекомендации по устранению недостатков в составлении региональных программ

«Методические рекомендации по составлению региональных программ и их приведению в соответствие с федеральными документами стратегического планирования, программами и проектам», разработанные ФАДН в ноябре 2017 г., содержат следующие советы по устранению отмеченных недостатков:

- региональная программа должна охватывать все основные направления деятельности, определенные задачами государственной программы «Реализация государственной национальной политики»;

Пояснения: Следует обратить внимание, что государственная программа содержит 8 подпрограмм, в каждой из которых намечены свои цели и задачи: проблематика всех подпрограмм должна быть по возможности отражена в программах каждого региона, за исключением тех случаев, когда проблема, на решение которой направлена подпрограмма, не является актуальной для региона.

- ресурсное обеспечение и разработанность программы должны зависеть от того, насколько приоритетны решаемые задачи;

Пояснения: Необходимо выявлять приоритетность задач национальной политики на региональном уровне. Она определяется по итогам региональных опросов, мониторингов СМИ и другими методами, а также может быть установлена в соответствии с рекомендациями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

- цели и задачи региональных подпрограмм должны являться логическим продолжением целей и задач государственной подпрограммы и однозначно соответствовать ее формулировкам;
- должен соблюдаться принцип приоритета целей и задач федерального значения перед региональным;
- при составлении графика региональных мероприятий должен учитываться график мероприятий общефедерального значения;
- при составлении региональной программы должен соблюдаться принцип системности, логической взаимосвязи и др.

Пример: В паспорте государственной региональной программы указано 6 подпрограмм, из них только 3 напрямую относятся к вопросам национальной политики. Другие 3, получающие 90% финансирования, с вопросами национальной политики не связаны.

Пояснения: Одним из вариантов решения проблемы может стать разделение не связанных между собой вопросов на две отдельные программы. Второй вариант: включить эти две группы вопросов в две другие программы, где они будут более уместны.

Подробнее: (Повышение эффективности..., 2017).

По результатам экспертизы научным сообществом были выработаны следующие рекомендации для ФАДН по совершенствованию качества составления программ:

- региональные и муниципальные власти должны представлять обоснование необходимости разработки программ;
- необходимо разработать структуру типовой региональной программы и требований к ней;
- необходимо снабдить региональные и муниципальные власти руководством по разработке программы.

Активную работу по организации достоверного и эффективного мониторинга состояния межэтнических отношений ведет созданный на базе Института этнологии и антропологии РАН и РОО «Содействие осуществлению этнологического мониторинга и раннему предупреждению конфликтов» Распределенный научный центр межнациональных и религиозных проблем (РНЦ) в Северо-Кавказском, Южном, Приволжском, Центральном федеральных округах, с 2015 г. и в Республике Крым.

РНЦ является сетевым сообществом ведущих ученых и экспертов, осуществляющих исследования и работающих в научных учреждениях и вузах указанных регионов, с общей координацией со стороны РАН и Министерства, определивших опорные вузы и региональных координаторов в каждом из округов. Опорным вузом для координирующего подразделения РНЦ является Российский государственный гуманитарный университет.

РНЦ выполняет исследования прикладного значения, которые содействуют повышению эффективности работы органов государственной власти в сфере межэтнических отношений, утверждению российского самосознания и гражданского согласия. Продукция РНЦ носит открытый характер, рассылается по списку, согласованному с Аппаратом Совета Безопасности РФ и аппаратами полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Деятельность государства по реализации национальной политики и регулированию этноконфессиональных отношений требует совершенствования системы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях в их отношениях между собой и с органами местного самоуправления.

На федеральном уровне имеется потребность в совершенствовании структуры и направлений деятельности ФАДН, повыше-

нии его роли и наделении его дополнительными полномочиями и функциями по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере национальной политики.

На региональном и муниципальном уровне необходимо завершить процесс унификации органов власти отвечающих за реализацию национальной политики, расширить их полномочия и обеспечить их финансирование.

Важной проблемой является уровень квалификации работников органов власти и управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, а также отсутствие учета и понимания этнокультурной, этнополитической, этнорелигиозной специфики региональных и местных сообществ при принятии государственными и муниципальными служащими управленческих решений.

Совершенствование взаимодействия всех уровней власти в реализации национальной политики и регулирования этноконфессиональных отношений требует комплексного подхода и тесного сотрудничества власти, общественных структур, научного и экспертного сообщества.

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <http://www.gov.ru> – Сервер органов государственной власти Российской Федерации.
- <https://www.oprf.ru/1449/2133/1473/2139> – Общественная палата Российской Федерации.
- Повышение эффективности реализации государственной национальной политики. К вопросу о повышении эффективности региональных программ и проектов в сфере государственной национальной политики / мат. Всерос. семинара-совещания (Москва, ноябрь 2017 г.). М.: ФАДН, 2017. 95 с.
- Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в субъектах Российской Федерации: система и структура. Экспертно-аналитический доклад (первый раунд) / авт.-сост. Э.Ю. Минаева, К.А. Сулимов. Пермь, 2016.
- Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: институциональные и инфраструктурные аспекты / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН, 2018. Вып. 263. 57 с.
- Лучшие практики в сфере национальных отношений / под ред. С.К. Смирновой. М.: Ассамблея народов России, 2017. 96 с.
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

IV.

РОЛЬ СМИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

РОЛЬ СМИ В СИСТЕМЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- В современной России СМИ являются не только каналом информационного обмена в обществе и посредником между властными структурами и населением, но и мощным инструментом формирования сознания граждан и активным участником общественно-политического процесса.
- В системе межнациональных отношений СМИ выполняет функции: информационную, диагностическую, посредническую, прогностическую, мобилизационную, ценностно-ориентационную.
- В современной РФ сотни представителей средств массовой информации и профессионалов ежедневно занимаются освещением государственной национальной политики и тематики межнациональных отношений. В центре их внимания – такие темы, как: этнокультурное развитие, освещение межнациональных (межэтнических) отношений в российских регионах (проблемы этнических меньшинств, взаимоотношений этнических культур, языков и др.), освещение межэтнических конфликтов, проблемы «этнического криминала», взаимоотношения республик и федерального центра, тема иноэтничных мигрантов, обсуждение проблем национал-экстремизма и различных этнических фобий и др.
- Влияние СМИ на развитие межнациональных отношений может быть неоднозначным.

Потенциально позитивная роль СМИ: привлечение внимания к конфликту, обеспечение населения достоверной информацией о поиске конструктивных решений для ослабления напряженности в сфере межнациональных отношений, инициирование конструктивного диалога между группами населения с целью решения национальных проблем, формирование сбалансированного представления о социальных процессах путем освещения позиций заинтересованных этнических групп, популяризация этнической тематики, создание мотивации к межэтническому сотрудничеству в различных формах; повышение уровня толерантности в обществе и гармонизации межнациональных отношений.

Потенциально негативная роль: укрепление в массовом сознании негативных групповых и индивидуальных этниче-

ских стереотипов; нагнетание чувства страха и ненависти, провоцирование дискриминации, религиозного экстремизма, этнических фобий, предвзятое отражение этнополитических и этнокультурных процессов.

- Важную роль в освещении темы межэтнических и межнациональных отношений играет этико-правовое регулирование деятельности журналистов. Правовое обеспечение межэтнической коммуникации включает систему нормативно-правовых документов, в которых нашли отражение вопросы о свободе и правах личности, свободе слова и печати, борьбе с экстремизмом, проблемы политического и идеологического разнообразия в обществе, взаимодействия культур, межэтнического согласия.

КАКУЮ РОЛЬ ИГРАЮТ СМИ В СИСТЕМЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ?

Одним из ресурсов реализации Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. является информационное обеспечение. Его основные задачи состоят не только в содействии распространению информации, направленной на реализацию целей и задач государственной национальной политики РФ, но и в мониторинге публикаций печатных и электронных СМИ, выявлении конфликтогенных информационных материалов и принятии информационных мер по нейтрализации их негативного влияния.

Межнациональные отношения всегда были одним из приоритетных вопросов для РФ. Информационное обеспечение оптимизации межнациональных отношений осуществляется главным образом через СМИ. И СМИ становится как «зеркалом», отражающим и передающим реальную картину происходящих событий без искажений и интерпретаций, так и «трибуной» для выражения мнений различных политических и общественных деятелей, а также «посредником» между властью и общественностью. Большая роль, которую играют СМИ в налаживании межэтнического диалога, гармонизации межнациональных отношений, обуславливает их политическую ответственность.

Можно выделить следующие функции СМИ, связанные с освещением ими сферы межнациональных отношений.

Информационная функция заключается в предоставлении массовому читателю, слушателю и зрителю актуальной инфор-

Вставка 4.1: Задачи по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики России

- формирование и совершенствование мер стимулирования государственных, муниципальных и негосударственных теле- и радиокomпаний, печатных средств массовой информации, журналистов, освещающих вопросы реализации государственной национальной политики РФ, включая поддержку проектов, направленных на реализацию целей и задач настоящей Стратегии;
- распространение рекламной и промышленной продукции, производство и размещение в теле- и радиозфере роликов социальной рекламы и иной видеопроизведения, поддержка создания тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, интернет-проектов, направленных на реализацию целей и задач государственной национальной политики РФ;
- организация и проведение конкурсов на лучшее освещение в СМИ вопросов межнационального (межэтнического), межконфессионального и межкультурного взаимодействия;
- выступление в СМИ руководителей государственных и муниципальных органов, представителей институтов гражданского общества, общественных объединений и религиозных организаций по актуальным вопросам, связанным с реализацией государственной национальной политики РФ;
- осуществление органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием институтов гражданского общества и журналистского сообщества мониторинга публикаций печатных и электронных средств массовой информации по вопросам реализации государственной национальной политики РФ, а также проведение регулярных семинаров для журналистов по повышению их квалификации в этой сфере;
- использование мер общественного контроля в целях недопущения публикаций, направленных на разжигание межнациональной (межэтнической) или межконфессиональной ненависти либо вражды.

Источник: (Стратегия государственной национальной..., 2012).

мации по этнической тематике. Получаемая через СМИ информация отличается оперативностью, мобильностью, доступностью и включает не только фотографическое освещение тех или иных фактов, но также комментарии и оценку.

Диагностическая функция состоит в постановке проблемы, фиксации факта наличия или разрешения межэтнического конфликта.

Посредническая функция основана на том, что в большинстве своем деятельность СМИ имеет целью обеспечивать диалог между различными группами населения (в том числе и этническими), тем самым призывая к лояльности и толерантности представителей разных народов, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений.

Прогностическая функция выражается в разработке прогнозов развития межнациональных отношений на основе выявления закономерностей межэтнического взаимодействия.

Мобилизационная функция СМИ выражается в побуждении представителей различных этнических групп к определенным политическим действиям (или сознательному бездействию), к выражению их гражданской позиции по тем или иным общественно значимым вопросам.

Ценностно-ориентационная функция связана с тем, что СМИ являются основным инструментом формирования общественного мнения. Они предлагают готовые модели поведения, прививают общегражданские и морально-нравственные ценности, тем самым влияя на социальные установки людей. С другой стороны, СМИ имеют возможность разжечь в обществе национальный конфликт, культивируя в массовом сознании негативные этнические стереотипы.

В связи с этим, роль СМИ в полиэтническом государстве особенно важна. Эффективность управления полиэтническим государством сегодня во многом зависит от того, насколько полноценно осуществляется коммуникация между властными структурами и проживающими на территории страны этническими и конфессиональными общностями. Важным фактором, определяющим действенность подобной коммуникации, является государственная информационная политика. Достоверное профессиональное информационное сопровождение государственной национальной политики является важнейшей задачей на современном этапе развития межнациональных отношений (Тишков, 2014. С. 628–637).

Принципы такого сопровождения соответствуют общим основам организации политического демократического процесса в РФ: легитимность, нормативность, достоверность, опора на принципы гуманизма.

Государственная информационная политика в сфере межэтнической коммуникации – метод регуляции социальных отношений, связанных с воспроизводством и распространением информации, удовлетворяющей интересы всех этносов государства и направленной на обеспечение творческого, конструктивного диалога между их представителями, следовательно, и на формирование культуры межэтнической коммуникации (Гареева, 2009).

Современное состояние информационного обеспечения государственной национальной политики характеризуется наличием проблем, мешающим СМИ в полной мере решать поставленные перед ними задачи.

Вставка 4.2: Проблемы информационного обеспечения государственной национальной политики Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях

- 1) отсутствие надлежащей координации действий федеральных органов исполнительной власти по информационному обеспечению государственной национальной политики РФ, в частности, при разработке отраслевых планов мероприятий, предоставлении государственной поддержки, при реализации мероприятий, затрагивающих вопросы государственной национальной политики РФ;
- 2) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие порядок предоставления (в том числе критерии, условия) государственной поддержки периодических печатных СМИ, издания социально значимой литературы, кинопроизводства, а также поддержки организаций, осуществляющих производство, распространение и (или) тиражирование социально значимых проектов в области электронных средств массовой информации, в том числе создание и поддержание в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение, не содержат правовых норм, обеспечивающих направленность указанных объектов поддержки на достижение такой цели государственной национальной политики РФ, как укрепление единства и духовной общности многонационального народа РФ (российской нации);
- 3) не обеспечено в необходимой мере производство и распространение на общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах в удобное для большинства телезрителей время качественного контента, привлекающего значительную аудиторию (фильмов, теле- и радиопередач, теле- и радиопрограмм, социальной рекламы), направленного на укрепление единства и духовной общности многонационального народа РФ, обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений;
- 4) в государственных СМИ в недостаточных объёмах освещается деятельность государственных органов и социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере реализации государственной национальной политики РФ;
- 5) на федеральном уровне не организовано централизованное методическое обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов РФ по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики РФ;
- 6) во многих субъектах РФ отмечается нехватка высококвалифицированных кадров, в том числе журналистов, профессионально подготовленных для осуществления информационного обеспечения реализации государственной национальной политики РФ;
- 7) недостаточно эффективна информационная деятельность в сети Интернет, направленная на решение задач государственной национальной политики РФ, в том числе по укреплению единства и духовной общности многонационального народа РФ;
- 8) недостаточное аналитическое и экспертное сопровождение информационного обеспечения реализации государственной национальной политики РФ, в частности, недостаточный учет региональных этнокультурных, демографических и иных особенностей, проявляющихся в сфере межнациональных (межэтнических) отношений, отсутствие мониторинга и системного анализа деятельности по информационному обеспечению государственной национальной политики РФ.

Подробнее: (Актуальные проблемы..., 2017).

Целевой структурой, функционал которой сосредоточен на информационном сопровождении национальной политики РФ, является *Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики* Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям (Комиссия). Комиссия является общественно-консультативной структурой. В рамках своей деятельности она решает такие задачи как:

- информирование населения о деятельности Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, о реализации на федеральном и региональном уровне Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.;
- участие в формировании и развитии единого информационного пространства в сфере межэтнических отношений в РФ;
- создание и упрочение межрегиональных связей и межкультурного обмена;
- формирование позитивного образа народов, регионов и профилактика негативных этнических стереотипов и ксенофобии;
- профилактика распространения в СМИ и сети интернет информации, разжигающей межэтническую и межрелигиозную рознь.

Комиссия в своей деятельности исходит из того, что обеспечение позитивного и достоверного освещения национальной проблематики, исключение спекуляций на почве национального вопроса в СМИ должно стать задачей деятельности не только органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, но и работников СМИ, пресс-служб, PR-служб.

Информационное обеспечение государственной национальной политики зависит от того, какая именно информация по этнической проблематике предоставляется, как она преподносится аудитории и какое влияние оказывает на развитие национальных отношений.

СМИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В зависимости от того, какая информация о межнациональных отношениях (позитивная, нейтральная или негативная) распространяется СМИ при освещении проблем и событий, они могут выполнять две противоположные функции.

Если речь идет о *миротворческом потенциале* СМИ, то они могут:

- привлечь внимание к конфликту, содействовать развитию сбалансированного представления о происходящем путем освещения позиции всех сторон;
- информировать население о причинах развития конфликтов;
- обеспечивать возможность диалога между различными группами населения;
- формулировать общие цели и определять сферы согласия, создавать во имя достижения согласия климат доверия, особенно там, где преобладают враждебные настроения;
- способствовать развитию толерантности, гармонизации межэтнических отношений;
- содействовать процессу гармонизации межэтнических отношений и решению конкретных проблем путем инициации обсуждения и освещения мер, ведущих к снижению напряженности;
- обеспечивать население информацией о процессе поиска конструктивных решений для ослабления напряженности межнациональных отношений и др.

С другой стороны, СМИ могут и затруднять процесс урегулирования проблемы, противодействовать уменьшению напряженности. Они обладают способностью:

- укреплять бытующие в массовом сознании негативные национальные стереотипы, разрушая тем самым возможность формирования терпимости и взаимопонимания;
- нагнетать чувства страха, ненависти, недоверия, обреченности, ведущие к блокированию разумного обсуждения возникшего конфликта и т.д.

Нельзя недооценивать роль СМИ в формировании у людей стереотипов и предрассудков в отношении различных народов нашей страны. И на таком фоне любой конфликт, даже бытовой, может молниеносно приобрести этническую окраску. Данные процессы могут вести к чрезмерной политизации этничности, быстрой мобилизации населения по этническим мотивам, увеличению масштабов конфликта, свидетелями чего уже не раз становились народы России.

О чем и как пишут СМИ?

Этническая информация в СМИ – это упоминания в публикациях о народах и странах, о национальных или этнических обычаях и ценностях (Малькова, 2002).

Этническая журналистика – осуществляемая СМИ деятельность по сбору, обработке и распространению информации, содержание которой связано с проблематикой межнациональных отношений, межкультурного взаимодействия, этнокультурного процесса, национально-культурного самоопределения.

Этническая проблематика в современной России регулярно появляется в СМИ, о чем свидетельствуют данные статистики. Выявлено, что в федеральных и столичных изданиях объем публикаций, содержащих этническую информацию, достигает до 15–20% от общего количества публикаций в каждом номере, а в республиканских газетах их доля нередко превышает 50% (Прикладная конфликтология., 2006).

Многие текущие проблемы межэтнических отношений в России могут быть разрешены благодаря активной просветительской деятельности СМИ. Содействовать межэтническому согласию может только непредвзятое и толерантное освещение беспокоящих общественность вопросов национальной политики, среди которых:

- проблемы социально-культурного развития этносов (развитие русского народа, этнических меньшинств, состояние и перспективы национальных языков, взаимодействие культур народов, населяющих страну);
- проблемы межэтнических взаимоотношений как в рамках небольших территориальных сообществ (поселок, район, город), так и в масштабах всей страны (в т.ч. вопросы адаптации мигрантов и вынужденных переселенцев).

Данная тема является наиболее сложной в силу остроты самой проблемы. Толерантные подходы к ее освещению предполагают, что при описании позитивных фактов необходимо подчеркивать национальную принадлежность героев событий, а говоря о негативе – не акцентировать на этом внимание. Задача местных СМИ – стараться влиять на общественное сознание населения с целью поддержания межнационального согласия

и мира, не провоцировать напряженность, а снижать ее. Задача центральных СМИ – делать то же самое в масштабах всего государства. Освещать трудности, противоречия, конфликты также необходимо. Отсутствие здорового интереса СМИ к проблемам этнических общностей может привести к распространению ложной информации, что ещё в большей степени усугубит ситуацию.

- криминал и этничность. Тема этнического аспекта преступности в настоящее время весьма популярна в СМИ. Рассказывая о таких явлениях, СМИ зачастую озвучивают национальную принадлежность преступников (или упоминают их гражданство). Однако есть и другие примеры, когда национальная принадлежность преступников подчеркивается необоснованно, делаются негативные этнические обобщения, тиражируются соответствующие стереотипы, бросающие тень на целые народы. Подобные материалы способствуют нарастанию межэтнических предрешений у представителей этносов по отношению друг к другу;
- взаимоотношения федерального центра и регионов России. Нагнетание взаимных претензий федерального центра и регионов друг к другу, отражающееся в СМИ, негативно влияет на стабильность межнациональных отношений на местах. Задачей СМИ в этой сфере, как и в других, является максимально сбалансированное освещение проблем, возникающих во взаимоотношениях центра и регионов;
- освещение межэтнических конфликтов (войн, вооруженных столкновений и т.п.). СМИ при освещении подобных конфликтов зачастую делают упор именно на этнический фактор, хотя в большинстве случаев речь надо вести о столкновении политических, экономических и других интересов правящих элит, а не целых народов. С помощью СМИ в массовое сознание могут быть внедрены и этноконфликтные идеи: «этот народ враждебен нашему народу, с ним надо бороться», «они хотят отнять нашу землю – надо сплотиться и дать им отпор» и т.д.;
- распространение различных форм этнического экстремизма. К сожалению, идеи национал-фашизма, шовинизма, русофобии, кавказофобии, антисемитизма встречаются во многих СМИ, но некоторые специализируются на их распространении (Мещерякова, 2011).

Вставка 4.3: Некоторые формы этнически окрашенной информации в прессе

Сообщения с фактическим материалом. Это статьи о событиях в жизни народов-этносов, об их культуре, экономике, политике (*«татарские школьники начали учить свою историю по новым учебникам»*).

Этнические лексемы – один из важных структурных элементов информации, с помощью которого также формируются представления о разных этнических группах и регионах их проживания (*«грозно-чеченские бандиты, афганские террористы, лица кавказской национальности, лица арабско-азиатской национальности»*).

Образы и стереотипы этносов. Это обобщенные утверждения о представителях конкретного народа-этноса или обо всем народе или расе даже в целом (*«лихие казаки», «хитрые татары», «неторпливые эстонцы», «чопорные англичане»*) (Прикладная конфликтология..., 2006).

Этнические идеи или идеологемы. Это сформулированные автором или повторенные за кем-то, более или менее четкие суждения, идеи, мысли об этносе и его представителях (*«Мы – свои, титульные, коренные, аборигенные, а они – пришлые, приезжие, оккупанты»*).

Различного рода иллюстрации (эмоционально окрашенные фотографии, карикатуры, шаржи, аллегоричные изображения представителей отдельных народов и т.д.).

Основные приёмы освещения этнической тематики в СМИ

Важную роль играет то, как преподносится этническая информация. Ведь именно от этого во многом будет зависеть формирующееся общественное мнение. Наиболее часто используются следующие приёмы информационного воздействия:

- Сообщение шокирующих фактов.
- По аналогии с шоковой рекламой, использование суггестивных приемов для создания негативных ассоциаций, образов и т. д. в сознании целевых групп (т.е. приемов, обходящих сознательный контроль; обычно это обращение к эмоциям, бессознательному, живым впечатлениям). Отметим, что данный прием – это определенная попытка затронуть запрещенные темы, о которых в обществе не принято говорить открыто.

- Намеренное акцентирование внимания на указании национальности.
- Использование прецедентных высказываний в материале и в заголовках для возникновения ассоциаций, определенных стереотипов, оценок.
- Прием тотальной эмоционализации. К этому приему, который строится на грамотном употреблении различных знаков препинания, можно также отнести использование риторических вопросов и восклицаний.

Вставка 4.4: Особенности освещения темы миграции в масс-медийном пространстве

Часто употребляемые фразы и клише: «понаехали», «гастарбайтеры», «выходцы из стран» и т. д. прочно вошли в лексикон многих медиаспециалистов. Масс-медиа активно развивают миграционную тематику, поскольку здесь в полной мере можно воспользоваться методами воздействия на аудиторию, влияющими на эмоции, иррациональную сторону сознания. Сегодня СМИ в своих материалах активно пропагандируют идеи ксенофобии. Поэтому негативное отношение к мигрантам закономерно. Существующие стереотипы либо подтверждаются, либо опровергаются личным опытом, но чаще всего стереотип «живёт» в обществе долгое время, пока ему на смену не придет другой. Нельзя, конечно, говорить об абсолютно негативном образе мигрантов, который конструируется в медиасфере – встречается также и положительная оценка миграции. Это, чаще всего, материалы о путешествиях (путевые очерки, зарисовки и т. д.) или исторические материалы. Главная цель таких публикаций – просвещение.

Основные характеристики типизированного образа мигрантов, который появляется в сфере медиа при освещении темы миграции:

- нелегал;
- не знает культуру и обычаи принимающей страны;
- не уважает государственные законы;
- замечен в преступлениях;
- участник теневого процесса получения заработной платы и др.

В то же время есть и позитивные элементы собирательного образа мигрантов:

- обездоленный человек, который находится в другой стране, другом регионе и т. д.;
- беспомощный, так как он плохо ориентируется на новой местности, не знает русский язык;
- чаще всего человек, который приезжает в страну, регион, трудится на рабочих специальностях, что в последнее время становится актуальным, поскольку многие переходят работать в сферу услуг, сферу интеллектуального труда и т.д. (Букреева, Срыбная, 2018).

- Точечная эмпатия, соучастие, сопереживание, желание помочь, проявление чувства жалости, сострадания; создание эффекта участия, присутствия.
- Чрезмерное употребление эмоционально окрашенных слов, жаргонизмов, просторечий в определённом контексте.
- Для создания образа близкого для обывателя, чем-то на него похожего, используется реконструкция определённых ситуаций, условий, факторов, работа с обобщёнными ассоциациями аудитории.
- Обращение к стереотипам. На современном этапе развития информационного общества они становятся все более однозначными. Происходит известное для медиасреды разделение на «своих» и «чужих», «знакомых» и «незнакомых», «хороших» и «плохих» соответственно. Стереотипы оказывают воздействие при формировании нового опыта: «Они наполняют свежее видение старыми образами и накладываются на тот мир, который мы воспринимаем в своей памяти». Стереотипы – преимущественно неадекватные образы объективной реальности, основанные на «ошибке человека, по привычке принимающего предвзятое за видение» (Букреева, Срыбная, 2018).

ЭТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСВЕЩЕНИЯ ТЕМЫ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Регулирование межэтнической коммуникации может принимать различные виды и формы: наряду с соблюдением общепринятых в международном сообществе норм морали применяются и формы политико-правового регулирования, являющиеся в современных условиях наиболее результативными.

Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне принята Генеральной Конференцией ЮНЕСКО на ее двадцатой сессии 28.11.1978 г. В ст. III говорится: «В борьбе против агрессивных войн, расизма, апартеида и других нарушений прав человека, которые являются, наряду с прочим, порождением предрассудков и невежества, средства информации, распространяя сведения об идеалах,

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.06.2002 г. № 114-ФЗ

Федеральный закон «О противодействии распространению экстремистских материалов через СМИ и осуществления им экстремистской деятельности.

В случае распространения через СМИ экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного СМИ уполномоченным государственным органом,

стремлениях, культурах и потребностях всех народов, способствуют ликвидации невежества и непонимания между народами, осознанию гражданами одной страны нужд и стремлений других, обеспечению уважения прав и достоинства всех наций, всех народов и всех лиц, без различия расы, пола, языка, религии или национальности, и привлечению внимания к таким большим бедствиям человечества, как нищета, недоедание и болезни, содействуя, таким образом, выработке государствами политики, наиболее способствующей ослаблению международной напряженности и мирному и справедливому урегулированию международных споров».

Конституция Российской Федерации

По Конституции (ст. 29) не допускается пропаганда (или агитация), возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду; запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Федеральный закон «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1

Ст. 51 запрещает использовать право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ

Национально-культурная автономия имеет право создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством РФ, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке

осуществившим регистрацию данного СМИ, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, либо Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором выносятся предупреждение в письменной форме о недопустимости таких действий либо такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее десяти дней со дня вынесения предупреждения.

Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» от 20.08.2013 № 718 (ред. от 25.05.2016)

Решение поставленной в Программе задачи содействия укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений достигается посредством реализации следующих направлений: проведение общероссийской информационной кампании и создание информационных ресурсов, направленных на укрепление гражданского патриотизма и российской гражданской идентичности

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Приоритетными направлениями государственной национальной политики являются РФ: ...информационное обеспечение реализации государственной национальной политики РФ.

Правовое обеспечение межэтнической коммуникации включает систему нормативно-правовых документов, в которых нашли отражение вопросы о свободе и правах личности, свободе слова и печати, борьбе с экстремизмом, проблемы политического и идеологического разнообразия в обществе, взаимодействия культур, межэтнического согласия, а также взаимосвязь этих явлений.

Важную роль играет этическое регулирование деятельности журналистов. Журналистика требует определенного уровня этического сознания, нацеленного на выполнение гуманной миссии в обществе, особенно при освещении межнациональных отношений. Основная задача современной этнической журналистики – способствовать всестороннему обсуждению существующих в межнациональных отношениях проблем; предоставлять населению информацию о возможных вариантах поиска конструктивных решений для ослабления напряженности межнациональных отношений и др. При работе с этнической информацией любой журналист, в первую очередь, должен исходить из морали, нравственных установок и этических норм.

В самом журналистском сообществе уже многое сделано, чтобы выработать кодекс правил для освещения темы межнациональных отношений. Работает Гильдия межэтнической журналистики, Конгресс этножурналистов «Культура Мира», Комиссия по предупреждению конфликтов на межнациональной основе при Президентском совете по межнациональным отношениям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Средства массовой информации являются важным средством межэтнических коммуникаций и регулирования межэтнических отношений. Контент-анализ многочисленных материалов показывает, что характер освещения межнациональных отношений и конфликтов СМИ не всегда является достаточно взвешенным. Многие зависят от симпатий коммуникатора, его политических ориентаций, умения разобраться в обстановке. Такой подход, очевидно, не способствует стабилизации межнациональных отношений, а скорее, является конфликтогенным фактором.

Исследования потенциала средств массовой информации в гармонизации межнациональных отношений показывают, что роль СМИ, как и эффект от их воздействия, носит неоднозначный характер. СМИ способны как консолидировать, так и дезинтегрировать многонациональное сообщество. Практика анализа межнациональных конфликтов показывает, что неред-

Вставка 4.5: Этический кодекс журналистов, освещающих межэтническую тематику в России

ЖУРНАЛИСТ считает объективное освещение межэтнической тематики важнейшим условием существования и развития единого российского государства. Объективность, непредвзятость и полнота – важные принципы, которыми должен руководствоваться журналист при сборе, проверке, подготовке к публикации и распространении информации, связанной с межнациональными отношениями. ЖУРНАЛИСТ осознает соотношение свободы и ответственности при освещении межэтнической тематики.

ЖУРНАЛИСТ ищет, готовит к публикации и распространяет информацию обо всем, что происходит в межэтнической жизни общества – факты, проблемы, процессы, тенденции, отдельные мнения и позиции. При этом журналист категорически не приемлет искажение информации (как в позитивную, так и в негативную сторону) и замалчивание отдельных тем и явлений, манипулирование фактами. Журналист не игнорирует проблемы и негативные тенденции, выносит на суд общественности вопросы, заслуживающие критической оценки. Но делает это максимально объективно, корректно, с изложением точек зрения и мнений всех вовлеченных в проблему лиц и заинтересованных сторон.

ЖУРНАЛИСТ, осознавая свою ответственность перед обществом, старается, чтобы все противоречия и недопонимания, возникающие между согражданами на межэтнической почве разрешались мирно, в конструктивном межнациональном диалоге с участием СМИ и не приводили к конфликтам, предполагающим вмешательство правоохранительных органов.

ЖУРНАЛИСТ при освещении проблемных межэтнических ситуаций обязан подходить взвешенно, стремиться получать информацию «из первых рук» и представить все точки зрения. Содержание материалов, включая заголовки, не должно нести информацию, способную породить негативную реакцию в отношении отдельных народов России в целом.

ЖУРНАЛИСТ не переносит черты отдельно взятой личности на характеристику всего народа.

ЖУРНАЛИСТ избегает стереотипов в отношении этнических групп.

ЖУРНАЛИСТ дает текстовые цитаты без искажения смысла, а монтаж аудио-, видео- фото- материалов, графика, т.п. связанных с тематикой межэтнических отношений, не должен искажать и упрощать цель и основную идею материала, теле и радиопередачи.

ЖУРНАЛИСТ четко разграничивает факты и мнения: анализ и комментарии любых межэтнических ситуаций даются при обязательном представлении полной картины фактов, не искажая суть и контекст события. Этническая принадлежность журналиста не должна влиять на объективность его работы и вызывать конфликт интересов.

ЖУРНАЛИСТ не употребляет в своих произведениях «язык вражды»: лексические конструкции, словосочетания и т.п., создающие негативный образ того или иного этноса в целом.

ЖУРНАЛИСТ заинтересован и прилагает все усилия для гармонизации межнациональных отношений в обществе, для распространения принципов толерантности, знаний и уважения к культурно-историческим традициям народов, а также оказывает поддержку обмену мнениями и диалогу в обществе на межэтническую тематику (Этический кодекс..., 2013).

ко информация в СМИ становится катализатором эскалации конфликтов, усиления межконфессиональной напряженности.

СМИ – значимый фактор, способствующий формированию массовых толерантных или интолерантных представлений и установок у людей в сфере межэтнического взаимодействия.

В условиях, когда для значительной части российских СМИ государство является координатором, организатором и финансовым гарантом обеспечения их деятельности, государство не должно игнорировать возможности использования всего инструментария СМИ для формирования такой общероссийской повестки, которая способствовала бы гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в обществе.

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <http://sovetnational.ru> – Комиссия по информационному сопровождению государственной национальной политики при Совете при Президенте РФ по межнациональным отношениям.
- <http://ethnokongress.ru> – Всероссийский конгресс этножурналистов.
- <http://nationalsmi.ru> – Ассоциация национальных СМИ.
- <http://www.ethnoinfo.ru> – Информационное агентство «Этноинфо».
- <https://www.asi.org.ru> – Агентство социальной информации.
- <http://fadn.gov.ru/news/2016/06/16/2811-smi-i-informatsionnye-resursy-na-yazykah-narodov-rossii> – СМИ и информационные ресурсы на языках народов России.
- <http://nazaccent.ru> – Медиа-проект Гильдии межэтнической журналистики «Национальный акцент».
- <http://www.palitra-diaspor.ru> – Московский информационно-аналитический портал «Палитра диаспор».
- <http://nikitv.ru/peredachi/nacionalnyj-vopros.html> – Передача «Национальный вопрос» на Нике-ТВ (Ведущий В.Ю. Зорин).
- <https://etokavkaz.ru/> – Проект ИТАР-Тасс «Это Кавказ».
- Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне // Права человека, Сборник международных договоров, Т. 1 (Ч. 1): Универсальные договоры, ООН, Нью-Йорк; Женева, 1994.
- Этический кодекс журналистов, освещающих межэтническую тематику в Российской Федерации // Национальный акцент: медиа-проект Гильдии межэтнической журналистики. 2013.
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Гражданское общество предполагает добровольное участие граждан в решении различных проблем, в том числе в области гармонизации межнациональных отношений, и не пред-

Основные понятия и термины

Гражданское общество – совокупность общественных отношений, развивающихся автономно от государства; комплекс самоорганизующихся и самоуправляемых общественных институтов. Гражданское общество включает не только граждан, действующих добровольно и в соответствии с убеждениями, но и институциональные формы (организации гражданского общества).

Также гражданское общество предполагает наличие **гражданской культуры**, подразумевающей уважение к существующим институтам, включая институты государства. Гражданское общество в сочетании с гражданской культурой обеспечивает существование демократии и более мирный характер разрешения конфликтов. Ключевую роль в развитии гражданского общества и некоммерческого сектора играет так называемый **социальный капитал** – качественная характеристика общества, показывающая способность и готовность людей вступать в горизонтальные связи, формировать сети, ассоциироваться друг с другом и совершать осознанные гражданские действия без принуждения со стороны государства. Ключевой индикатор состояния социального капитала – уровень доверия отдельных людей и различных групп общества друг к другу, а также к основным институтам, включая институт государственной власти. В *межнациональных отношениях, в условиях многонациональной страны это означает доверие различных этнических групп и религиозных конфессий – как друг другу, так и к государственным институтам.* Уровень развития гражданского общества зависит от уровня социального капитала, но есть и обратная зависимость – активное гражданское общество увеличивает социальный капитал.

Некоммерческие организации (организации, зарегистрированные в соответствии с законодательством в одной из организационно-правовых форм НКО) – это организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками (п. 1 ст. 2 Закона № 7-ФЗ). Важно подчеркнуть, что принадлежность к некоммерческому сектору не означает, что НКО не могут получать прибыль, они лишь должны использовать полученные доходы в целях развития самой организации и для реализации уставных целей.

Межсекторное взаимодействие, или **межсекторное социальное партнерство** (МСП) – особый вид взаимоотношений между организациями трех секторов, в которые они вступают для эффективного достижения целей устойчивого и гармоничного общественного развития.

полагает действий по принуждению со стороны государства. Некоммерческие организации (НКО) оказывают поддержку нуждающимся и социально незащищенным слоям общества, уделяют внимание потребностям национальных и религиозных меньшинств, являются действенным инструментом урегулирования межнациональных конфликтов.

- Основными областями деятельности структур гражданского общества в данной сфере являются: развитие национальных культур, инициирование и организация межкультурного, межрелигиозного и межнационального диалога, отстаивание в общественном пространстве интересов различных групп, включая этнические группы и религиозные конфессии (адвокация).
- Основными направлениями деятельности НКО по гармонизации межнациональных отношений являются: научно-аналитическое, образовательно-методическое, нормативно-методическое и организационное, институционально-представительное и институционально-исполнительное, а также пропаганда и контрпропаганда.
- В современных правовых условиях необходимо эффективно использовать потенциал социально-ориентированных НКО, активно вовлекая их в сферу гармонизации межнациональных отношений. Следует увеличить роль гражданского общества и НКО в разработке методов диагностики, экспертизы и мониторинга проявлений ксенофобии и национального экстремизма. При этом НКО могут эффективно опираться на механизмы и инструменты межсекторного социального партнерства.

РОЛЬ НКО В ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В качестве организационной основы гражданского общества НКО являются самоуправляющимися структурами, которые отражают в своей деятельности многообразие общественных интересов. Они оказывают поддержку нуждающимся и социально незащищенным слоям общества, уделяют внимание потребностям национальных и религиозных меньшинств, являются действенным инструментом урегулирования межнациональных конфликтов, участвуют в создании и распространении социальных инноваций. Основными областями некоммерческой деятельности являются образование, здравоохранение, социальные услуги, развитие национальных культур, инициирование и организация межкультурного, межрелигиозного и межнационального диалога, искусство, отдых, окружающая сре-

да, защита прав человека, религия, отстаивание в общественном пространстве интересов различных групп, включая этнические группы и религиозные конфессии (адвокация).

Связь некоммерческого сектора с различными формами гражданской активности

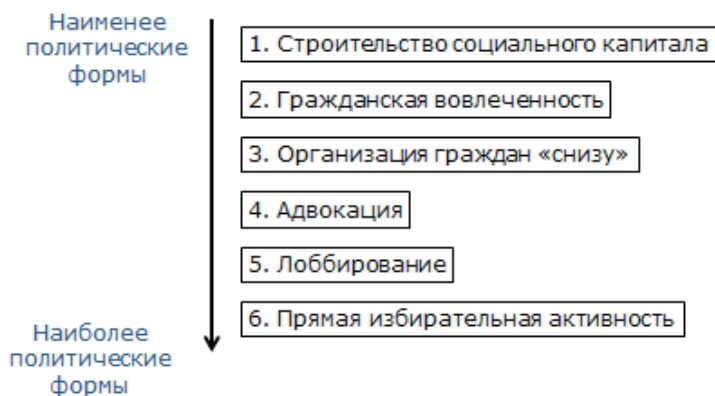


Рисунок 4.1: Роль гражданского общества и некоммерческого сектора в общественно-политической сфере

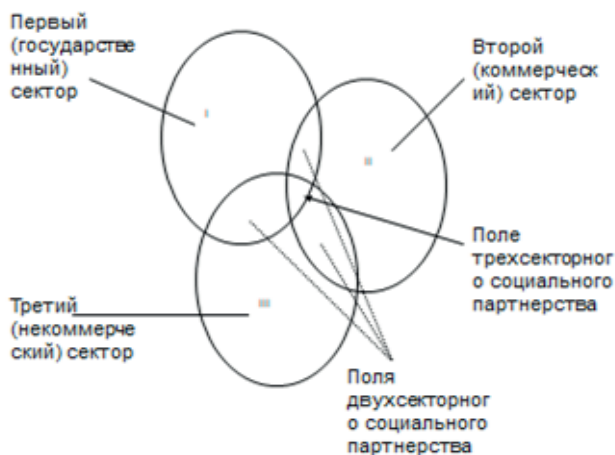
НКО, действуя в конкурентной среде и обладая значительно большей, нежели государственные структуры, гибкостью и адаптивными способностями, являются эффективными поставщиками социальных и культурных услуг. Общеизвестна роль некоммерческого сектора как ведущего в современном мире источника социальных инноваций. Многие передовые социальные, образовательные, управленческие технологии были впервые внедрены НКО, а затем стали частью государственной и муниципальной политики.

Вставка 4.6: Место гражданского общества и НКО в трехсекторной модели общества. Межсекторное социальное партнерство (МСП) в вопросах реализации национальной политики государства

В трехсекторной модели общества выделяются три социальные подсистемы:

1. Политическая подсистема, включающая в себя органы публичной власти. Часто ее называют государством (первый или государственный сектор).
2. Экономическая подсистема, в которую входят бизнес организации и предприятия, рыночные отношения. Ее называют бизнес (второй или коммерческий сектор).
3. Гражданское общество или НКО (третий или некоммерческий сектор).

Поля межсекторного взаимодействия



Развитие межнационального и межконфессионального диалога – одно из важнейших направлений МСП. Механизм МСП – это разработанная сообществом представителями двух или всех трех (власть, бизнес, общество) секторов совокупность правил, способов, технологий и документации по (а) организации, (б) обеспечению ресурсами и (в) реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории, направлена на решение социально значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов.

В условиях институционализации отношений между различными этническими группами и религиозными конфессиями межсекторное взаимодействие создает механизмы согласования интересов и стабилизации конфликтов данных групп, превращает их в механизмы социальной адаптации и, таким образом, служит фактором гармонизации межнациональных отношений. При этом степень эффективности и выбор механизмов межсекторного взаимодействия могут служить индикаторами уровня развития участвующих в нем субъектов и в целом процесса гармонизации как в стране в целом, так и в отдельном регионе.

Среди региональных механизмов межсекторного взаимодействия в России (конкурсных, социально-технологических, организационно-структурных, процедурных, комбинированных) наибольшее распространение приобрели процедурные механизмы. В регионах с развитым третьим сектором для реализации проектов гражданского общества в области гармонизации межнациональных отношений высокоэффективны конкурсные механизмы регионального социального заказа, социального гранта, фондов местного сообщества. Включение их в региональную практику позволит закрепить системный подход к реализации целевых программ, разграничит функции заказчиков и исполнителей, повысив ответственность последних

за целевое расходование бюджетных средств, обеспечит привлечение частных инвесторов к финансированию местных программ, стимулирующих межнациональный и межконфессиональный диалог.

Фактором межсекторной гармонизации национальных отношений в условиях конфликта является максимальное использование позитивного потенциала конфликта, возможности неконфронтационного взаимодействия в конфликтной ситуации с ориентацией на технологии и механизмы, ведущие к лучшему взаимопониманию сторон, партнерству и минимизирующие обращение к насильственным, агрессивным, жестким способам взаимодействия, соблюдение принципов и норм сотрудничества. В этом смысле степень эффективности межсекторного взаимодействия может служить индикатором качества и уровня демократического, цивилизованного развития составляющих его субъектов.

Вставка 4.7: Региональные механизмы межсекторного взаимодействия

Конкурсные механизмы задействуются тогда, когда НКО участвует в конкурсе, организованном в соответствии с заранее разработанной процедурой и схемой реализации выигравших конкурс проектов. В эту группу входят конкурсы на реализацию государственного и муниципального социального заказа, гранты (субсидии) субъекта РФ и муниципальные гранты, конкурсы социальных проектов, конкурсы гражданских инициатив и т.д.

Социально-технологические механизмы базируются на инновационной социальной технологии, разработанной в России или за рубежом, но творчески адаптированной к российским условиям. Эти социальные технологии отличаются эффективностью и новизной подхода к решению самых острых социальных проблем.

Организационно-структурные механизмы реализуются тогда, когда власть совместно с НКО и/или бизнесом создают новую организационную структуру (как правило, новое юридическое лицо), которой делегируется часть функций по решению совокупности социально значимых задач через вовлечение отдельных граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны государства и бизнеса.

Процедурные (переговорные) механизмы взаимодействия включают правила партнерства некоммерческого сектора и власти для решения определенного класса задач. Они чаще всего оформляются либо в виде нормативно-правового акта, либо специального соглашения о партнерстве, действующего в течение фиксированного периода. Это могут быть определенные правила и процедуры, оформленные в соответствующих законах и постановлениях; общественные палаты, комитеты, форумы граждан; общественные советы; круглые столы; координационные советы; палаты социального бизнеса; общественные (публичные) слушания.

Комплексные или комбинированные механизмы реализуются через формы социального партнерства, которые несут в себе черты как минимум любой пары из вышеназванных. Например, фонды развития местного сообщества (объединяют черты конкурсных, технологических и организационно-структурных механизмов), ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг и т.п.

Законодательное регулирование деятельности НКО. Россия прошла большой путь в развитии некоммерческого сектора – фактически с нуля до сегодняшнего состояния. В настоящее время в стране насчитывается более 220 000 НКО, причем начиная с 2013 г. общее количество НКО примерно стабильно.

Основные организационно-правовые формы НКО в России предусмотрены ст. 50 ГК РФ, ст. 116–123 ГК РФ и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ). К ним относятся общественные объединения (общественные организации, общественные движения и общественные фонды), фонды, автономные НКО, некоммерческие партнерства, общины коренных малочисленных народов, казацкие общества, религиозные организации, ассоциации и ряд других.

Таблица 4.1:

Краткие сведения об этнокультурных и религиозных некоммерческих организациях (по состоянию на октябрь 2018 г.)

Тип организации	Количество организаций		Кол-во человек в расчете на 1 действующую организацию («организационная плотность»)
	Зарегистрированные	Исключенные	
Национально-культурные автономии (РФ)	1245	691	117 976
по федеральным округам:			
Центральный	279	136	140 901
Северо-Западный	114	98	122 386
Южный	175	70	93 953 (min)
Северо-Кавказский	74	61	132 750
Приволжский	256 (max)	97	115 401
Уральский	108	80	114 410
Сибирский	190	125	101 513
Дальневосточный	29 (min)	19	212 596 (max)
Религиозные организации (РФ)	30817	6190	4 766
по федеральным округам:			
Центральный	7614	1543	5 163
Северо-Западный	2448	372	5 699
Южный	3102	666	5 300

Тип организации	Количество организаций		Кол-во человек в расчете на 1 действующую организацию («организационная плотность»)
	Зарегистрированные	Исключенные	
Северо-Кавказский	1896	494	5 181
Приволжский	8951 (max)	1431	3 300 (min)
Уральский	1885	407	6 555
Сибирский	2792	707	6 908 (max)
Дальневосточный	1122 (min)	312	5 495
Общины коренных малочисленных народов (РФ)	1528	987	96126
по федеральным округам:			
Центральный	0	0	-
Северо-Западный	61	24	228721
Южный	0	0	-
Северо-Кавказский	10	1	982348 (max)
Приволжский	0	0	-
Уральский	143	141	86407
Сибирский	309	206	62419
Дальневосточный	1005 (max)	615 (max)	6135 (min)
Казачьи общества (РФ)	2716	828	54080
по федеральным округам:			
Центральный	418	90	94046
Северо-Западный	135 (min)	38	103348
Южный	1047 (max)	249	15704 (min)
Северо-Кавказский	278	43	35336
Приволжский	249	57	118645 (max)
Уральский	208	110	59405
Сибирский	238	185	81040
Дальневосточный	143	56	43114

Составлено по данным источников: Информационный портал о деятельности некоммерческих организаций Министерства Юстиции РФ (дата обращения: 10.10.2018); Оценка численности постоянного населения на 01.01.2018 г. в среднем за 2017 г. // Федеральная служба государственной статистики (дата обращения: 10.10.2018).

В России сформировано базовое законодательство, комплексно регулирующее некоммерческий сектор и благотворительность (филантропию). Среди наиболее важных законодательных актов можно упомянуть следующие:

- Гражданский кодекс РФ;
- Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ и его последующие редакции;
- Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 01.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- Федеральный закон от 12.01.1996 г. №10-ФЗ «О профессиональных (торговых) союзах, их правах и гарантиях им»;
- Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

Вставка 4.8: Поддержка социально ориентированных НКО органами государственной власти и органами местного самоуправления

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку социально ориентированным НКО при условии осуществления ими определенного перечня видов деятельности (12.01.1996 г. № 7-ФЗ, Ст. 31.1). Среди них к сфере национальной политики напрямую относятся:

- охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов РФ;
- деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан РФ;
- социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

- Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»;
- Федеральный закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ (вносящий изменения в закон 1996 г., вводя статус «иностранный агент» для НПО, финансируемых из-за рубежа).

Федеральным законом от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» внесены изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в соответствии с которыми законодательное закрепление получила новая разновидность НКО – социально ориентированные НКО.

Появление в российском законодательстве данной категории НКО предоставляет дополнительные возможности для тех из них, которые занимаются деятельностью в сфере гармонизации межнациональных отношений. У социально-ориентированных НКО существенно возрастают возможности получения государственного финансирования, как из федерального бюджета, так и из бюджетов субъектов РФ. В частности, на федеральном уровне речь идет о возможности получения на конкурсной основе средств на реализацию проектов в области межнационального и межконфессионального диалога, воспитания толерантности и противодействия экстремизму из Фонда президентских грантов.

Вставка 4.9: Грантовая поддержка НКО со стороны государства

Укрепление межнационального и межрелигиозного согласия

Тематики направления

- 1 | Укрепление дружбы между народами Российской Федерации.
- 2 | Развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности и языков народов Российской Федерации.
- 3 | Адаптация и интегрирование мигрантов в единое правовое и культурное поле Российской Федерации.
- 4 | Оказание помощи пострадавшим в результате социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам.
- 5 | Расширение практик посредничества, медиации и примирения в конфликтах разных групп в местных сообществах.



Охрана окружающей среды и защита животных



Укрепление
межнационального и
межрелигиозного согласия



Развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников

Фонд президентских грантов является единым оператором грантов Президента РФ на развитие гражданского общества с 2017 г. Одним из направлений конкурса среди НКО является укрепление межнационального и межрелигиозного согласия. В конкурсе 2017 г. это направление оказалось одним из самых непопулярных. На него было подано 285 заявок. Меньше было подано только на охрану окружающей среды (247) и развитие общественной дипломатии (136). Спустя год в первом конкурсе 2018 г. на межнациональную тематику было подано 333 проекта, из которых 80 победили и получили финансовую поддержку.

Заявки НКО оценивают по 10 критериям: социальная значимость проекта, уникальность, инновационность, соотношение затрат на реализацию и ожидаемого результата, обоснованность затрат, логическая связность, наличие собственного вклада, география проекта, опыт успешной деятельности заявителя и соответствие компетенции команды самому проекту.

Фонд президентских грантов проводит обучающие семинары для грантозаявителей и грантополучателей в регионах России.

Подробнее: *Материалы по сюжету «Президентские гранты»*. URL: <http://nazaccent.ru/story/prezidentskie-granty>



Из доклада Фонда развития гражданского общества «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития»:

По мнению авторов доклада, для обеспечения устойчивого развития «третьего сектора» в России необходимо:

Выработать единую государственную концепцию формирования и поддержки «третьего сектора» в России. Она должна обеспечить не только создание благоприятных правовых, организационных, материальных и иных условий для стимулирования развития третьего сектора, но и реализацию ряда госпрограмм, предполагающих делегирование НКО части

функций по оказанию социальных услуг населению. Это, в свою очередь, должно привести к переструктуризации «третьего сектора»: должна возрасти доля тех, кто оказывает социальные услуги населению, в то время как сейчас заметно преобладают организации, которые стремятся взять на себя функции общественного контроля и экспертизы. По мнению авторов доклада, переориентация НКО приведет к изменению отношения граждан к людям, занятым в «третьем секторе». Для сравнения: доля социально-ориентированных НКО от общего числа НКО в развитых странах составляет 60–70%, в то время как в России всего 13,5%.

Создать единую информационную площадку о деятельности «третьего сектора». Предусмотреть появление в её рамках единой базы данных по грантовым и иным программам, реализуемым за счет средств государства.

Обеспечить снятие бюрократических преград для доступа НКО к государственному финансированию. Механизм господдержки должен быть простым, открытым, равнодоступным и транспарентным.

Установить механизмы компенсационных мер (налоговые вычеты, льготы и т.п.) для коммерческих организаций, предоставляющих средства социально ориентированным НКО.

Ввести налоговые льготы для организаций «третьего сектора», которые оказывают социальные услуги населению.

Предоставлять средства господдержки не только на реализацию проектов и программ некоммерческих организаций, но и на их операционную деятельность.

Во всем мире государственное финансирование получают религиозные организации — как правило, на образовательные программы и помощь социально незащищенным слоям населения. В России институты традиционных конфессий также могли бы получать госфинансирование на эти виды деятельности.

Подробнее: Фонд развития гражданского общества. URL: <http://civilfund.ru/mat/20>

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРУКТУР ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НКО) ПО ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. *Научно-аналитическое направление.* В рамках этого направления осуществляется разработка научно-методических основ формирования толерантного сознания и противодействия экстремизму в гражданском обществе: а) разработка методов диагностики, экспертизы и мониторинга проявлений экстремизма

в обществе, в том числе в СМИ; б) разработка политических, экономических, социальных и социально-психологических методов устранения экстремистских настроений в массовом сознании. Внутри гражданского общества в реализацию этого направления вовлечены научно-образовательные учреждения, экспертно-аналитические центры, так называемые «фабрики мысли».

2. *Пропаганда и контрпропаганда.* Это направление включает использование гражданского потенциала НКО, а также СМИ для раскрытия антиобщественной природы этнического и религиозного экстремизма в любых формах. Также данное направление может включать проведение силами гражданского общества, включая общественные палаты в субъектах РФ, культурологической и социально-психологической экспертизы газетных и журнальных публикаций, теле- и радиопрограмм, публикаций в интернете, провоцирующих разжигание национальной и религиозной розни, а также издание и распространение НКО публицистических материалов, способствующих воспитанию толерантности, снижению социальной напряженности в обществе.
3. *Образовательно-методическое направление* включает создание при помощи специализированных общественных организаций и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межнациональному и межкультурному диалогу. Также данное направление предполагает проведение в образовательных учреждениях специальных тренингов по подготовке и переподготовке специалистов в сфере массовых коммуникаций, межкультурного диалога, межконфессионального взаимодействия. Особый упор в рамках направления должен быть сделан на содействие подготовке государственных служащих, а также работников органов правопорядка по вопросам национальной политики.
4. *Нормативно-методическое и организационное направление* включает разработку организациями гражданского общества методических документов и материалов в области воспитания толерантности в этноконфессиональной сфере, формирование методических и организационных параметров для проведения социально-психологической экспертизы публикаций и передач в средствах массовой информации, разработку новых образовательных программ, в том числе с использованием дистанционных и интерактивных средств обучения и игр. Данное направление также включает организационно-мето-

дическую разработку механизмов оказания помощи жертвам этноконфессионального экстремизма, агрессии, беженцам и вынужденным переселенцам, а также разработку методик повышения эффективности межконфессионального диалога.

5. *Институционально-представительное направление.* Особое значение в рамках данного направления имеет содействие со стороны гражданского общества разработке законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, борьбы с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости. Заметную роль в этом контексте может сыграть институт общественных (публичных) слушаний при представительных органах власти и органах местного самоуправления. Публичные слушания – это институт, закрепленный Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» для принятия нормативно-правовых актов с участием общественности. Публичные слушания отличаются от многих других институтов общественного участия, в частности, общественных слушаний, проводимых в рамках деятельности советов при исполнительных органах власти. Институт публичных слушаний предполагает более активное участие общественности в обсуждении: граждане могут выступать инициаторами слушаний, участвовать в их организации, а круг участников публичных слушаний не может быть ограничен исключительно приглашенными лицами.
6. *Институциональное-исполнительное направление* связано с обеспечением участия граждан и структур гражданского общества в деятельности органов исполнительной власти. Общественное участие можно рассматривать как форму реализации суверенитета народа в осуществлении государственной власти; оно является важнейшей составляющей активного административно-правового статуса гражданина, предоставляющего ему возможность содействовать в реализации государственной национальной политики, а тем самым для общественного блага. Общественное участие позволяет обеспечивать и другие необходимые признаки исполнительной власти правового государства: публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентацию на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в межнациональных отношениях и др. Ключевым институтом здесь являются Общественные советы, пред-

ставляющие интересы широких кругов гражданского общества. Общественные советы выполняют роль посредника между властью и представителями различных этнических и религиозных групп на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Созданный как площадка для широкого диалога, обсуждения гражданских инициатив, Обществен-

Вставка 4.10: Особенности НКА как вида общественного объединения

Национально-культурная автономия, являясь видом общественных объединений, во многом совпадает по правоспособности с иными общественными объединениями. Вместе с тем, рассматриваемый институт обладает рядом отличительных особенностей:

1. Наличие Федерального закона «О национально-культурных автономиях» позволяет говорить о том, что к данному институту применяется специальное регулирование, а также то, что специальный закон имеет большую силу по сравнению с общим, что в свою очередь сказывается на статусе НКА в некотором отношении в положительную сторону, а в ряде случаев и в ограничительном аспекте.
2. Наличие у организации конкретно определенных целей, указанных в ст. 1 Закона.
3. Субъектом НКА являются этнические общности, составляющие национальные меньшинства на определенной территории, что в рамках всего государства позволяет говорить о субъекте как о рассеянно проживающем этносе на территории всей страны или некоторой ее части.
4. Сфера деятельности – гуманитарная (культурная, образовательная, просветительская) при светском ее характере (политическая деятельность исключается, религиозная не предусматривается).
5. Для НКА предусмотрено специальное организационное построение и порядок учреждения, подразумевающие формирование института «снизу» и соблюдение при этом целого ряда процедур и условий, что затрудняет выстраивание всей цепочки НКА.
6. Ограниченный круг учредителей НКА.
7. Возможность координирующей и определяющей роли НКА по отношению к деятельности иных общественных объединений, сформированных по этническому признаку.
8. Государственная поддержка также может быть отнесена к отличительным особенностям НКА, поскольку в законе предусмотрена возможность данной поддержки, однако в целом все общественные объединения обладают правом на таковую.
9. Организация взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и формирование специального органа – консультативного совета.

Источник: (Осипов, 2017. С. 92).

ный совет стал местом проведения экспертизы ключевых управленческих решений, имеющих значение в межнациональных отношениях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институты гражданского общества выступают в качестве важного инструмента гармонизации сферы межнациональных и межконфессиональных отношений. НКО, являясь организационной основой гражданского общества, могут реализовывать программы и проекты в области борьбы с этническим и религиозным экстремизмом, защиты и развития национальных культур, снижения остроты межнациональных конфликтов. Эти задачи могут достигаться на основе обеспечения представительства в публичном пространстве интересов различных групп общества (включая этнические и религиозные сообщества), в обеспечении им широких возможностей для участия в процессе выработки и принятия решений, в формировании общественного мнения. Велика роль гражданского общества и НКО в разработке методов диагностики, экспертизы и мониторинга проявлений ксенофобии и национального экстремизма. НКО могут эффективно опираться на механизмы и инструменты межсекторного социального партнерства в гармонизации межэтнических отношений. Сложение усилий государства, некоммерческого сектора и бизнеса на основе реализации проектов межсекторного взаимодействия дает синергетический эффект, позволяя наиболее оптимально решать самые сложные проблемы взаимоотношений этнических и религиозных групп в нашей многонациональной стране.

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <https://www.asi.org.ru> – Агентство социальной информации.
- <https://президентскиегранты.рф> – Фонд президентских грантов.
- <https://ассамблеянародов.рф> – Общероссийская общественная организация «Ассамблея народов РФ».
- <https://zhazhda.biz/biz-base/nko> – Бизнес-журнал с обширными материалами о деятельности НКО.
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

V.

**ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ
АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ
ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Ежегодно в России находится около 10 млн. иностранных граждан, более половины из них – трудовые мигранты. В разделе рассматривается роль государства, гражданских институтов, различных организаций в процессах адаптации иностранных граждан в России, роль мигрантов в различных сферах жизни страны, а также влияние принимающего общества, его норм и правил на жизнь самих мигрантов.

- Потребность в мигрантах в России является в первую очередь следствием демографической ситуации – значительного снижения числа населения трудоспособного возраста. Компенсировать это снижение в ближайшие десятилетия за счет собственных демографических ресурсов невозможно.
- В период с 1991 по 2016 г. более 70% демографических потерь населения России было компенсировано за счет мигрантов со всего постсоветского пространства. Сегодня около 90% всего миграционного потока составляют граждане СНГ, чему способствует дисбаланс спроса и предложения на рынках труда этих стран. Со временем изменилась структура потока: возрастная, профессиональная, этническая и др. Резервы близкой в этнокультурном отношении миграции в постсоветских странах в ближайшее время будут исчерпаны.
- Отдельного внимания заслуживают категории мигрантов – иностранных граждан, которые крайне отличаются от основного иммиграционного потока по своим социально-экономическим и другим характеристикам, а значит, требуют особого подхода, соответствующих специфических мер миграционной и адаптационной политики. К таким категориям относятся: беженцы, репатрианты (соотечественники), дети иностранных граждан, а также мигранты, являющиеся россиянами в первом, втором и последующих поколениях. Влияние указанных категорий на социальную устойчивость России существенно в долгосрочной перспективе.
- В России пока только складываются контуры политики содействия социокультурной адаптации и интеграции мигрантов. С 2014 г. соответствующие полномочия и обязанности были возложены на региональные власти и органы местного самоуправления, растет количество общественных организаций, работающих в этом направлении, на рассмотрении находится федеральный закон об адаптации. С 2017 г. полномочия-

ми по выработке и реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ, а также нормативно-правовым регулированием в этой сфере наделено ФАДН.

МОЖЕТ ЛИ РОССИЯ ОБОЙТИСЬ БЕЗ МИГРАНТОВ?

Чтобы выйти на устойчивый экономический рост не ниже среднемирового уровня и войти в число развитых стран с высокими душевыми доходами населения России нужно задействовать новые факторы роста, одним из которых является человеческий капитал. Одной из причин ориентации на максимизацию вклада человеческого потенциала в будущее развитие являются вызовы демографического развития. Особенности возрастной структуры общества, проявившиеся в старении населения и сокращении доли лиц в трудоспособных возрастах, сегодня определены как основные глобальные вызовы развития. В большинстве стран мира эти вызовы сформировались из-за роста продолжительности жизни и снижения рождаемости. Но в России они усилены демографическими волнами, сокращающими долю молодых среди трудоспособных. Эта тенденция сохранится до 2030 г.

Общая убыль численности трудоспособного населения с начала 90-х до 2030 г., по 27 разным прогнозам, составит от 11 до 13 млн. человек (Андреев, Вишневецкий, 2014). Даже если

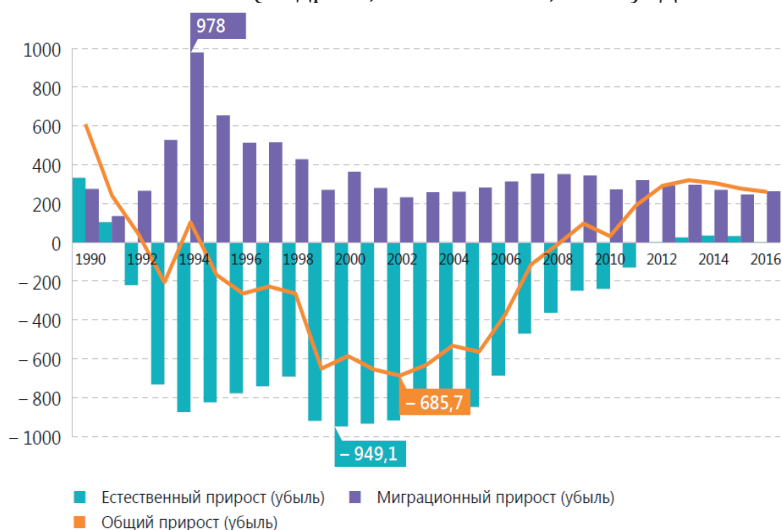


Рисунок 5.1: Вклад миграционной составляющей в трудоспособное население России (тыс. чел.)

Источник: (Деминцева., Мкртчян и др., 2018).

стране удастся существенно повысить производительность труда и увеличить занятость работников старше 55 лет, компенсировать к 2030 г. потери более 10 млн. трудоспособных не представляется возможным. Среди прочих драйверов экономического роста ставка на миграционную рабочую силу оказывается, таким образом, в приоритете.

Вставка 5.1: Регулирование численности иностранцев на рынке труда в России

По оценкам экспертов около 10% рабочей силы в России – мигранты. Ежегодно Правительством РФ устанавливаются допустимые доли иностранной рабочей силы в различных отраслях экономики страны. Например, на 2018 г. установлены следующие доли в общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами: выращивание овощей – 50% (за исключением Краснодарского, Ставропольского, Хабаровского краев, Астраханской, Воронежской, Липецкой, Московской, Ростовской, Саратовской областей), торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – 15%, деятельность автомобильного грузового транспорта – 28% и т.д. В некоторых отраслях (торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках), торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках и др.) доля снижена до нуля.

Ежегодно также определяется потребность в привлечении в Россию иностранных работников, прибывающих на основании визы. Так, на 2018 г. квота на выдачу приглашений на въезд в Россию иностранных граждан, прибывающих на основании визы, утверждена в размере 140 423 приглашения, и в этом же размере – квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

Установление допустимых долей иностранных работников в различных отраслях экономики, а также квот на выдачу приглашений и разрешений на работу формируется на основании предложений заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, в том числе Минпромторга России, Минстроя России, Минсельхоза России, Минспорта России, Минздрава России и Минтранса России. Учитывается сложившееся положение на рынке труда, демографическая ситуация, принцип приоритетного использования национальных трудовых ресурсов, возможности обустройства иностранных граждан.

Подробнее: Постановление Правительства Российской Федерации от 4.12.2017 г. № 1467 г. Москва «Об установлении на 2018 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности»; Постановление Правительства России от 6.12.2017 г. № 1479 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год».

ГЕОГРАФИЯ И ЭТНИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Иностранные работники распределены по территории РФ неравномерно, большинство их сосредоточено в двух федеральных округах — Центральном (почти половина от всех работающих, причем на Москву с областью приходится более трети от общероссийского показателя) и Северо-Западном (около 15%; в основном это Санкт-Петербург и Ленинградская область). В целом направления внешней трудовой миграции довольно близки с направленностью потоков внутренней. Среди наиболее «интересных» иностранцам регионов те же самые, что и для россиян: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Краснодарский край.

Вставка 5.2: Структурная интеграция мигрантов и российский рынок труда

Основные отрасли занятости иностранных мигрантов — это строительство (34%), сфера услуг (13%), обрабатывающие производства (10%). Такие данные получены из уведомлений работодателей, заключивших договоры с работниками из безвизовых стран (2014 г.). Однако высокой остается доля мигрантов, занятых неофициально (особенно в сфере строительства), в неформальной экономике, а значит без каких-либо гарантий соблюдения своих прав, обеспечения гарантированного заработка и т.д. По оценкам экспертов, как минимум около 30% трудовых мигрантов работают, не имея даже потенциальной возможности оформить свое трудоустройство. Отметим, что *чаще всего закон игнорируют самые обычные граждане РФ*: специальное исследование мигрантов из стран СНГ и Грузии в 2017 г. показало, что наибольшая доля нелегальной занятости наблюдается среди трудовых мигрантов, работающих в домашних хозяйствах: 50% — это существенно больше, чем в торговле или строительстве (примерно по 30%).

Несмотря на предпринимаемые меры, облегчающие мигрантам путь легализации (реформа 2006 г., введение патентов, введение преференций для иностранных высококвалифицированных лиц и др.), сложностей остается еще очень много. Таким образом, проблема привлечения трудовых мигрантов в Россию пока кажется менее трудной, чем их легализация, и основные усилия регулирования, по-видимому, должны предприниматься именно здесь.

Источник: (Деминцева., Мкртчян и др., 2018. С. 11–13).

В России работают трудовые мигранты из десятков стран мира, имеющих как визовые, так и безвизовые отношения с РФ. Однако подавляющее большинство иностранных работников в настоящее время — выходцы из СНГ (около 95%). Основными поставщиками

иностранный рабочей силы служат страны Средней Азии — в первую очередь Узбекистан и Таджикистан. Одновременно все эти годы растет численность мигрантов из Киргизии — в связи с вступлением этой страны в ЕАЭС и, соответственно, появлением возможности трудиться в России без разрешительных документов.

Выходцев из дальнего зарубежья всего около 150–170 тысяч (лидируют мигранты из Китая, КНДР, Вьетнама).

Таблица 5.1:
Страны исхода и количество трудовых мигрантов (2015–2017 гг.)

Страна исхода	01.10.2015	01.10.2016	01.10.2017
<i>СНГ всего</i>	3 874 844	3 777 362	3 927 616
Азербайджан	162 033	148 692	158 122
Армения	263 088	280 410	304 002
Беларусь	94 012	128 989	155 750
Казахстан	49 624	47 846	56 777
Киргизия	355 431	424 172	472 153
Молдова	250 963	218 420	157 548
Таджикистан	725 849	745 431	781 123
Узбекистан	1 538 006	1 404 868	1 509 977
Украина	435 838	378 534	332 164

Источник: составлено по данным ГУВД МВД РФ, ЦБДУИГ

Данные Всероссийской переписи 2010 г. и последующий учет структуры потока мигрантов, прибывающего в Россию, показали изменение его этнического состава. Большая часть русских и представителей других титульных народов, ранее проживавших на территории постсоветских стран, уже перебралась в РФ. У современных мигрантов гораздо ниже уровень владения русским языком, чем у мигрантов предыдущих волн. Можно говорить о том, что потенциал близкой в этнокультурном отношении миграции в ближайшем будущем будет исчерпан (по оценкам экспертов к 2020-м гг.). Нельзя не учитывать также, что население стран к западу от России все более переориентируется на иные центры притяжения мигрантов, и рассматривать их в качестве потенциальных миграционных доноров можно только в случае обстоятельств чрезвычайного характера, подобных кризису на Украине 2014–2015 гг.

Вставка 5.3: Особые мигранты – соотечественники

Указом Президента РФ 22.06.2006 г. была принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. На 2018 г. в программе участвуют 58 субъектов (ранее в Госпрограмме принимали участие 62 субъекта РФ). Из них 8 являются территориями приоритетного заселения – Амурская, Сахалинская, Магаданская, Иркутская области, Хабаровский, Приморский, Забайкальский края, республика Бурятия. Имеются определенные сложности в реализации программы: ограниченность выбора места переселения для мигрантов, затруднения, связанные с бюрократическими процедурами, задержкой компенсационных выплат и др.

«**Собрание народа**» – новый проект Форума переселенческих организаций по переселению соотечественников, реализуемый на грант президента России. Проект будет реализован в 7 регионах, которые оказываются наиболее привлекательными для переселения с точки зрения самих мигрантов: на Дальнем Востоке (Амурская область, Хабаровский и Приморский края), в Воронежской, Калужской, Свердловской и Московской областях. Задача проекта – сделать миграционную политику страны привлекательной для соотечественников, исправить неудачи и пробелы в реализации программы переселения «Соотечественники». Способы достижения целей – либерализация законодательства, экспертиза и корректировка действующих законов.

Участниками проекта «Собрание народа» будет проведено не менее 1500 консультаций для переселенцев — личных, через Интернет и по скайпу. Также разрабатывается пакет предложений практической помощи переселенцу при подготовке документов на оформление российского гражданства. Затем на основе «полевых исследований» авторы «Собрания народа» намерены разработать критерии и механизм проведения иммиграционной амнистии для давно переселившихся соотечественников, ставших «нелегалами поневоле». Следующий этап — внесение изменений в госпрограмму «Соотечественники»: таких, которые позволят людям как ехать в предписанные программой регионы переселения, так и иметь право выбирать место жительства.

Подробнее: о проекте «Собрание народа». URL: <http://migrant.ru/proekt-sobiranie-naroda>

Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций». URL: <http://migrant.ru>

Форум переселенцев. URL: <http://back2russia.net> (с включением региональных форумов, общими вопросами, официальной информацией и актуальными новостями по теме).

При этом значительные, практически неограниченные ресурсы миграции для России есть за пределами постсоветского пространства — в Иране, Афганистане, странах Ближнего Востока, Пакистане и Индии. Однако у России нет опыта сколь-нибудь

массового приема мигрантов из стран со столь значительной этнокультурной дистанцией. Замещение хотя бы части нынешнего потока из стран СНГ за счет мигрантов из этих государств потребует гораздо больших усилий по их интеграции в принимающий социум (Деминцева, Мкртчян и др., 2018).

Преимуществом России, позволяющим удерживать миграционный прирост на заданном уровне, является, помимо экономической привлекательности, сохраняющаяся роль «общего дома» для людей на постсоветском пространстве, приверженных русской культуре и говорящих на русском языке. Принятая в 2006 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, была рассчитана на период 2007–2012 гг., однако заявленных объемов переселения в 300 тыс. человек в первые три года программа не достигла. Позже она была преобразована в бессрочную. При этом только в последние годы число тех, кто воспользовался данным предложением, превышает 100 тыс. в год. Это стало результатом кардинального увеличения числа задействованных регионов, расширения территорий возможного вселения, но в первую очередь — сохраняющегося льготного порядка предоставления российского гражданства для ее участников и членов их семей в условиях прекращения действия упрощенного режима в 2010-е гг. для многих иных категорий граждан стран СНГ.

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ И ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ

*«На развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений также влияют следующие **негативные факторы**: ...недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом»*

«Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025года».

Для понимания сути упомянутых в Стратегии негативных факторов, рассмотрим содержание понятий «интеграция» и «адаптация» мигрантов, оставив при этом за скобками ныне существующий широкий теоретический дискурс о значении терминов, – обратимся к практической стороне вопроса.

Чаще всего на практике смешиваются понятия *интеграция* и *культурная адаптация*. *Культурная адаптация* подразумевает лишь *приспособление* и приобщение мигрантов к новой окружающей культурной среде, не требуя отказа от собственной идентичности. *Структурная адаптация* означает, что мигранты практически не отличаются от большинства местного населения по объективным социально-экономическим показателям. Культурные показатели при этом не столь важны, уходят на второй план.

Термин «*интеграция*» характерен в первую очередь для европейской дискуссии. Именно она привнесла его лишь недавно в обиход в Соединенные Штаты. В США как в академической, так и в публичной среде чаще всего используют слово «*ассимиляция*». В американском контексте ассимиляция не подразумевает отказа от этнической или религиозной идентичности тех, кто ассимилируется. Она означает *функциональное вовлечение* мигрантов и их потомков в основные сферы общества (занятость, системы социальной защиты, жилищную сферу и образование) и довольно легко измерима.

Достижение упомянутой интеграции представляет собой стремление добиться такой ситуации в обществе, которая была бы противоположна «*дезинтеграции*» и «*сегрегации*». То есть, в первом случае, интеграция мигрантов приведет к включению новоприбывшего населения в существующее общество, не нарушая при этом его целостности. Во втором случае контекст подразумевает недопущение разделения общества на изолированные друг от друга сообщества. Важно понимать, что изолированность и разделение могут быть как пространственно-географическими, так и коммуникационными, а также культурно-символическими.

Говоря об интеграции мигрантов, следует выделять два ее уровня: процесс и политику. В первом случае – это объективно протекающие процессы интегрирования, происходящие вне зависимости от чьих-либо усилий (фактически самоорганизация общества, непреднамеренная интеграция). Во втором – определенная совокупность и последовательность мероприятий со стороны государства, его аппарата по включению мигрантов в институты страны (административные решения, управляемая интеграция). Значительным аспектом является то, что управление процессами интеграции обычно происходит в рамках тех институтов, которые были созданы для других целей (Soysal, 1994).

Тесная связь миграционной политики и политики интеграции – важный урок для России. Последняя должна быть направлена как на мигрантов, так и на граждан страны и ставить целью формирование благоприятной среды обитания. То есть интеграция – двусторонний процесс. Для принимающей страны – это скорее приспособление ее институтов и населения к пребыванию мигрантов. Интеграция в России рассматривается как процесс регулирования межэтнических отношений в обществе чаще всего с целью повышения безопасности граждан.

Также важно понимание того, что нашей стране сейчас необходимо выстраивать политику интеграции, направленную на тех мигрантов, которые хотят остаться в стране, не воспринимая это как временное вынужденное явление. Как показывает опыт других государств, именно ожидание того, что «мигранты когда-нибудь уедут» и привело к тому, что практически во всех европейских странах политика интеграции и различного рода программы, направленные на адаптацию мигрантов, появились с опозданием примерно в 10–15 лет (Малахов, 2015).

Культурная адаптация и интеграция. В задачи по формированию системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, согласно Стратегии государственной национальной политики РФ, входит «обеспечение на основе государственно-частного партнерства участия общественных объединений и религиозных организаций в деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров, в которых мигранты получают юридические и бытовые услуги, обучаются русскому языку, знакомятся с российской культурой, историей и основами законодательства Российской Федерации» (Стратегия государственной национальной..., 2012).

На текущий момент в России не сформировано политики интеграции, которая включала бы в себя программы натурализации (обучение языку, основам государственности) тех мигрантов, которые хотели бы здесь остаться и получить гражданство. Введенная система тестирования на знание русского языка, основ законодательства и культуры практически не предполагает обучения, а только проверку знаний, причем зачастую на крайне низком уровне. В то же время у части временных мигрантов такая потребность есть. Отсутствие четкой категоризации мигрантов, а также механизмов возможного перехода при определенных условиях (натурализация, интеграция) из одной категории (например, временных)

в другую (претендующих на гражданство) выталкивает из страны тех, кто желал бы интегрироваться в российское общество и стать его частью, или же «консервирует» мигранта во временном статусе на долгие годы.

Натурализация – юридический процесс приобретения гражданства на основе добровольного желания соискателя гражданства. Порядок принятия в гражданство регулируется законодательством государства. Обычно для приобретения гражданства необходимо соблюдение ряда условий (знание языка, наличие жилья и т.д.).

К субъектам, создающим условия для адаптации иностранных граждан и оказывающим содействие работе с иностранными гражданами в области их социальной и культурной адаптации можно отнести:

- школы, вузы, различные образовательные организации;
- религиозные организации;
- национально-культурные автономии;
- национальные диаспоры;
- некоммерческие организации;
- различные организации культуры.

Большинство экспертов очень высоко оценивают адаптационный потенциал образовательной среды. Одним из аспектов успешной адаптации небезосновательно считают сокращение социокультурной дистанции через изучение русского языка. Однако в целом решение проблемы адаптации мигрантов гораздо шире.

Отдельная роль принадлежит формированию единой образовательной стратегии для мигрантов и их детей (Волков, 2012). Среди факторов, серьезно затрудняющих сегодня использование потенциала образовательной сферы в целом и образовательных учреждений в частности, следует назвать отсутствие единой образовательной доктрины адаптации детей мигрантов и, соответственно, неготовность педагогических работников к обучению таких детей, в т.ч. и по преподаванию русского языка как иностранного. Усложняют ситуацию зачастую низкий уровень культуры и закрытость семей мигрантов, негативное отношение сверстников к обучающимся детям мигрантов, отсутствие финансирования и др.

Вставка 5.4: Русский язык как фактор адаптации и интеграции мигрантов из стран Центральной Азии

Уровень владения русским языком среди мигрантов из стран Центральной Азии невысокий. Это крайне затрудняет и адаптацию, и интеграцию в российское общество. Обследование, проведенное Центром этнополитических и региональных исследований для НИУ ВШЭ в 2017г. показывает, что стремление освоить и использовать новый язык в мигрантской среде при этом невелико – *использование русского языка на работе и в кругу друзей снизилось практически во всех группах мигрантов*, кроме разве что выходцев из Казахстана и Украины. В наименьшей степени используют русский мигранты из Таджикистана и Узбекистана: даже на работе он является основным лишь для 53% из них.

Таблица 5.2:

Использование мигрантами русского языка как основного языка общения (%)

Страна происхождения	На работе		Дома	С друзьями	
	2011	2017	2017	2011	2017
Азербайджан	69,5	64,8	22,0	25,1	21,8
Армения	74,1	72,8	16,8	35,6	24,9
Белоруссия	100,0	94,6	77,3	100,0	84,3
Грузия	92,3	65,2	23,1	53,3	34,6
Казахста	88,6	90,8	74,9	78,9	80,4
Киргизия	74,1	59,5	9,7	19,8	13,0
Молдавия	90,9	83,0	39,1	44,5	45,2
Таджикистан	62,6	53,8	8,5	17,4	12,9
Узбекистан	54,5	53,1	11,4	14,7	13,6
Украина	96,2	96,3	82,0	80,4	86,7

Источник: (Мигрант с природы..., 2017).

Вставка 5.5: Опыт интеграции детей мигрантов в Москве

Правительством РФ успешно реализуются меры по адаптации детей трудовых мигрантов в Москве. Так, в 2012–2013 гг. в столичных детских садах были созданы площадки «Ребенок в многонациональном мегаполисе», где более 600 прошедших специальную подготовку воспитателей обучали детей трудовых мигрантов русскому языку.

Несколько ранее, на базе 152 столичных школ были открыты специализированные группы по изучению русского языка как иностранного. Дополнительные занятия в этих школах, организованные дважды в неделю, посещали около 3 тыс. детей мигрантов. В общеобразовательных учреждениях действуют «Школы русского языка», где в режиме интенсива по языку и социокультурной адаптации также проводятся занятия с детьми мигрантов (Коростелева, 2017. С. 88–89). Процесс реорганизации системы образования и объединения школ в учебные комплексы привел к комплексу проблем, в результате чего многие Школы русского языка прекратили свою работу. Важно, чтобы разработанные для «Школ русского языка» методики, сам опыт обучения детей был сохранен, преобразован и применялся в новых условиях. Поддержку в создании и работе «Школ русского языка» оказывает Общественный научно-методический координационный совет по интеграции зарубежных мигрантов, в состав которого входят представители Департамента образования, Комитета межрегиональных связей и национальной политики Москвы, московских отделений ЮНЕСКО и УВКБ ООН, ректоры МГППУ и Института русского языка имени А.С. Пушкина, ученые и специалисты вузов и организаций города.

Вставка 5.6: Опыт создания системы работы с иностранными гражданами в республике Карелия

Под эгидой Министерства по вопросам национальной политики республики с 2007 г. было создано 12 центров социально-культурной адаптации мигрантов на базе районных библиотек. Подобные центры созданы в городах Кондопога, Сортавала, Олонец, Костомукша, Пудож, Петрозаводск, Сегежа, Беломорск, Медвежьегорск, Питкяранта, Суоярв, Калевала. Приоритетными задачами центров социально-культурной адаптации мигрантов являются гармонизация межнациональных отношений на локальном уровне, поддержание отношений дружбы и мира между местными жителями и мигрантами, работа с молодежью. Центры активно взаимодействуют со специалистами органов местного самоуправления, общественными советами при главах администраций муниципальных районов и городских округов по вопросам взаимодействия с национальными и религиозными объединениями, обмениваются опытом на совместных совещаниях и семинарах.

В рамках работы центров проводятся национальные праздники и этнокультурные мероприятия с участием местных национальных общественных объединений, конференции по вопросам межнационального сотрудничества адаптации приезжих, в которых ежегодно принимают участие более 3 тыс. человек. Также центры разрабатывают методические рекомендации, информационно-справочные сборники и памятки для мигрантов, консультируют работодателей по привлечению и использованию иностранной рабочей силы, разрабатывают и внедряют эффективные механизмы интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

Центр межнационального сотрудничества г. Сегежи. URL: <https://vk.com/club147488790>

Центр межнационального сотрудничества г. Олонца. URL: <https://vk.com/public105020889>

Законодательное регулирование. Обеспечение социальной и культурной адаптации регулируется как на федеральном, так и на региональном уровне. На федеральном уровне сформирован основной перечень нормативно-правовых актов федерального значения, содержащих элементы (меры) социальной и культурной адаптации.



№ 74 – ФЗ,
20. 04. 2014

Комплексный экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ

С 1.01.2015 г. все иностранные граждане, желающие оформить разрешение на работу (за исключением высококвалифицированных специалистов), патент, разрешение на временное проживание или вид на жительство, обязаны сдать комплексный экзамен.



№ 357 – ФЗ,
24. 11. 2014

Региональная процедура проведения комплексного экзамена

Диапазон действия региональной процедуры ограничен тестированием соискателей патента. Несмотря на общую направленность процедур, методология, содержание и практика проведения двух видов одного экзамена существенным образом отличаются.

Методическое пособие по организации проведения комплексного экзамена и справочно-аналитический материал по теме. URL: http://gct.msu.ru/docs/Metod_posobie_ke_2017.pdf.



№ 71 – ФЗ,
20. 04. 2014

Собеседование для признания лиц носителями русского языка

Иностранцы граждане, проживающие в России, отказавшиеся от гражданства иностранного государства и признанные носителями русского языка (НРЯ) специальной комиссией, могут получить российское гражданство в упрощенном порядке. НРЯ признаются лица, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали в России либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах российской государственной границы.

Приказом МВД России от 28.09.2017 № 738 установлен порядок организации проведения собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства комиссией по признанию их носителями русского языка.



№ 243 – ФЗ,
29. 07. 2017

Тест на гражданство

Экзамен на гражданство РФ представляет собой тестирование на подтверждение уровня владения русским языком.

ком, достаточного для общения в условиях языковой среды. Подтвердить достаточное знание русского языка необходимо, пройдя тестирование в Центрах Тестирования.

Перечень образовательных организаций (учреждений), проводящих гос. тестирование по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство РФ (находящихся в России и за рубежом). URL: http://www.mid.ru/pereselenie/-/asset_publisher/evl8J0czYac3/content/id/2444140



Присяга при получении гражданства

С 1.09.2017 г. лица, приобретающие гражданство РФ, обязаны принести присягу. В случае отказа заявителя от принесения присяги решение о приобретении гражданства РФ подлежит отмене. От принесения присяги освобождаются лица, не достигшие возраста 18 лет; признанные недееспособными или ограниченными в дееспособности; неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст присяги и (или) собственноручно его подписать; а также иные лица в соответствии с решениями Президента РФ.

Структурная адаптация и интеграция. Структурная интеграция мигрантов связана с включением мигрантов в систему позиций и статусов принимающего общества. На практике она выражается в процедурах получения гражданства, мерах по регуляции рынка труда, действиях, регулирующих образовательную систему, расселение, а также политике социальных обязательств государства.

Практика и множественные исследования показывают, что важнейшим каналом интеграции для мигрантов становится сфера его трудовой деятельности. Вместо того чтобы апеллировать к коллективной идентичности «мигрантских меньшинств», государства, сталкивающиеся с задачами адаптации и интеграции мигрантов, все чаще обращаются к индивидуальной личности «мигранта-работника», а главными целями политики интеграции становятся обучение и участие в рынке труда как основополагающие успеха по встраиванию в принимающее общество.

Для того чтобы процесс интеграции мигрантов в рынки труда был успешным, он должен быть тщательно спланирован. Городские администрации могут взять на себя руководство этим процессом, выступая в роли ответственных за принятие решений, посредников, работодателей, клиентов.

Органы власти могут предоставлять данные о потребностях местного рынка труда, поощрять создание партнерств с участием различных заинтересованных структур и организаций,

Недостаточное внимание к изолированности и дистанцированности мигрантов в социальном и экономическом аспекте на фоне повышенного внимания к культурному сближению.

Очень часто в теории и на практике регулирования интеграционных процессов ответственность за провал интеграции и адаптации возлагают на культурную дистанцию между принимающим сообществом и мигрантами, считая что стремление удержать свою культурную самобытность у мигрантов сводит к минимуму их контакты со старожилами, приводит к возникновению анклавов. Однако культурная дистанция не есть проблема само по себе. Она становится проблемой в результате неудачи интеграции. Основным источником таких явлений как самоизоляция, геттоизация, анклализация мигрантов, следует искать не только в субъективных особенностях последних, а в объективных осложнениях в ходе интеграции. По приезду дистанция между мигрантами и принимающим сообществом может быть даже меньше, чем она становится со временем. Люди переезжают в другую страну не для того, чтобы пестовать там свою культурную идентичность. Если же на новом месте они избирают такую стратегию поведения, то объясняется эта стратегия прежде всего неснятой структурной дистанцией (Малахов, 2015. С. 17–18).

Полезно также заметить, что в отличие от культурной дистанции, структурная дистанция довольно просто поддается измерению, а значит и регулированию. Структурная дистанция может быть сокращена за счет повышения уровня доходов, уровня образования, профессиональной квалификации и т.д.

содействующих интеграции мигрантов в рынки труда, разрабатывать единые принципы единой миграционной политики для всех органов местного самоуправления.

Основные структуры и организации, в функции которых входит содействие интеграции мигрантов в рынки труда, с которыми должны взаимодействовать городские администрации:

- государственная служба занятости;
- представители гражданского общества, включая неправительственные организации, во многих случаях являющиеся основными движущими силами инициатив по оказанию содействия мигрантам и разработке комплексных мер поддержки мигрантов, основанных на индивидуальном подходе;
- высшие специальные учебные заведения и профессионально-технические училища;
- работодатели;
- городские торговые палаты, которые могут выступать в качестве некоммерческих агентов между работодателем и претендентами на рабочие места;

- частные некоммерческие организации, включая социальные предприятия, девелоперские компании и общественные фонды;
- профсоюзы;
- ассоциации мигрантов.

Возможности для инициативы городских властей в поддержку занятости мигрантов имеются во всех сферах городского управления, включая социальную интеграцию, развитие местных сообществ, поддержку предпринимательства, образование и обучение. Конкретные программы обычно бывают небольшими по масштабу и предназначены для определенных целевых групп в конкретном населенном пункте.

Вставка 5.7: Проблемы, с которыми сталкиваются мигранты на рынках труда в странах назначения

- Безработица.
- Работа, не соответствующая квалификации сотрудника – вид занятости, не соответствующий знаниям и уровню квалификации мигранта, который может быть причиной потери квалификации.
- Высокая концентрация мигрантов в определенных секторах рынка труда и отраслях производства, прежде всего в низкоквалифицированных сферах занятости, строительстве, здравоохранении и занятости в домашних хозяйствах.
- Непризнание квалификации мигранта.
- Отсутствие навыков или низкий уровень владения языком.
- Отсутствие деловых и социальных контактов.
- Дискриминация.
- Дополнительные трудности: будучи новыми членами местного сообщества, иммигранты в большей степени подвержены влиянию косвенных факторов, препятствующих трудоустройству, таких как отсутствие в социальных кругах, физическая изолированность в силу проживания в отдаленных жилых районах, а также других проблем, связанных с определенной степенью социальной отчужденности. Из-за финансовых трудностей мигранты могут быть готовы согласиться на первую попавшуюся и доступную работу, чтобы обеспечить себе средства к существованию, даже если предлагаемая работа не соответствует их знаниям и опыту или предоставляет занятость в неформальном секторе экономики.
- Эксплуатация в неформальном секторе экономики, включая принудительный труд, низкий уровень заработной платы, плохие условия труда, фактическое отсутствие социальной защиты и др.

Подробнее: (Глобальный доклад..., 2016).

Бизнес, исходя из мировой практики, оказывается полезен не только с точки зрения предоставления непосредственно рабочих мест мигрантам, но и при сборе информации об оценке трудовых ресурсов и потребностей рынка труда в иностранной рабочей силе (количестве и качестве), а также при организации целевых программ обучения и подготовки мигрантов.

Реализация программ и индикаторы интеграции

1. *Интеграционные курсы* (включая языковые и «ориентационные»). В большинстве стран ЕС они называются также *курсами гражданской интеграции*. Их объем – несколько сот часов (300–600 и более), 90% которых обычно занимает изучение языка. Остальное время отводится на приобретение базовых знаний о стране. Это ознакомление с государственным устройством и правовой системой (в некоторых случаях, но не всегда – также с ключевыми моментами национальной истории), с устройством повседневности (работа основных государственных институтов, транспорта и т.д.). Так, во Франкфурте слушатели интеграционных курсов совершают вместе с сопровождающим поездку на метро, посещают мэрию, заходят на почту и телеграф и т.д.

2. *Горячие линии - call centers* обычно доступные в течение большей части дня (иногда круглосуточно) и работающие на нескольких языках. Так, телефонная линия SOS-immigrant, созданная в Португалии, 12 часов ежедневно отвечает на звонки на четырех языках.

3. *Настольная книга мигранта* — во многих странах ЕС издаются подобного рода руководства. В них кратко изложены основные сведения, касающиеся принимающей страны, и приведена жизненно необходимая информация, от адресов госучреждений до номеров телефонов организаций, прямо или косвенно занимающихся обустройством мигрантов.

4. *Продуманная система социокультурной медиации*. На уровне государства и гражданского общества формируются институты, опосредующие взаимодействие мигрантов с институтами принимающей страны. К таким посредникам, или медиаторам, относятся, например, организации, предоставляющие переводческую помощь (например, сопровождающие женщин при посещении врача). Другой пример: НКО, занимающиеся – в том числе на волонтерской основе – решением повседневных проблем новоприбывших (жилье, трудоустройство, школа для детей и т.д.) (Малахов, 2015, С. 219–220).

Таблица 5.3:

Индикаторы интеграции

Социально-экономические	Политико-правовые	Социально-культурные	Социально-психологические
Занятость	Ежегодный объем натурализации	Языковая компетенция	Отношение принимающего населения
Уровень дохода	Участие в политической жизни	Выбор супруга/супруги	Этнокультурное разнообразие на рабочем месте (в государственном и частном секторе)
Социальная защищенность	Участие в институтах гражданского общества	Отношение к базовым нормам принимающей страны	Случаи дискриминации (получившие освещение в СМИ или попавшие в мониторинги НПО)
Уровень образования	Количество мигрантов с двойным гражданством (там, где оно предусмотрено законом)	Частота контактов с принимающим сообществом и со страной происхождения	Представленность в СМИ: (а) способ освещения миграционной проблематики;
Жилищные условия		Количество правонарушений	(б) присутствие индивидов мигрантского происхождения в кадровом составе центральных теле- и радиоканалов, а также в центральной прессе
Наличие или отсутствие жилищной сегрегации			

Источник: (Малахов, 2014. С. 11).

Исходя из особенностей и возможностей принимающей страны, различные программы могут сочетаться и приобретать свои уникальные черты, в зависимости от специфики интеграционных процессов, структуры и потребностей иммиграционного потока и т.д.

Индикаторы интеграции (качественные и количественные параметры) могут быть использованы как для оценки текущего хода интеграционных процессов, а также его мониторинга, так и для оценки эффективности деятельности институтов и лиц, ответственных за конкретное направление работы.

Вставка 5.8: СМИ в интеграционных процессах

Интеграция – двусторонний процесс, требующий определенных отношений и действий, как со стороны мигрантов, так и со стороны принимающего сообщества. В задачи по информационному обеспечению реализации государственной национальной политики РФ входит *«производство и размещение в теле- и радиоэфире роликов социальной рекламы и иной видеопродукции, поддержка создания тематических радио- и телепередач, газетных и журнальных рубрик, интернет-проектов...»*, а также *«использование мер общественного контроля в целях недопущения публикаций, направленных на разжигание межнациональной (межэтнической) или межконфессиональной ненависти либо вражды»* (Стратегия государственной национальной..., 2012). Очевидно, что содержание материалов должно способствовать социальному инкорпорированию и снижению барьеров между мигрантами и принимающим сообществом, а не выстраивать новые.

То, каким образом представлены этнические группы и диаспоры в информационном пространстве регионов, имеет определяющее значение. Исследования показали, что многие представители мигрантских сообществ и выходцы из мигрантской среды ощущают свою стигматизацию, чувствуют, что именно СМИ формируют их негативный имидж (Диаспоры..., 2017. С. 104).

В 2016 г. из примерно 120 тыс. сообщений, связанных с мигрантами, новостные поисковики большую часть посвятили криминальной хронике (почти 98 тыс. информационных сообщений). В начале 2017 г. международная НКО «Тонг Жяхони» представила результаты исследования почти 50 тыс. объявлений в российских СМИ, посвященных аренде жилья. Без ксенофобских намеков обошлись только в каждом 12-м объявлении. В основном же стараются заселять к себе «граждан РФ» (50% объявлений), «славян» (28%) и «русских» (7%). В случае с объявлениями о вакансиях ситуация еще печальнее: из 20 тыс. вакансий только каждое 20-е объявление не содержало в себе ксенофобских намеков. Больше половины (56%) работодателей искали себе «славян», еще 35% жаждали видеть на рабочем месте «граждан РФ».

Подробнее: (Кулаки и погоны..., 2018).

Вставка 5.9: Международный опыт программ интеграции мигрантов во Франции

Во Франции мигрант должен пройти через процедуру «временного контракта на проживание» для получения гражданства. Процесс натурализации предполагает несколько этапов. Первый — это прием мигрантов. В течение нескольких лет потенциальный гражданин может жить и работать в стране по временному разрешению (*Titre de séjour*). Потом он может вернуться на родину или остаться в стране, заявив о своем намерении натурализоваться. Он должен подписать «контракт по приему и интеграции» (*contrat d'accueil et d'intégration*). Далее идет стадия «стабилизации» (жизни в стране на постоянной основе) и подготовка к получению французского гражданства. Прохождение этих этапов зависит от каждого отдельного случая и может занимать от 5 до нескольких десятков лет. Только пройдя все этапы натурализации, можно претендовать на получение гражданства. Этот процесс «облегчает» наличие у мигранта мужа или жены с французским гражданством. Однако часто процедура затягивается на годы. Важно отметить, что многие иностранцы живут в стране в стадии «стабилизации» с 10-летним видом на жительство. Этот документ предоставляет возможность жить и работать наравне с другими гражданами, получать все необходимое медицинское обслуживание, устраивать детей в школы, брать кредиты и открывать собственные предприятия. Если в течение данного периода мигрант показывает свое желание стать гражданином страны, знает язык и интегрирован в общество (имеет друзей, не препятствует интеграции своих детей), то он безболезненно получает гражданство.

Политика интеграции Франции включает в себя несколько программ: преподавание французского языка, культурных ценностей и обычаев страны; поддержка в трудоустройстве мигрантов и выходцев из мигрантской среды; поддержка особых групп мигрантов, включающих в себя женщин, пожилых людей и беженцев; предотвращение дискриминации по расовому и любому другому признаку.

В последние годы французская политика интеграции во многом ориентирована на использование таких инструментов, как *культура и образование*. Основная роль отводится школам, которые должны предоставлять каждому ребенку, вне зависимости от его происхождения, возможность получить образование. Дети иностранцев, наравне с детьми граждан страны, могут быть записаны в государственную школу, при этом, помимо основных занятий, ученикам младших классов предлагаются «дополнительные классы» (*classe d'initiation* — CLIN) или «дополнительные занятия» (*cours de rattrapage intégrés* — CRI), помогающие выучить французский язык и интегрироваться в жизнь школы. В средней школе разработан ряд программ, ориентированных на выходцев из мигрантской среды и мигрантов и позволяющих им впоследствии получить образование в колледжах и профессиональных технических училищах. Программы интеграции ориентированы как на мигрантов и выходцев из мигрантской среды, так и на местное население. Обычно такие программы проводятся в наиболее неблагополучных районах городов и пригородов и рассчитаны на создание в них атмосферы толерантности. В подобных программах часто задействованы частные галереи и мастерские художников: здесь в том числе проходят мероприятия, направленные на взаимодействие различных по своему происхождению групп и налаживание связи между поколениями. В подобных инициативах большое внимание уделяется программам, реализованным на местных уровнях — в городах, районах, кварталах.

Вставка 5.10: Международный опыт программ интеграции мигрантов в Дании

Функции по созданию интеграционных программ в Дании делегируются местным муниципалитетам. Как и во Франции, основной проблемой при интеграции мигрантов остается их концентрация в определенных кварталах. На сегодняшний день статус гетто имеют 34 жилых квартала Дании. Муниципалитеты должны были заниматься расселением мигрантов, а также помогать им в поиске работы. В 1999 г. был введен первый Закон об интеграции (*Integration Act*), согласно которому муниципалитеты обязаны были подготовить и провести для мигрантов старше 18 лет трехлетнюю программу интеграции. Проходящие ее мигранты должны были быть приписаны к определенному муниципалитету и фактически имели право проживать только в нем.

В 2007 г. правительство ввело так называемую *декларацию об Интеграции и активном гражданстве* (*Declaration on Integration and Active Citizenship in Danish Society*). Она состоит из 15 пунктов, обязывающих всех претендентов на вид на жительство проходить языковые курсы, искать работу в случае безработицы, а главное — становиться активными гражданами датского общества. Декларация регламентирует свод правил, поведенческих норм и ценностей датского общества.

Кроме этого, интенсифицировались программы обучения датскому языку, в том числе возможности посещать занятия без отрыва от работы — для трудоустроенных мигрантов. Создавались специальные программы для детей и неработающих женщин. Чтобы стимулировать работу муниципалитетов, в 2008 г. министерство ввело систему грантов: муниципалитеты, показывавшие лучшие результаты по интеграции, получали денежную поддержку от государства. Декларация также предписывала обязательную сдачу языкового экзамена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Россия столкнулась с необходимостью адаптации мигрантов, а также формирования и проведения соответствующей политики относительно недавно, в силу чего на сегодняшний день институты интеграции развиты крайне слабо. Многоуровневость интеграционных процессов требует от политики интеграции *комплексности и системного подхода*. Крайне важно на данном этапе уделить внимание всем аспектам интеграции (социально-экономическим, политико-правовым и др.), не фокусируя чрезмерное внимание лишь на социокультурном. Этнокультурные различия сами по себе не являются причиной недовольства и конфликтов. Гораздо большее напряжение соз-

дает структурная дезинтеграция и *отсутствие социальных лифтов у мигрантов и выходцев из мигрантской среды* (детей мигрантов, их родственников и т.д.), невозможность преодолеть социальное неравенство. Решение этой проблемы лежит в рамках мер по достижению структурной интеграции.

Как миграционная, так и интеграционная политики требуют *дифференцированного подхода к объекту регулирования*. Необходимо различие концептуальных установок и комплекса действий в зависимости от целей, сроков пребывания, профессионально-квалификационных и социально-демографических характеристик мигрантов. Например, граждане стран ЕАЭС (Белоруссии, Армении, Киргизии, Казахстана) могут жить и работать на территории России на особых условиях по сравнению с мигрантами из других государств. Разработка и реализация мер по адаптации мигрантов из этих стран требуют учета этой специфики. Интеграционные программы, в свою очередь, должны различаться для тех, кто намерен остаться в России надолго (или навсегда), детей мигрантов, а также включать работу со СМИ и принимающим обществом. Миграционная и интеграционная политики должны носить *конкретный и адресный характер*.

Значительным и «проблемным» для многих современных мигрантов условием адаптации и интеграции является знание русского языка. Сегодня необходимо расширять и совершенствовать программы не столько по контролю уровня владения языком, сколько по его изучению. Мигрантам, детям мигрантов необходимо получить возможность его изучения. Организацию обучения, языковых курсов, должно взять на себя государство в партнерстве с различными акторами (НКО, образовательными учреждениями и т.д.), странами-импортерами мигрантов (открытие центров по изучению русского языка для мигрантов за рубежом), в том числе с привлечением волонтерских организаций. В целом большее внимание и поддержку необходимо обратить на *интеграционный потенциал сферы образования*, особенно для выходцев из мигрантской среды, детей мигрантов. Именно в образовательном процессе (особенно дошкольном, школьном) они получают не только знания и навыки как таковые, но проходят социализацию, получая возможность социально-культурной, социально-психологической и структурной интеграции.

Процесс интеграции и адаптации мигрантов может быть успешным только при *одновременных и согласованных усилиях государства и негосударственных акторов* (частный бизнес,

мигрантские организации, НКО и др.). Эффективным является привлечение в разработки и реализацию программ выходцев из мигрантской среды, имеющих, во-первых, собственный опыт адаптации и включения в принимающее общество, во-вторых, большой потенциал доверия среди мигрантов.

Крайне важна активная позиция государства по вопросу *противодействия антииммиграционным настроениям*, которые распространены сейчас и в обществе на бытовом уровне, и регулярно поддерживаются высказываниями общественных деятелей, политиков, публикациями в СМИ. Необходимо формировать положительный образ мигрантов, вести разъяснительную работу об их вкладе в развитие страны (Малахов, 2014. С. 22).

Важным моментом в политике интеграции последних лет в мировой практике является передача многих функций для ее реализации муниципалитетам. По сути, каждый муниципалитет выстраивает политику в зависимости от того, с какими трудностями сталкиваются местные власти. Для России пока не актуальны проблемы гетто в силу сохранившейся с советских времен социальной смешанности городов. Однако, как и в других странах, ситуация варьируется от одного региона к другому, от одного города к другому, поэтому политика на уровне местных властей будет более эффективной (Малахов, 2015).

ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕСУРСЫ

- <http://migrant.ru> –Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций».
- <http://mi-help.ru> – Социальное мобильное приложение, которое осуществляет консультирование мигрантов по юридическим и медицинским вопросам в онлайн-доступе. Официальный сайт приложения.
- Глобальный доклад о миграции 2015. Мигранты и города мира: новые партнерства для управления мобильными процессами / Международная организация по миграции.; пер. М. Мельникова, М.: 2016. 267 с.
- Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. 272 с. Электронный доступ к сокращенной версии. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Malahov_pp1-40.pdf
- Пиллинг Дж. Создание эффективного ресурсного миграционно-го центра: пособие для практиков /Международная организация по миграции, 2015. 196 с.

- Методическое пособие по работе с диаспорами: Dovelyn Rannveig Agunias and Kathleen Newland Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development A Handbook For Policymakers And Practitioners In Home And Host Countries. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/diaspora_handbook_en_for_web_28may2013.pdf
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

VI.

**ПРИРОДА ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ
И ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ
И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ. ПРАКТИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ МЕДИАЦИИ (УРЕГУЛИРОВАНИЯ)
КОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЙ В СФЕРЕ
МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖРЕЛИГИОЗНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Одна из ключевых тенденций в современном мире – усиление значения сообществ, сложившихся на основе территориально-экономического, этнокультурного и этно-конфессионального единства. Это ведет, с одной стороны, к нарастанию противоречий, а с другой – к трансформации и переосмыслению роли «национального государства». Новая роль государства включает в себя, в том числе и функцию посредника (медиатора) в этнополитических и этноконфессиональных конфликтах. Роль медиатора значительно отличается от роли «хозяина» (главы, «отца») в патриархальных обществах прошлого.
- Управление (медиация) этнополитическими и этноконфессиональными конфликтами имеет своей целью исключение (или минимизацию) насилия в сфере социальных отношений. Если же без насилия невозможно обойтись, то государство должно сохранять монополию на него. В противном случае этнополитический и/или этноконфессиональный конфликт приведет к многочисленным жертвам, разрушению среды обитания и разрыву общественных связей.
- Цели и задачи управления кризисом определяются на основе избираемой государством методологии, исходя из понимания природы кризиса. Системный подход к медиации этнополитических и этноконфессиональных конфликтов предполагает разработку целого набора механизмов профилактики, предотвращения и разрешения такого типа конфликтов.
- Эффективное урегулирование межэтнических и межконфессиональных конфликтов возможно только при комплексном использовании всего спектра инструментов и механизмов управления: юридических, административных, информационно-аналитических, ресурсно-хозяйственных, социально-психологических. В первую очередь необходима выработка стратегии урегулирования, в которой будет определена иерархия задач и инструментальная комплексность.
- Ключевым фактором успешности урегулирования межэтнических и межконфессиональных конфликтов является авторитетность внешнего управляющего субъекта медиации конфликта.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ПРИРОДА И ТИПОЛОГИЯ КРИЗИСОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ НА ЭТНИЧЕСКОЙ И КОНФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОЧВЕ

Этноконфессиональные и этнополитические кризисы представляют собой варианты социального кризиса, проявляющегося в форме конфликта между отдельными слоями населения или же группой людей и государством. В основе такого конфликта лежат различия в культуре, в соответствии с которыми каждый человек определяет свое положение в обществе по ряду признаков, способствующих быстрому распознаванию в системе «свой-чужой», на основе традиционных ценностей. Наиболее развитые системы культурных ценностей базируются на этнической близости.

Этнический конфликт — это форма гражданского противостояния на внутригосударственном или трансгосударственном уровне, при которой хотя бы одна из сторон организуется и действует по этническому признаку или от имени этнической общности. Этнополитический конфликт — борьба различных социальных групп, которые организуются по этническому принципу, и этот принцип становится основанием их идеологического и политического противостояния» (Тишков, Шабаев, 2011. С. 193).

Наиболее распространенная классификация этноконфессиональных и этнополитических кризисов носит бинарный характер, т.е. для каждого типа кризиса выделяется его противоположность.

1. Критерий функциональности: кризисы рациональные и деструктивные

Деструктивные кризисы развиваются в сторону применения насилия, разрыва социальных связей, разрушения производительных сил общества. Такого рода разрешение накапливающихся в этнической сфере проблем ведет к усилению противостояния, накоплению актуальных и исторических «обид», и, как правило, образуют «исторический тупик» в разрешении этнополитических и этноконфессиональных проблем. Кризисы *рациональные* способствуют выявлению и обсуждению сложившихся противоречий и накопившихся

ся проблем; позволяют добиться компромиссов и снизить опасность применения насилия, разработать систему мер, снижающих уровень этнического и/или конфессионального противостояния.

2. Критерий уровня выраженности: кризисы латентные и актуализированные

Латентные кризисы представляют собой ситуацию «скрытого недовольства», накапливающегося тогда, когда этнические и конфессиональные противоречия не находят своего разрешения. В ходе латентных кризисов этнические и конфессиональные группы становятся сплоченнее, а их противостояние – всё более жестким. Ярким примером латентного кризиса является усиление роли религиозных общин в повседневной жизни многонационального общества. *Актуализированный* кризис представляет собой стадию в развитии этнического противостояния, на которой накопившееся недовольство проявляется в конкретных действиях, одиночных и групповых, насильственных и ненасильственных, стихийных и направляемых.

3. Критерий контролируемости: кризисы «горячие» и «замороженные»

Под контролем здесь понимается не возможность полностью управлять действием сторон, участвующих в этническом конфликте, а способность медиатора воздействовать на эти с целью сохранения общественного порядка. «*Горячий*» кризис развивается вне сферы контроля государства, он проявляется в нарастании взаимных обвинений; формировании организованных групп этнического противостояния; действиях, нарушающих общественный порядок. Кризис, в его открытой стадии, приводит к массовым столкновениям. В этом случае рационализировать конфликт крайне сложно. Наиболее простым и действенным решением становится «заморозка» конфликта. В этом случае на территории конфликта ликвидируется местное самоуправление (или резко ограничиваются его возможности); вводятся временные ограничения на некоторые права (например: «комендантский час» или запрет для несовершеннолетних появляться в общественных местах); может быть установлена «линия разграничения» противоборствующих сторон. Контроль над общественным порядком, в этом случае может быть передан военизированным структу-

рам (армия, «национальная гвардия») или же международным организациям.

4. Типология по способу разрешения: кризисы насильственные и ненасильственные

Говоря о данных разновидностях кризисов, важно отметить, что эти оба состояния очень неустойчивы, когда кризис находится в его «открытой стадии». Отдельные эксцессы (действия, не перерастающие в массовое насилие) возможны в ходе ненасильственного кризиса. Если удастся купировать эти эксцессы и не допустить их расширения, то ненасильственный кризис можно рационализировать и перевести в стадию урегулирования. С другой стороны, даже многочисленные случаи насилия не лишают государство возможности в ходе решительных действий остановить перерастание отдельных эксцессов в этническое противостояние.

5. Критерий целеполагания: кризисы статусные и территориальные

Территориальные конфликты в этнической сфере представляют собой борьбу за обладание территорией, которая, как правило, воспринимается как «историческая родина» или «традиционное место проживания и хозяйствования»; «знаковое место» народной культуры и верований. Для конфликтов такого рода типична апелляция к исторической памяти (памяти поколений); обычаям и традициям той или иной этнической группы, связанным именно с данной территорией; религиозным обрядам, сформировавшимся на данной территории. *Конфликты статусные* связаны не территорией, а с набором прав, которым обладает данная этническая группа в данный момент и стремлением к «повышению статуса». Причем повышение статуса возможно как горизонтальное, так и вертикальное. Горизонтальное повышение статуса предполагает борьбу за расширение возможностей местного и/или регионального управления, сформированного по этническому принципу (борьбу за автономию). Вертикальное повышение статуса имеет целью либо получение особых прав представительства и/или участия в управлении на национальном (федеральном) уровне, либо выделение этноса из существующего государства и получение полного суверенитета, с образованием нового государства на основе этнической идентичности.

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ПРИЧИН ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЭТНОКРИЗИСОВ И ИХ РОЛИ В ОБЩЕСТВЕННОМ РАЗВИТИИ

Количество, роль и значение этнополитических и этноконфессиональных кризисов в современном мире остается на высоком уровне, а время их протекания удлиняется, что вызвано:

- глобализацией, снижающей роль национальных государств и повышающей значение регионов;
- переходом от практики мировых конфликтов к региональным;
- резким увеличением доступности информации;
- столкновением формирующегося информационного (постиндустриального) сознания с сознанием архаичным, доиндустриальным (цивилизационные конфликты).

При этом одной из самых распространенных форм реализации конфликта остается вооруженный конфликт.

В этих условиях, наиболее важным для государственного управления становится разработка механизмов медиации кризисов; формирование и отработка инструментария, позволяющего справиться с этнополитическими и этноконфессиональными кризисами на разных стадиях их развития. Медиация этноконфессиональных и этнополитических кризисов представляют собой целенаправленное управленческое воздействие на те или иные группы населения с целью снижения социального напряжения и гармонизации общественных отношений. Понятие «медиации» шире понятия «борьба с кризисом или его последствиями», поскольку инструментарий управленческого воздействия зависит от:

- а) типа кризисной ситуации;
- б) социальных структур, вовлеченных в кризис;
- в) стадии развития кризиса.

Выбор инструментария при медиации кризисов зависит от концептуальной проработки вопросов о природе этнополитических и этноконфессиональных кризисов и конфликтов, что требует сочетания методик анализа кризисных явлений, накопленных в этнополитологии, конфликтологии, религиоведении, региональном управлении. Каждый из пяти наиболее распространенных подходов в анализе этнополитических и этноконфессиональных кризисов позволяет добиться определенных успехов в медиации кризисов. *Выбор же подхода* и соответствующего инструментария зависит, с одной стороны, от действующей идеологии управления, а с другой — от анализа

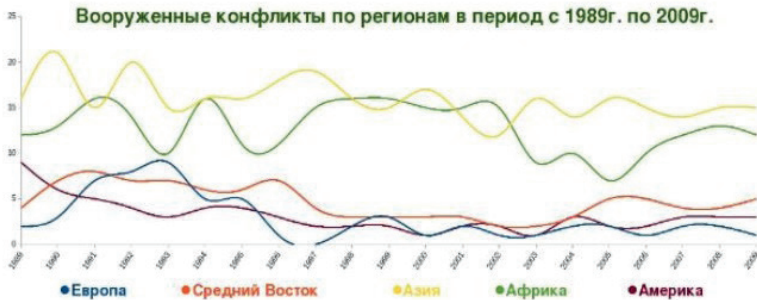


Рисунок 6.1: Динамика развития этнополитических и этноконфессиональных конфликтов на рубеже XX–XXI веков

Источник: Journal of Paese Research

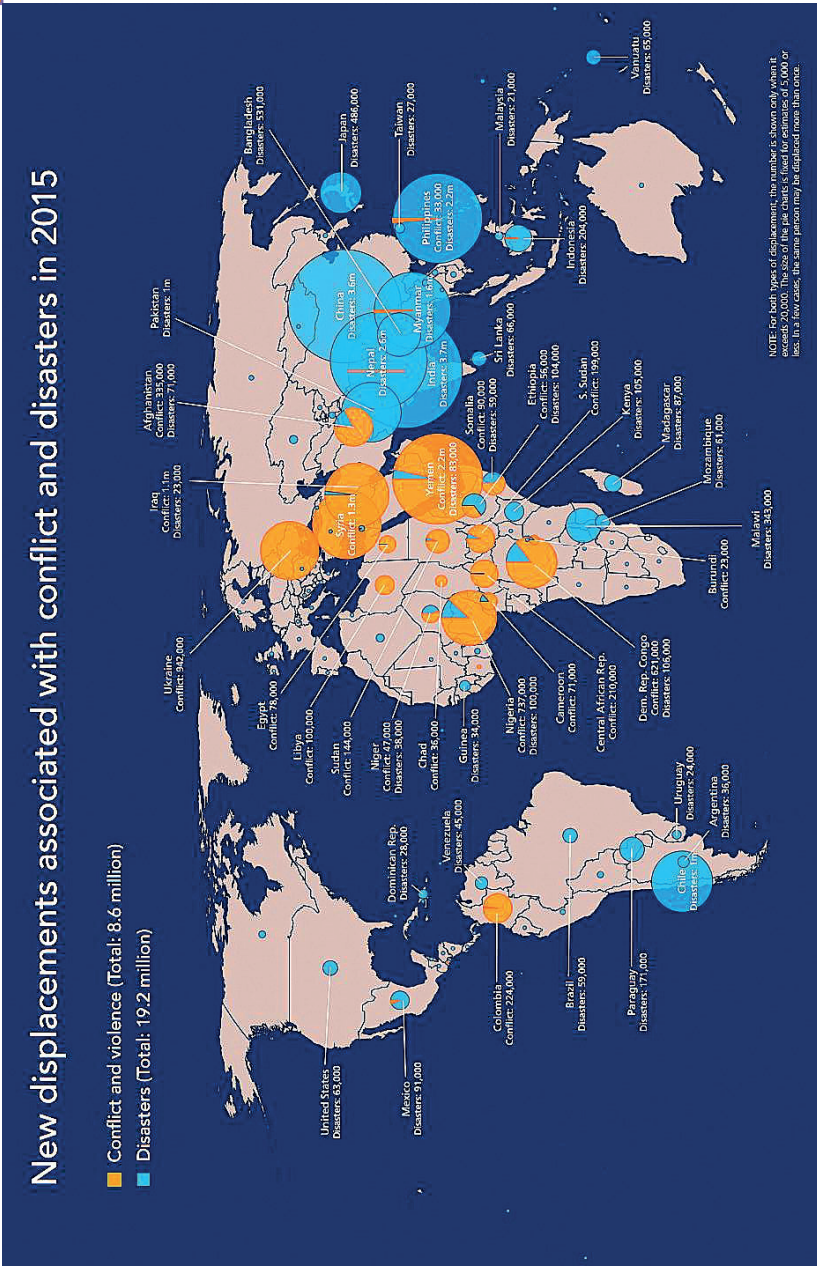


Рисунок 6.2: Этнополитические и этноконфессиональные конфликты в мире (по состоянию на 2015 г.)
 Источник: International Displacement Monitoring Center

набора этнополитических и этноконфессиональных противоречий, действие которых вызывает кризис.

Обозначим те подходы к характеристике роли этнокризисов в современном мире, которые используются наиболее часто, как при анализе причин возникновения этих кризисов, так и для разработки инструментария их медиации.

1. Примордиализм. Данный подход базируется на признании исторической обусловленности этнополитических и этноконфессиональных кризисов и конфликтов. Сторонники этого подхода утверждают, что этносы зародились в глубокой древности и остаются неизменными на всем протяжении человеческой истории. А это означает, что основной причиной этнополитических кризисов становится непреодолимая несхожесть этносов между собой и стремления каждого из них к внутреннему единству и борьбе за лучшие возможности для существования – вовне. Соответственно, этнополитические кризисы и конфликты – явление естественное, бороться с ними бесполезно. Необходимо учитывать возможность (и необходимость) проявления кризиса в межнациональных отношениях. А поскольку одним из главных инструментов выражения этнической идентичности является религия, то и этноконфессиональные кризисы становятся естественной формой разрешения этнических противоречий.

Вставка 6.1: Конфликтогенный потенциал этничности

Убеждения, на которых основывается взгляд на этничность как причину расколов и дезинтеграции, можно обобщить в следующих шести утверждениях:

- Этнические различия («этничности») являются первопричиной этнических конфликтов.
- Противоречия между обычаями различных народов отражают древние, унаследованные и глубоко укорененные антагонизмы.
- Этничность является универсальной, то есть любой человек принадлежит к какому-нибудь народу.
- Этничность аскриптивна, то есть, как правило, человек не может изменить свою этническую принадлежность.
- Народ представляет собой общность происхождения.
- Этносы территориальны: они стремятся к занятию целостной территории и в итоге к национальному суверенитету (Шлее, 2004. С. 7).

Если «отменить» кризисы нельзя, то и бороться с ними бесполезно. Для сторонников примордиализма главный механизм, применяемый в медиации кризисов – их эскалация, усиление, ускоре-

ние и преодоление, за счет получения благоприятных результатов. В XIX и XX вв. в эскалации кризисов использовались *инструменты насилия*, применяемые государством ради достижений целей одного этноса/конфессии за счет других. Такого рода насилие применялось и в колониальной политике, и в подавлении сепаратистских устремлений в странах Европы, и в войнах за обладание мировыми ресурсами. В XXI в. инструментарий эскалации кризиса претерпел изменения, и теперь он разделен на две части: *превентивное насилие и диалог*. «Точечное» превентивное насилие применяется к экстремистам в острой фазе кризиса для того, чтобы преодолеть ее как можно быстрее и с как можно меньшими потерями. Широкий общественный диалог, организуемый государственными органами и под их контролем, является на данный момент наиболее приемлемой формой эскалации кризиса, поскольку позволяет выявить и обозначить все противоречия, без применения насилия. А это значит, что эскалация кризиса понимается теперь, как открытая, честная и принципиальная полемика, охватывающая все спорные вопросы и ведущая к разработке способов их разрешения.

2. Этнический фаворитизм. Этот подход представляет собой разработку базовых идей примордиализма, но с отказом от концепции эскалации кризиса. Исторически обусловленные различия в этносах здесь рассматриваются в качестве первопричины конфликтов в борьбе за ресурсы. А эта борьба необходима для эволюционного развития всего человечества. Соответственно, и в этом подходе предполагается, что этнокризисы необходимы и полезны.

«Нам следует понять, что неизбежная и постоянная борьба за ограниченные ресурсы приводит в человеческих обществах к многочисленным конфликтам разного рода, включая этнические. Этнический фаворитизм не объясняет происхождения конфликтов, но объясняет, почему так много конфликтов интересов в человеческих обществах происходит между этническими группами. Если вкратце, все конфликты интересов коренятся в неизбежной борьбе за ограниченные ресурсы, но этнический фаворитизм объясняет, почему в этнически неоднородных обществах многие конфликты такого рода канализируются по этническим линиям» (Ванханен, 2014).

Однако стратегия по их медиации предлагается иная: не эскалация, а регулирование с целью смягчения остроты кризиса и исключения насилия из числа способов его разрешения. В качестве инструментария такого способа действий предлагаются:

- *институциональные реформы*, то есть формирование таких механизмов, которые позволят малым этносам принимать участие в разработке и реализации государственной политики;

- политика открытости и *демократических компромиссов*, предусматривающая постоянное обсуждение спорных проблем и выявления возможности их преодоления путем взаимных уступок со стороны всех участвующих в обсуждении сторон;
- *разделение* конфликтующих этносов, при котором, помимо обретения суверенитета, каждый этнос получает свой набор ресурсов, необходимых для выживания и развития.

3. Конструктивизм. В этом подходе этнос (как и конфессиональное единство) рассматривается как социальный конструкт, «воображаемая общность», продукт деятельности людей, постоянно меняющий свое содержание. Принадлежность к этносу – это осознанный или неосознанный выбор человека. Главная роль в формировании и изменении этнических «конструктов» отводится тем, кто способен сплотить людей вокруг набора ценностей и оказывать на этих людей воздействие по сохранению или трансформации этих ценностей. Таким образом, культурная и политическая элита создает этнос и способна менять его характеристики. Политика же – это искусство создания и трансформации социальных конструктов. В рамках этого подхода, конструктами этничности являлись и концепция построения новой общности «советский человек», и различного рода «расовые теории» XX века, и конструкт «плавильный котел» в США, «мультикультурализм» в Европе конца XX в.

Этнический кризис в этом подходе представляет собой реализацию двух «сценариев».

«Сценарий силы»: элита создает «конструкт кризиса», управляет им и тем самым добивается так называемой «этнической мобилизации» своего этноса для успешной борьбы за достижение общих целей.

Этническая мобилизация – это:

- «Процесс, посредством которого группа переходит из пассивного собрания индивидов в активное участие в публичной жизни» (Tilly, 1978. P. 69).
- Переход этничности из культурной силы «в политическую силу, целью которой становится изменение или стабилизация систем неравенства этнических групп, сложившихся в обществе» (Rothschild, 1981. P. 2).
- «Деятельность, направленная на активизацию этнической идентичности, на усиление этнических чувств, формирование и популяризацию идеи сплочения представителей этнической группы для достижения конкретных целей» (Герасимова, 2016. С. 466–474).

Базовый инструментарий этнической мобилизации «сверху» находится в сфере мотивации. Этноэлита должна обозначить необходимость коллективного действия по достижению национального (конфессионального) идеала, предложить программу этих действий, показать пример решительности в отстаивании этнических интересов и наметить организационные формы такого рода деятельности.

«Сценарий слабости»: элита не справляется со своими обязанностями по направленному конструированию этнических процессов. Эти отношения приобретают стихийный характер, а этническая мобилизация проходит «снизу». В этом случае главным инструментами борьбы с кризисом является восстановление авторитета элиты или же передача полномочий контрэлите, способной предложить «образ будущего», предусматривающий восстановление этнического мира.

4. Инструментализм как подход к оценке конфликтов и кризисов исходит из того, что этнос – наиболее устойчивый инструмент самоидентификации групп населения. Этнические связи более прочные, чем территориальные, экономические или политические. Соответственно, эти связи могут быть использованы как государственной властью, так и её оппонентами, для решения самых разных задач. Для деструктивных сил этническое (и конфессиональное) единство может стать инструментом, позволяющим объединить значительную часть людей, если они почувствуют свою «ущемлённость» в статусных или территориальных конфликтах. Для государства этническая сплоченность может быть инструментом проведения политики гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, в том случае, если государство найдет способы вовлечения представителей этих групп сначала в диалог, а затем в совместную работу по разработке, принятию и воплощению в жизнь государственной политики в данной сфере. Такой подход позволяет выработать широкий спектр «форм участия» этнических и конфессиональных групп, как в законодательной, так и в административной деятельности для того, чтобы предотвратить возможные конфликты и перевести разрешение противоречий из «зоны насилия» в «зону диалога».

5. Функционализм полностью противоположен примордиализму. В этом подходе утверждается, что этнос – ограниченное во времени явление, обусловленное состоянием культуры; принадлежность человека к этносу определяется не генотипом,

авоспитанием. В соответствии с этим в функционализме главные предпочтения отдаются «инструментам» культуры: воспитанию, информации, пропаганде идей толерантности и сотрудничества этносов. Для функционализма главными направлениями медиации конфликтов становятся мониторинг кризисных явлений и профилактика конфликтов, для чего необходимо решать задачи по совершенствованию той среды, в которой происходит взаимодействия этносов. Совершенствование материальной среды возможно с опорой на экономические и политические инструменты. Совершенствование ментальной среды опирается на действующие культурные стереотипы, но в этой политике необходимо снижать действие тех представлений, обычаев и традиций, которые могут способствовать развитию конфликта и, наоборот, усиливать действие тех представлений и обычаев и традиций, которые могут помочь рационализации конфликта и гармонизации социальных отношений. Добиваться этого можно, применяя различные механизмы убеждения, диалога и пропаганды к отдельным слоям этноса: лидерам общественного мнения, пожилым людям и молодежным неформальным объединениям, мужчинам и женщинам и т.п.

ОСНОВНЫЕ СПОСОБЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

В большинстве случаев под *урегулированием межэтнического конфликта* правильнее понимать *управление* конфликтом. Стратегия управления межэтническим конфликтом подразумевает эффективное воздействие на конфликт для корректировки его развития в максимально приемлемом направлении (Тишков, Шабает, 2011. С. 197).

Выбор инструментария (набора способов) урегулирования конфликта напрямую вытекает из определения стратегического подхода в каждом конкретном случае. Известны следующие подходы к медиации конфликтов:

Нормативный: субъектом управления используется преимущественно правовой инструментарий. Возможно обращение даже к местным обычаям (нормам обычного права), например, когда сторонами конфликта оказываются сообщества тради-

ционного типа, т.е. сообщества, где преобладает коллективная модель поведения, крепкие родовые связи, актуальна религиозная или общинно-племенная регламентация во все сферах жизни. К примеру, при разрешении межобщинных конфликтах в СКФО регулирующий субъект может апеллировать к советам старейшин, пользующихся авторитетом среди соплеменников и обращающихся в конфликтных ситуациях к нормам адата (обычного права северокавказских народов).

Принудительно-переговорный: возможен в ситуации, когда одна из сторон, либо регулирующий внешний субъект априори обладает подавляющим легитимным, ресурсным или силовым превосходством. Преимущество данного подхода в возможности быстрого и эффективного предотвращения силовой стадии, минус – исключение добровольного консенсуса сторон, следовательно, в долгосрочной перспективе причины конфликта сохраняются, возможны его рецидивы.

Эмоционально-психологический: подразумевает поиск базовых условий компромисса. Подобный подход гарантирует прочность достигаемых соглашений сторон, но требует большего времени для распознавания причин и предпосылок конфликта, внимательного отношения к иерархии ценностей и ожиданий социальных групп. Также при эмоционально-психологическом подходе обязательным условием оказывается выявление сторон конфликта, определение их легитимных представителей и наделение соответствующими полномочиями.

Силовой: возможен при диспропорциональной структуре конфликта; основывается на представлении об инструментальном и ресурсном превосходстве одной из участвующих сторон.

Интегративный: подход, при котором все участвующие стороны получают полное удовлетворение своих требований, либо получают соразмерные компенсации при частичной невозможности такого удовлетворения. Подобный подход чаще всего не применим при разрешении территориальных межобщинных споров, но вполне допускается в конфликтных ситуациях, связанных с культурными, образовательными, языковыми вопросами.

Индифферентный: этот подход является полной противоположностью эмоционально-психологическому, т.е. реализуется при условии игнорирования интересов всех сторон конфликта и основывается на формальном навязывании им статус-кво при подавляющем административном, ресурсном и силовом превосходстве регулирующего субъекта. Грубо говоря, конфликт

«замораживается» на неопределённое время, но его причины сохраняют значение для участников.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ СУБЪЕКТОВ КОНФЛИКТА И ЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

Обязательным условием компетентной медиации конфликта является корректная идентификация и классификация участвующих сторон. Распространённой ошибкой регулирующего субъекта, оказывается восприятие этнической общины в качестве действительной стороны конфликта, хотя на самом деле таковой в отдельно взятом случае может оказаться часть политической элиты, клановая группа, ортодоксально-религиозная прослойка, сделавшая ставку на мобилизацию этничности. Другой возможный сбой в распознавании участвующего субъекта, его структуры и мотивационного комплекса – смешивание этнических и конфессиональных требований.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ ПРИ УПРАВЛЕНИИ КОНФЛИКТАМИ И В ИХ РАЗРЕШЕНИИ

Ресурсы, которые может задействовать государственная власть при медиации этнических и религиозных конфликтов можно классифицировать по следующим группам:

Административно-правовые: подразумевается наличие статичной, целостной и легитимной системы источников права и правоприменительной практики, а также всей иерархии легитимных органов исполнительной и судебной власти. При любом уровне межэтнической или межконфессиональной напряжённости большинство членов общества стремятся остаться в поле правовой и политической предсказуемости, где сохраняется приоритет индивидуальных прав и свобод. Следовательно, регулирующий субъект должен основывать свои действия на авторитете права и законности. Кроме того, в среднесрочной перспективе возможна корректировка законодательной базы с целью усиления, например, гарантий культурных и языковых прав меньшинств, введение временных мер положительной дискриминации тех или иных ущемляемых общин.

«Проблема территориального деления государств и осуществления местного самоуправления на территориях ком-

пактного проживания меньшинств тесно связана с проблемой обеспечения прав национальных меньшинств. Территориальное деление может осуществляться таким образом, чтобы позволить компактно проживающему национальному меньшинству оказывать более существенное влияние на принятие решений в политической, культурной и экономической областях, касающихся этих меньшинств» (Грохотова, 2012. С. 17).

Информационные: сведения о состоянии и развитии конфликта необходимо распространять через надежные источники информации, которые прочно ассоциируются у населения с представителями официальных структур. Выполнение данного требования возможно только при наличии оперативного центра управления информацией, который сможет компетентно отслеживать ход событий, вскрывать параллельные источники информации.

Гуманитарные: в деле медиации конфликта важную роль играет оперативная реакция регулирующего субъекта на колебания показателей, относящихся к качеству жизни населения в связи с развитием конфликта.

Технические: контроль над коммуникационной, транспортной и логистической инфраструктурой принадлежит исключительно регулирующему субъекту и не должен подвергаться рискам со стороны участвующих субъектов.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ



Деятельность государственных органов по профилактике, предотвращению и разрешению этноконфессиональных конфликтов состоит из нескольких компонентов.

Распознавание (подразумевается обнаружение и первичная классификация конфликтогенной ситуации – Стратегия-2025, пп.15, 19, 20). Данный компонент (этап работы) включает:

- определение наличия потенциально конкурирующих общин (этнических групп);
- изучение исторического «шлейфа» во взаимоотношениях этих общин;
- определение неравномерности их социального развития;
- определение этнической сегментированности общественного разделения труда.

Специфика межконфессиональных отношений также требует введения следующих элементов:

- изучение доктрины взаимоотношений с иноверческими конфессиями у имеющих в наличии религиозных общин;
- рассмотрение качества внешних стереотипных представлений в данной религиозной традиции;
- определение вектора социальной активности данной конфессии (заинтересованность в прозелитизме, наличие и характер миссионерской концепции).

Оценка и предварительный анализ существующих межэтнических и межконфессиональных отношений (Стратегия-2025, п. 20). Речь идёт о рассмотрении основных социологических и демографических параметров общин, которые будут влиять на коллективное поведение субъектов.

Данный этап включает в себя:

- определение соотношения численности имеющих общин;
- фиксация различий в социальной стратификации этнических и религиозных общин, уровне образованности, имущественной дифференциации, гендерной и возрастной структуре;
- изучение различий в демографическом поведении общин, а также причин этих различий;
- качественный анализ этноконфессиональных стратегий коллективного поведения – степень готовности интегрироваться в «большой» социум, направленность основных жизненных сценариев, наличие и важность традиционных норм коллективного поведения, а также возможность их подчинения (ком-

промиссный сценарий) общенациональным принципам, надэтническим светским моральным и правовым требованиям.

Отслеживание состояние межэтнических и межконфессиональных отношений (Стратегия-2025, п.15):

- регулярные социологические опросы, фиксирующие как общее социально-психологическое самочувствие, так и степень межэтнической и межконфессиональной напряжённости;
- анализ содержания социальных сетей в Интернете;
- анализ криминальной статистики на предмет выявления этнической составляющей.

Регулирование межэтнических и межконфессиональных отношений с целью недопущения конфликтов; управление существующими конфликтами:

- стимулирование образовательных и культурно-просветительских мер по воспитанию культуры межнационального общения (Стратегия-2025, п.20);
- управление миграционными процессами, вопросами социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов в рамках существующего законодательства (Стратегия-2025, п.21);
- недопущение дискриминации по отношению к гражданам различной национальной принадлежности в правоприменительной практике (Стратегия-2025, п.20).

Примирение и разрешение существующих межобщинных противоречий (Стратегия-2025, п.19). Данный этап работы включает в себя определение имеющегося правового и технического инструментария управляющего субъекта, определение основных векторов воздействия на враждующие общины (примирять, разводить или приучать к общежитию), разработка стратегии воздействия.

МОНИТОРИНГ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНОЙ НАПРЯЖЁННОСТИ В РЕГИОНЕ

Эффективная стратегия урегулирования межэтнических и межконфессиональных конфликтов требует использования систем раннего предупреждения и мониторинга, которые позволяют аккумулировать и обрабатывать данные об уровне межобщинной напряжённости в полиэтнических странах и регионах. Собранные базы данных изучаются и пополняются в соответствии с реальной динамикой этносоциальных процессов в изучаемом регионе, благодаря чему решаются задачи

по статистической обработке, прогнозированию и моделированию развития потенциальных конфликтов. Практикуется применение четырёх основных моделей:

1. Корреляционная модель: в рамках корреляционной модели выбираются определённые маркеры – условия жизни данного социума, культурные и хозяйственные особенности; отслеживается динамика их изменений за конкретный отрезок времени. Обычно в качестве объекта исследования выбираются сообщества, уже имевшие в своей недавней истории опыт межэтнического (межконфессионального) конфликта. Результатом использования подобной модели может стать определение степени конфликтности сообщества, риска перехода конфликта в насильственную фазу.

2. Последовательная модель: в фокусе внимания исследователей, работающих в рамках данной модели, оказываются вероятные катализаторы предполагаемого конфликта, а также поиск признаков начала актуализации условий для возникновения конфликта. Технически работа данной модели обеспечивается за счет постоянного мониторинга средств массовой информации и социальных сетей.

3. Конъюнктурная модель: изучаются связи и отношения между наиболее вероятными факторами возникновения конфликта.

4. Реакционная модель предусматривает максимально приближенное к реальности и детализированное моделирование нескольких вариантов сценария возникновения и развития конфликтов после того, как произойдут предполагаемые непосредственные причины (Лапухова, 2009. С. 15–20).

Вставка 6.2: Автоматизированная система мониторинга межнациональных конфликтов

С 2014 г. в соответствии с программой «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» создается Автоматизированная система мониторинга межнациональных конфликтов федерального и регионального уровней. Она задумывалась как распределенный информационный ресурс, базирующийся на технико-технологических принципах Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП). Она должна включать сведения государственных и муниципальных информационных ресурсов и информационных систем о состоянии, использовании и ограничениях использования на территории РФ. Главная цель работы системы – обеспечить прием, обработку, передачу, хранение, отображение и анализ данных, моделирование и прогнозирование ситуации.

Вставка 6.2: (продолжение)

В своём завершённом виде система должна позволить:

- выявлять территории, опасные с точки зрения возникновения межэтнической напряженности, что создаст основу для проведения целенаправленной работы по предупреждению межэтнических конфликтов;
- оценивать влияние миграционных процессов на межэтническую напряженность на конкретных территориях;
- определять долгосрочные тенденции по изменению этнической структуры населения на отдельных территориях, а также линий соприкосновения зон расселения этнических групп;
- выявлять наличие связей между социально-экономическими факторами и проблемами этнического характера;
- проводить сравнительный анализ территорий (как на уровне регионов, так и муниципалитетов), группировать по характеру проблем и динамике изменения ситуации;
- визуализировать информацию (в том числе динамическую), позволяющую наглядно демонстрировать пространственно-временные тенденции процессов;
- регулярно обновлять информацию об этнических процессах в масштабах всей страны;
- оценивать работу руководства регионов по решению проблем в сфере межнациональных отношений;
- формировать отчеты и готовить рекомендации, как для руководства страны, так и для отдельных регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При всей сложности своевременного распознавания и последующей медиации межэтнических и межконфессиональных конфликтов, можно говорить о том, что человечеством накоплен определенный опыт в этой деятельности и сформирован набор методов, позволяющих решать задачи по снижению остроты конфликтов, переводу их из деструктивных в рациональные, уменьшению масштабов применяемого насилия или замены насильственных действий процедурами обсуждения противоречий и выработки компромиссного решения. В самом общем виде такой набор включает шесть самых необходимых методов деятельности, применяемых на разных стадиях конфликта.

Мониторинг этнополитических и этноконфессиональных отношений необходимо проводить постоянно, вне зависимости от того, есть ли признаки возникновения такого рода конфлик-

тов. Собственно задача такого мониторинга состоит в том, чтобы обнаружить эти признаки в их латентной фазе и предоставить время и возможности для принятия необходимых мер.

Профилактика конфликтов представляет собой набор действий, при помощи которых регулятор (государственные органы) создают и поддерживают условия, в которых возможные и реальные противоречия не усугубляются, а находят свое разрешение на самой начальной стадии. Еще одним видом профилактики является (в рамках конструктивного и инструментального подходов) замещение представлений об этнических и конфессиональных противоречиях, представлениями о возможности и необходимости этнического мира. Специфическим вариантом профилактики может считаться работа по временной изоляции экстремистки настроенных лидеров или групп населения (в том числе и с применением насилия), для того, чтобы не допустить их пропагандистского влияния на массы. Однако в этом случае возникает риск превышения полномочий государственных органов в ограничении прав населения на их культурную идентичность, традиции и обычаи, что, в свою очередь, может привести к обратному результату: не профилактике конфликта, а его усилению.

В том случае, когда конфликт переходит из латентной в активную фазу, необходимо применение *мер купирования конфликта*, то есть: а) ограничения его распространения по территории; б) недопущения вовлечения в него новых слоев населения; г) пресечения насильственных действий в ходе конфликта, в том числе и с разделением сторон.

Если купирование конфликта начинает приносить результаты, то следующий метод – это выход из конфликта (его рационализации), то есть действия государственных органов по а) недопущению новых вспышек насилия и б) переход от столкновений на этнической и конфессиональной почве, к диалогу, в котором возможно выработать решения по «замораживанию» конфликта или его преодолению.

Одновременно с мерами по рационализации конфликта необходимо применять действия по *минимизации ущерба*, нанесенного сторонам конфликта. Причем под ущербом понимаются и тот, что нанесён людям (лечение раненных и травмированных), и материальный ущерб (разрушение жилищ, уничтожение имущества), и ущерб ментальный (нанесенные обиды и психологические травмы).

Наконец, на той стадии, когда удалось перевести конфликт в рациональную форму, возможны действия по *борьбе с послед-*

ствиями конфликта. Часто под борьбой с последствиями понимается то, что выше названо «минимизацией ущерба», то есть восстановление разрушенного и помощь пострадавшим. Однако настоящая борьба с последствиями подразумевает *создание и поддержание таких условий жизни, при которых новый конфликт будет невозможен* или же будет рационализирован еще на латентной стадии. Такого рода деятельность наиболее сложна, поскольку для нее не существует заранее отработанных схем и механизмов, как это возможно для всех остальных методов. Здесь есть лишь набор ориентиров и возможности мониторинга. В качестве ориентиров деятельности государственных органов выступают: а) четкое представление о задачах государства в этнополитической и этноконфессиональной сферах; б) понимание сути и значения этнических и религиозных обычаев, сложившихся в прошлом и действующих в настоящее время; в) умение распознавать возможности для возникновения этнических и конфессиональных противоречий в складывающихся условиях жизни.

ИСТОЧНИКИ И ПОЛЕЗНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- <https://konsulmir.com/organy-po-zashhite-prav-nacionalnyx-etnicheskix-religioznyx-i-yazykovyx-menshinstv-v-oon-2> – Органы по защите прав национальных, этнических, языковых и религиозных меньшинств в ООН.
- Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 9.12.1948 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide
- Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol
- Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18.12.1992 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml
- Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157 (Страсбург, 1.02.1995 г.) <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540487>
- Перечень основных федеральных нормативно-правовых актов в сфере регулирования межэтнических отношений: см. Приложение № 1.
- Дополнительный перечень полезных интернет-ресурсов: см. Приложение № 3.

Заключение

Оценивая современную этнополитическую ситуацию в России, большинство экспертов отмечают ее улучшение, снижение конфликтогенности, укрепление стабильности в области межнациональных (межэтнических) отношений. Тем не менее, данная сфера общественной жизни по-прежнему остается сложным, требующим взвешенного подхода явлением. В области межнациональных (межэтнических) отношений большую роль играют национально-культурные автономии и общественные организации, действующие самостоятельно, выражающие взгляды и мнения тех этносоциальных групп, интересы которых они представляют. Органам государственного и муниципального управления необходимо строить взаимоотношения с данными организациями на основе взаимовыгодного диалога, способствовать развитию межсекторного партнерства. Общественные организации, тесно связанные с настроениями различных этнических групп и социальных слоев, могут сыграть значительную роль в сфере диагностики, экспертизы и мониторинга этноконфессиональных и этнополитических отношений, предупреждения конфликтов на этноконфессиональной почве.

Чрезвычайно большую роль в воздействии на сферу межнациональных (межэтнических) отношений играет такой важный институт современного общества, как средства массовой информации. Значение СМИ в области межнациональных отношений очень велико. Они могут содействовать межнациональному миру, сообщая правдивую, выверенную информацию, способствуя диалогу между этническими и социальными группами, органами власти и общественными организациями. Роль масс-медиа может быть и негативной – с их помощью достаточно легко раздуть в обществе фобии, панические настроения, в том числе на этнической почве, закрепить отрицательные этнические стереотипы и предубеждения. На журналистов – руководителей и работников СМИ ложится в связи с этим колоссальная ответственность. Актуальной является задача внедрения в жизнь правовых и морально-этических кодексов этнической журналистики. Представителям органов власти необходимо активно взаимодействовать со СМИ, создавая условия для распространения идей толерантности, формирования и закрепления общероссийской гражданской идентичности.

Если говорить о деятельности государства по регулированию межнациональных (межэтнических) отношений, то есть о государственной национальной политике, то необходимо отметить, что в этой области органы власти действуют с учетом особенностей российского федерализма, всей сложной совокупности институтов, отражающих этнически многообразный состав российского общества. Исторически Россия (Русь) с древнейших времен развивалась как полиэтническое, многоконфессиональное государство, в котором соседствовали и взаимодействовали многочисленные народы, религии, культуры. В советское время исторически сложившаяся полиэтничность была закреплена в виде территориальных единиц – союзных и автономных республик, автономных областей и округов – созданных на национальной (этнической) основе. Россия унаследовала от СССР эту особенность организации государства. Наряду с территориальными автономиями (республиками, автономными округами, автономной областью), формой институционализации этничности в России являются также национально-культурные автономии – экстерриториальные организации федерального, регионального и местного уровня, объединяющие представителей того или иного этноса независимо от места их проживания. Национально-культурные и национально-территориальные автономии способствуют сохранению и развитию этнокультурного многообразия России – важнейшей задачи, стоящей перед российской национальной политикой. Другой важной задачей является развитие общероссийской гражданской идентичности, существующей в гармоничном единстве с этнокультурным многообразием.

Совокупность документов стратегического значения, определяющих принципы государственной национальной политики Российской Федерации, прошла длительный путь формирования, складывалась постепенно, отразив различные этапы развития постсоветского общества. Основы национальной политики были определены в Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. Важным документом, предшествовавшим ее принятию, стал Федеративный договор 1992 г. Установки Конституции и Федеративного договора были конкретизированы в Концепции государственной национальной политики, принятой в 1996 г., преемником которой явилась Стратегия государственной национальной политики (2012 г.). В настоящее время правовые положения, так или иначе затрагивающие сферу национальной политики, представлены в самых разных законода-

тельных актах – документах, посвященных социальным вопросам, проблемам безопасности, сфере культуры, миграции и др. В связи с этим для эффективного выстраивания национальной политики управленцу необходимо хорошо представлять совокупность нормативных правовых актов, в которых затрагиваются вопросы межнациональных (межэтнических) отношений, знать их содержание.

Реализация национальной политики в настоящее время не просто опирается на разработанную нормативную правовую базу, но и проводится в жизнь усилиями целого ряда государственных органов разного уровня, представляющих законодательную и исполнительную ветви власти. Большую роль в реализации национальной политики играют и органы муниципального самоуправления. Активизации контактов с общественными кругами, национально-культурными автономиями способствует создание при органах власти разного уровня многочисленных совещательных, консультативных и экспертных органов. Профильным органом в системе исполнительной власти является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН), созданное в 2015 г. ФАДН реализует государственные программы, связанные с осуществлением национальной политики, успешно занимается мониторингом межнациональных отношений. Вместе с тем актуальной остается задача выстраивания более четкой вертикали власти и управления, которая позволила бы наладить эффективную межведомственную координацию государственных структур, ведающих национальной политикой, их взаимодействие с институтами гражданского общества.

Среди задач, которые стоят в настоящее время перед органами власти и общественными организациями в сфере национальных отношений, важнейшее место занимает адаптация мигрантов и управление этнополитическими конфликтами. Несмотря на то, что усиленный приток в нашу страну мигрантов, прежде всего, из стран постсоветского пространства, фиксируется достаточно давно, далеко не все вопросы, связанные с адаптацией переселенцев (как трудовых мигрантов, так и беженцев) решены к настоящему времени удовлетворительно. Большую помощь в данном отношении могут оказать национально-культурные автономии и иные общественные структуры, в том числе организации диаспор. В решении вопросов адаптации мигрантов значительную роль должны сыграть и муниципалитеты, способные гибко реагировать на изменение ситуации

на местах. Что касается медиации конфликтов, то значение этой сферы деятельности государства и общественных организаций трудно переоценить в условиях, когда проблемы обеспечения безопасности занимают все большее место в повестке дня государственных органов и в области внутренней политики, и на международной арене. В целом необходимо еще раз подчеркнуть, что национальная политика, от эффективной реализации которой во многом зависит стабильное и успешное развитие полиэтнической страны, является важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Успех реализации национальной политики, в свою очередь, в значительной степени определяется уровнем знаний о проблематике межнациональных (межэтнических) отношений в современном обществе, среди государственных служащих и лидеров общественных организаций.

Библиография

1. Абдулатипов Р.Г. Средства массовой информации в системе национальных и федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 1997.
2. Аклаев А.Р. Этнополитическая конфликтология. М., 2008. 480 с.
3. Актуальные проблемы информационного обеспечения реализации государственной национальной политики Российской Федерации / Решение Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации. 17.03.2017.
4. Алфимцев В.Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 27–34.
5. Алфимцев В.Н. О проблемах правового регулирования вопросов местного значения в области национальной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 29–33.
6. Андреев Е., Вишневский А. Ближайшие демографические перспективы России / Демоскоп Weekly. 2014. № 601–602. С. 1–25.
7. Анцупов А.Я. Российская конфликтология: аналитический обзор. М.: Юнити, 2004. 704 с.
8. Аюпов М.А. Этнополитический фактор в современном развитии российских регионов : учеб. Пособие. Уфа: БАГСУ, 2008. 369 с.
9. Блохин И.Н. Журналистика в мире национальных отношений: политическое функционирование и профессиональное участие. СПб.: Изд-во СПб-го ун-та, 2008. 468 с.
10. Буданов М.А. Меньшинства, диаспоры, малые группы: феномен двойной лояльности в русскоязычном информационном пространстве / Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития; под ред. А.Ю. Полунова. М.: Аргатак-Медиа. 2017. С. 127–136.
11. Буддизм: pro et contra. Конфессиональные факторы формирования ценностной структуры российской цивилизации. Антология. СПб.: РХГА, 2017. 920 с.
12. Букреева И.В., Срыбная П.И. Особенности освещения темы миграции в масс-медийном пространстве // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов / Сб. мат. IV Межд. науч.-прак. конф. Ставрополь, 2018.
13. Ванханен Т. Этнические конфликты. Их биологические корни в этническом фаворитизме. М., 2014. 288 с.
14. Варшавер Е.А., Рочева А.Л. Интеграция мигрантов: что это и какую роль в её осуществлении может играть государство // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14. № 3. С. 316–330.

15. Вельяминов-Зернов В.В. Исследование о Касимовских царях и царевичах. Ч. 1–4. СПб., 1863–1887.
16. Верховский А.М. Зарубежный опыт профилактики и противодействия распространению ксенофобии: можно ли сбить национал-радикальную волну в России? // Толерантность против ксенофобии. Международный и российский опыт противодействия этнической интолерантности; под ред. В.И. Мукомеля, Э.А. Паина. М.: Ин-т социологии РАН, Academia, 2005. 188 с.
17. Взаимодействие органов власти, общественных объединений и образовательных учреждений по гармонизации этноконфессиональных и межнациональных отношений: региональный аспект: сб. науч. тр. Межд. науч.-практ. конф. / под ред. Г.Ж. Фахрутдиновой. Казань: редакционно-издательский центр «Школа», 2016. 444 с.
18. Виноградова С.М., Мельник Г.С. СМИ как фактор этнополитической мобилизации // Ценностное содержание журналистики: культура социальных отношений и межкультурное взаимодействие в обществе: матер. науч.-практ.конф. СПб., 2008. С. 105–136.
19. Волков М. Языковой барьер преодолим // Москва наций. 2012. № 10. С. 12–13.
20. Гареева В.Г. Культура межэтнической коммуникации в информационной политике государств постсоветского пространства : дис. ... канд. полит. наук : СПб, 2009. 214 с.
21. Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.
22. Герасимова О.Е. Социальная мобилизация этносов: основные этапы и факторы // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. №4. С. 466–474.
23. Гибсон Э. Федерализм – враг демократии (интервью) // Эксперт. 2005. № 41.
24. Глобальный доклад о миграции 2015. Мигранты и города мира: новые партнерства для управления мобильными процессами / Международная организация по миграции.; пер. М. Мельникова, М.: 2016. 276 с.
25. Голубовский В.Ю. Межнациональные, религиозные отношения и будущее России. Конфликты и потенциал гражданского общества. М.: Проспект, 2017. 144 с.
26. Грохотова В.В. Международно-правовое регулирование и защита прав национальных меньшинств // Вестник НовГУ. 2012. № 69. С.16–21.
27. Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида и подстрекательства к войне // Права человека, Сборник международных договоров, Т. 1 (Ч. 1): Универсальные договоры, ООН, Нью-Йорк; Женева, 1994.
28. Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения // Центр стратегических разработок. 2018. 55 с.

29. Диаспоры и землячества в современной России: факторы воспроизводства традиционных ценностей в инокультурных средах / под ред. А.В. Дмитриева. М.: ЛЕНАНД, 2017. 120 с.
30. Диаспоры и землячества: опыт регионального измерения: сб. ст. / под ред. А.В. Дмитриева. М.: РУСАЙНС, 2016. 226 с.
31. Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013. 336 с.
32. Дьяков Ю.Л., Сахаров А.Н., Тишков В.А. У всякого народа есть родина, но только у нас – Россия: Проблема единения народов России в экстремальные периоды истории как цивилизационный феномен российской государственности. Исследования и документы. – М.: Изд-во Прометей, 2012. 146 с.
33. Златопольский Д.Л. СССР – Федеративное государство. М.: МГУ, 1967. 334 с.
34. Зорин В.Ю. Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2018. 251 с.
35. Зорин В.Ю. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: промежуточные итоги и новые ориентиры // Вестник Российской нации. 2018. № 1. С. 13–30.
36. Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: институциональные и инфраструктурные аспекты / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН, 2018. Вып. 263. 57 с.
37. Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (три года спустя) / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН. 2016. Вып. 253. 41 с.
38. Иванов В.В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Европа, 2006. 240 с.
39. Ильясов Ф.Н. Причины и типология этнических конфликтов // Социальные исследования. 2017. № 2. С. 20–33.
40. Инглхарт Р. Культурная эволюция. Как изменяются человеческие мотивации и как это меняет мир. М.: Мысль, 2018. 334 с.
41. Институты гражданского общества в межнациональных отношениях / под ред. В.А. Тишкова. М.: ИЭА РАН, 2014. 190 с.
42. Интеграция экономических мигрантов в регионах России. Формальные и неформальные практики / под ред. Н.П. Рыжова. Иркутск: Оттиск, 2009. 79 с.
43. Ионцев В., Ивахнюк И. Модели интеграции мигрантов в современной России, CARIM-East RR 2013/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013. 22 с.
44. Ислам: pro et contra. Конфессиональные факторы формирования ценностной структуры российской цивилизации. Антология. СПб.: РХГА, 2017. 1133 с.

45. Иудаизм: pro et contra. Конфессиональные факторы формирования ценностной структуры российской цивилизации. Антология. СПб.: РХГА, 2017. 890 с.
46. Католицизм: pro et contra. Конфессиональные факторы формирования ценностной структуры российской цивилизации. Антология. СПб.: РХГА, 2012. 720 с.
47. Консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в субъектах Российской Федерации: система и структура. Экспертно-аналитический доклад (первый раунд) / авт.-сост. Э.Ю. Минаева, К.А. Сулимов. Пермь, 2016.
48. Коньков А.Е. Федеральный центр и регионы России: меняющиеся отношения // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 23–34.
49. Коростелева Л.Ю. Потенциал образовательной среды и социокультурной адаптации мигрантов // Диаспоры и землячества в современной России: Факторы воспроизводства традиционных ценностей в инокультурных средах / под ред. А.В. Дмитриева. М.: ЛЕНАНД, 2017. С. 86–90.
50. Кравцова Л.А., Передерий С.В. Управление этнополитическим конфликтом: вопросы теории и практики. Пятигорск: ПЛУ, 2008. 148 с.
51. Кулаки и погоны. Ксенофобия и коррупция делают Россию все менее привлекательной для мигрантов из Средней Азии // Новая газета. 05.02.2018.
52. Кульбачевская О. Опыт реализации государственной национальной политики в регионах России // Вестник Российской нации. 2017. № 2 (54). С. 125–37.
53. Лапухова О.В. Системы раннего предупреждения этнополитических конфликтов // Армия и общество. 2009. №4. С. 15–20.
54. Леденева В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: моногр. М., 2014. 144 с.
55. Лучшие практики в сфере национальных отношений / под ред. С.К. Смирновой. М.: Ассамблея народов России, 2017. 96 с.
56. Маклашова Е.Г. Сравнительный анализ региональных концепций формирования государственной национальной политики России // Регионоведение. 2015. № 2. С. 168–175.
57. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетр. / РСМД; под ред. И.С. Иванова. М.: Спецкнига, 2014. 24 с.
58. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. 272 с.
59. Малькова В.К., Тишков В.А. Этничность и толерантность в средствах массовой информации. М., 2002. 348 с.
60. Межнациональное согласие как фактор инновационного развития региона: сб. мат. межрегиональной науч.конф. Новосибирск: СГГА, 2014. 177 с.

61. Мещерякова С.Н. Гражданско-правовое регулирование освещения российскими СМИ межнациональных проблем // *Философия права*. 2011. № 5.
62. Мигрант с натуры. Кто теперь едет работать в Россию // *Коммерсантъ Еженедельный «Ъ»*. 12.08.2017.
63. Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: сб. мат. IV Международной науч.-практ. конф. / под ред. В.С. Белозерова. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2018. 452 с.
64. Мукомель В. И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // *Мир России*. 2011. № 20 (1). С. 34–50.
65. Мусаев А.И. К вопросу о роли информационного фактора в этнополитическом конфликте // *Конфликтология*. 2015. Т.1. С. 212–218.
66. Мусайханов С.С. «Шариатское государство» в реалиях Ичкерии (Чечни) // *Социология власти*. 2009. № 6. С. 72–80.
67. Народы России: Атлас культур и религий / отв. ред. В.А. Тишков, А.В. Журавский, О.Е. Казьмина. М.: Феория, 2008. 320 с.
68. Негин В.В. Социальное партнерство как актуальная форма реализации антиэкстремистской профилактики в молодежной среде // *Вестник Тамбовского Университета. Серия Гуманитарные науки*. Т. 23. 2018. № 174. С.143–147.
69. Олейник В.С. Может ли противодействовать экстремизму и терроризму некоммерческая организация, каковы ее возможности и объекты внимания? // *Информ. Агентство «Этноинфо»*.
70. Осипов И.В. Национально-культурная автономия в системе государственной национальной политики России / Сб. мат. конкурса науч.-публ. работ молодых исследователей в области государственной национальной политики и управления миграционными процессами в России и г. Москве. М.: ГБУ «МДН», 2017. С. 90–95.
71. Основы национальных и федеративных отношений / под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. М.: РАГС, 2001. 344 с.
72. Паин Э.А. Между империей и нацией: Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М.: Новое издательство, 2004. 248 с.
73. Паин Э.А. Этнополитический маятник: динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: Ин-т социологии РАН, 2004. 328 с.
74. Повышение эффективности реализации государственной национальной политики. К вопросу о повышении эффективности региональных программ и проектов в сфере государственной национальной политики / мат. Всерос. семинара-совещания (Москва, ноябрь 2017 г.). М.: ФАДН, 2017. 95 с.
75. Политическая история Финляндии 1809–2009. М., 2010.
76. Полунов А.Ю. Наследие 1991 года и этнонациональная политика суверенной России / 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М.: Изд-во МГУ, 2018. С. 138–155.

77. Полунов А.Ю. Русская православная церковь как субъект межсекторного социального взаимодействия в современной России // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2005. № 4. С. 61–73.
78. Полунов А.Ю. Этнополитические циклы в странах Запада и государственная национальная политика Российской Федерации / Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития; под ред. А. Ю. Полунова. М.: Аргмак-Медиа, 2017. С. 14–60.
79. Попков Ю.В. Национальная политика в России: целевые установки и региональные модели // СОЦИС. 2015. № 4. С. 39–44.
80. Православие: pro et contra / под ред. В. Федорова. СПб.: Изд-во Русского Христианского Гуманитарного инс-та, 2001. 789 с.
81. Практика организации и проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ: методическое пособие / Науч. ред. Л.А. Вербицкая; сост. А.В. Должикова, Л.П. Клобукова, А. А. Парфёнов и др. СПб.: РОПРЯЛ, 2017. 163 с.
82. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 года // Центр стратегических разработок; под ред. И.Н. Тимофеева, Е.С. Алексеенкова. 2018. 82 с.
83. Прикладная конфликтология для журналистов / под ред. М. Григоряна. М.: Права человека, 2006. 158 с.
84. Протестантизм: pro et contra. СПб.: РХГА, 2012. 848 с.
85. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Вестник российской нации. Спецвыпуск 2008–2015 (№ 45). С. 69–81.
86. Регулирование этнополитической конфликтности и поддержание гражданского согласия в условиях культурного разнообразия: модели, подходы, практики / И.С. Семененко (отв. ред.). М.: ИМЭМО РАН, 2017. 229 с.
87. Релжич Д. Средства массовой информации и трансформация этнополитических конфликтов // Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергховского центра / под ред. В.А. Тишкова, М. Устиновой. М.: Наука, 2007. С. 373–390.
88. Российское общество и вызовы времени. Кн. 1–2. / под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М.: Весь мир, 2015. 336 с.
89. Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Результативность внешней миграционной политики России и подходы к оценке возможных объемов привлечения мигрантов // Научное обозрение. Сер. 2. Гуманитарные науки. 2017. № 2. С. 5–12.
90. Савоскул М.С. Стратегии адаптации этнических мигрантов в локальных сообществах // Мониторинг общественного мнения. 2011. № 5 (105). С. 103–112.
91. Садохин А.П., Шаббаев Ю.П. Региональные этнополитические практики в современной России. М.: Русайнс, 2016. 154 с.

92. Сажина В.А. Молодежные форумы в национальной и этнокультурной политике Российской Федерации // Сб. ст. VII Межд. науч.-практ. конф. ФГУ МГУ имени М.В.Ломоносова «Модели государственного и корпоративного управления: традиции и перспективы». М.: Изд-во «Перо»; МГУ, 2018. С. 815–821.
93. Сажина В.А. Москва многонациональная: взгляд на улицу vs статистики // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2015. № 50. С. 152–167.
94. Сборник практик социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Карелия в сфере формирования культуры мира и согласия / Министерство Республики Карелия по вопросам национальной политики, связям с общественными, религиозными объединениями и средствами массовой информации. Петрозаводск: ИП Марков Н.А., 2014. 48 с.
95. Сикорская О.Г. Нормативно-правовые акты, регулирующие сферу международных отношений в России с 1991 г. // Молодой учёный. История. 2013. № 1 (48). С. 293–296.
96. Сталин И.В. Сочинения. Т. 5. М.: Госполитиздат, 1947. 165 с.
97. Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РАГС, 2008. 672 с.
98. Султыгов А.-Х.А. Этнополитические противоречия и формы их разрешения: исторический опыт и современные реалии. М., 2006. 266 с.
99. Сунгуров А.Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015. 283 с.
100. Тишков В.А. Общество в вооружённом конфликте: этнография чеченской войны. М.: Наука, 2001. 552 с.
101. Тишков В.А. Российский народ. История и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013. 649 с.
102. Тишков В.А. Федеральная власть и законодательный ресурс этнокультурного развития // Вестник Российской нации. Избранные публикации 2008–2014. С. 628–637.
103. Тишков В.А., Шабаяв Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: Учебник для вузов. М.: Изд-во МГУ, 2011. 376 с.
104. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. Учебное пособие. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. 792 с.
105. Тюрюканова Е., Флоринская Ю. Иностранная рабочая сила на рынке труда России // Демоскоп-Weekly. № 535–536.
106. Устинович Е.С. Национальная политика в субъекте Российской Федерации и формирование её правовых основ (на примере Курской области) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 45–47.

107. Федерализм и этническое разнообразие: сб. ст. / под ред. И. Бусыгиной, А. Хайнеманн-Грюдера. М.: РОССПЭН, 2010. 216 с.
108. Философия и практика этнического многообразия и единства России / мат. Всерос. науч. конф. [под ред. М. И. Билалова]. Махачкала: ООО РА «Маг». 2017. 584 с.
109. Христианство: pro et contra. Конфессиональные факторы формирования ценностной структуры российской цивилизации. Антология. СПб.: РХГА, 2017. 1032 с.
110. Шатаева О.В. Межнациональные отношения и конфликты в России и за рубежом. М. ; Берлин: Директ-Медиа, 2015. 203 с.
111. Шлее, Г. Управление конфликтами: теория и практика. М.: Изд-во «Терра», 2004. 200 с.
112. Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М.: Ин-т государства и права РАН, 2005. 173 с.
113. Этический кодекс журналистов, освещающих межэтническую тематику в Российской Федерации // Национальный акцент: Медиа-проект Гильдии межэтнической журналистики. 2013.
114. Этническое и религиозное многообразие России / под ред. В.А. Тишкова, В.В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2017. 551 с.
115. Этническое и религиозное многообразие России / под ред. В.А.Тишкова, В.В. Степанова. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: ИЭА РАН, 2018. 561 с.
116. Этничность и религия в современных конфликтах / Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН; отв. ред. В.А. Тишков, В.А. Шнирельман. М.: Наука, 2012. 651 с.
117. Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергхофского центра / Мартина Фишер [и др.]. М.: Наука, 2007. 582 с.
118. Pilling J. Running an Effective Migrant Resource Centre: A Handbook for Practitioners / International Organization for Migration, 2015. P. 196.
119. Rotshild J. Ethnopolitics. N. Y., 1981.
120. Soysal Y. Limits of Citizenship. Migrants and post national membership in Europe. The University of Chicago press, 1994. 251 p.
121. Tilly C. From Mobilization to Revolution. McGraw-Hill, 1978. 349 p.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

- I. Стратегические, доктринальные и концептуальные документы** – совокупность официальных взглядов, приоритетов, стратегических целей и концептуальных подходов к реализации государственной политики в определенной сфере общественной жизни. Содержат в себе обзор состояния сфер применения, основные цели, задачи, направления государственной политики. На основе изложенного в подобных документах выстраивается программа действий органов власти в сфере их компетенции.

	Разделы пособия
Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)	1
Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»	1, 2, 3
Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации»	2
Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 13.06.2012)	2, 5
Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации 15.09.2012 № Пр-2789)	4
Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753)	2, 6
Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»	2
Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»	2, 6

	Разделы пособия
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»	2
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»	1
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года»	2

II. Тематические документы раскрывают основное содержание отношений в сфере своего применения. В подобных нормативно-правовых актах подробно раскрываются основные понятия, принципы регулирования наиболее значимых общественных отношений, детализируются направления реализации политики государства в сфере применения закона.

	Разделы пособия
Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-I «О реабилитации репрессированных народов»	2
Закон Российской Федерации от 18.10.1991 № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»	2
Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»	1, 2
Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»	4
Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»	2
Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»	2, 4
Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»	4
Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»	1, 2

	Разделы пособия
Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»	1, 3, 4
Федеральный закон от 18.06.1998 № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»	1
Федеральный закон от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»	2
Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»	1, 2
Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»	5
Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»	2
Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»	1, 2
Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»	1, 2
Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»	6
Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (Ред. От 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»	5
Федеральный закон от 03.08.2018 № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 14 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»*	3

* В СМИ получил распространение под названием «О праве на изучение родного языка из числа народов РФ, в том числе русского как родного»

III. Программные документы представляют собой документы стратегического планирования, содержащие комплексы планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики. В субъектах РФ, как правило, принимаются свои программы с учетом обозначенных на федеральном уровне приоритетов и своей региональной специфики. Для реализации федеральных программ на региональном уровне принимается план мероприятий по реализации госпрограммы.

	Разделы пособия
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 2408-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»	2
Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 718 «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»	2, 4
Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»	1, 3
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 2648-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»	2
Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	3
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 № 1792-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»	2
Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»	2, 3

IV. Организационные документы – нормативно-правовые акты, устанавливающие основные принципы организации органов власти и регламентирующие их деятельность. В документах подобного типа описываются полномочия, права, обязанности и ответственность органов власти в пределах сферы их компетенции.

	Разделы пособия
Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»	2
Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	2, 3
Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	3
Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов российской федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»	3
Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2012 № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям»	2, 3
Указ Президента Российской Федерации от 21.04. 2014 № 268 «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»	1
Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2015 № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»	2, 3
Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2016 № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг»	4

	Разделы пособия
Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03. 2000 года № 255 (ред. от 25.08 2015 года) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»	1
Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2015 № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»	2, 3
Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2017 № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций»	2, 6
Приказ Минрегиона России от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений»	2, 6
Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 01.12.2015 № 220рп-СФ «О Совете по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»	2, 3

V. Методические документы регламентируют технологию и механизмы организации отдельных процессов в сфере применения, представляют собой пошаговое руководство для реализации поставленных задач.

	Разделы пособия
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2570-р «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»	5
Постановление Правительства Российской Федерации от 4.12.2017 № 1467 «Об установлении на 2018 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности»	5

	Разделы пособия
Постановление Правительства Российской Федерации от 06.12.2017 № 1479 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2018 год»	5
Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»	2, 6
Приказ Минрегиона России от 11.10.2013 № 440 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке региональной программы по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России»	2
Приказ Минобрнауки России от 28.08.2014 № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена»	5
Приказ ФМС России от 13.03.2015 № 151 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»	5

VI. Акты международного права

	Разделы пособия
Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (Принята в г. Страсбурге 05.11.1992)	1
Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Принята 18.12.1992 Резолюцией 47/135 на 92-ом пленарном заседании 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)	6

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ПОКАЗАТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Действующие методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ:

Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582
«Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»

I. ЦЕЛИ

• Указ Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 «О **национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года**»: [«Майский указ-2018»]

«Правительству Российской Федерации при разработке национальной программы в сфере культуры обратить особое внимание на необходимость: а) укрепления российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации»

• Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О **Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года**»:

«Целями государственной национальной политики Российской Федерации являются:

а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);

б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;

в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;

г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов».

• Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры»»

Федерации «Реализация государственной национальной политики»: [цели подпрограмм]

«– Вовлечение институтов гражданского общества в сферу реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

- упрочение общероссийского единства, сохранение этнокультурного многообразия народов России;*
- поддержка развития русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения;*
- сохранение родного языка из числа языков народов России, его изучение и развитие;*
- обеспечение поддержки коренных малочисленных народов Российской Федерации, включая сохранение и защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;*
- создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество;*
- совершенствование механизмов общественно-государственного партнерства в сфере реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества;*
- снижение количества конфликтов и конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и этноконфессиональных отношений;*
- создание условий и механизмов для эффективной реализации государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».*

• Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 **«Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы»:**

« –реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания для формирования гармонично развитой личности, укрепления единства российского общества и гражданской идентичности, а также комплексное развитие туризма для приобщения граждан Российской Федерации к культурному и природному наследию с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации ».

• Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808
«Об утверждении Основ государственной культурной политики»:

«Основные цели государственной культурной политики – формирование гармонично развитой личности и укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития.

Целями государственной культурной политики также являются:

- укрепление гражданской идентичности;
- создание условий для воспитания граждан;
- сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования;
- передача от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм, традиций, обычаев и образцов поведения;
- создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала;
- обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам».

• Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в **отношении российского казачества до 2020 года** (утв. Президентом Российской Федерации 15.09.2012 № Пр-2789):

« – содействие развитию и консолидации российского казачества посредством усиления его роли в решении государственных и муниципальных задач, совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений с российским казачеством и формирования эффективных механизмов общественно-государственного партнерства».

• **Концепция государственной миграционной политики** Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации от 13.06.2012):

«Цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей».

• Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»:

« – создание в Российской Федерации условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов».

II. ПОКАЗАТЕЛИ

Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: [целевые показатели и индикаторы госпрограммы]

– доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, в общей численности граждан Российской Федерации;

– уровень общероссийской гражданской идентичности;

– прирост численности занятого населения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по отношению к соответствующему показателю 2016 года;

– количество языков народов России, используемых в ходе реализации проектов и программ в сфере государственной национальной политики Российской Федерации за весь период действия государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»

– количество членов казачьих обществ;

– доля граждан, подтверждающих отсутствие в свой адрес дискриминации по признакам национальности, языка, религии, в общем количестве опрошенных граждан;

– количество мероприятий, проведенных некоммерческими организациями в сфере духовно-просветительской деятельности;

- количество федеральных государственных гражданских служащих, ответственных за реализацию государственной национальной политики Российской Федерации, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования;
- доля граждан, не испытывающих негативного отношения к мигрантам, в общей численности граждан Российской Федерации

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» [целевые показатели и индикаторы соответствующей подпрограммы]

Подпрограмма 7: «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2015–2016 годы)» (Дополнительно включена с 15 апреля 2017 года Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 391)

- удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- уровень зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ПОЛЕЗНЫЕ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

Организации:

- Перечень и контакты национальных объединений по городам России: <https://nazaccent.ru/association/>
- Перечень и контакты национальных обществ Москвы: <https://nazaccent.ru/association/moskva/>
- Ассамблея народов России <http://ассамблеянародов.рф>
- Ассоциация коренным малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ <http://raipon.info/>
- Всероссийский межнациональный союз молодежи <http://www.vmsm.info>
https://vk.com/vmsm_info
- Фонд президентских грантов <https://президентскиегранты.рф>

Государственные органы:

- Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям (новости) <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28>
- Федеральное агентство по делам национальностей: <http://fadn.gov.ru>
- Комитет Государственной Думы РФ по делам национальностей <http://www.komitet2-4.km.duma.gov.ru/>
- Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера <http://region.council.gov.ru/>
- Главное управление по вопросам миграции МВД России https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm
- Московский дом национальностей: <https://mdn.ru/>

Миграционная политика:

- Центр межнационального сотрудничества: <http://www.interethnic.org>
- Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций»: <http://migrant.ru/>
- Международная организация по миграции: <http://moscow.iom.int/russian/>
- АИС «Соотечественники» <http://fms.gov.ru/>

СМИ:

- Всероссийский конгресс этножурналистов: <http://ethnokongress.ru/>
- Медиа-проект Гильдии межэтнической журналистики «Национальный акцент»: <http://nazaccent.ru/>

- Московский информационно-аналитический портал «Палитра диаспор» <http://www.palitra-diaspor.ru/>
- Ассоциация национальных СМИ: <http://nationalsmi.ru/>
- Передача Национальный вопрос на Ники-ТВ (Ведущий В.Ю. Зорин) <http://nikitv.ru/peredachi/nacionalnyj-vopros.html>
- Проект ИТАР-Тасс ЭтоКавказ <https://etokavkaz.ru/>

Наука:

- Центр исследования межнациональных отношений, Институт социологии РАН <http://www.isras.ru/cimo.html>
- Центр миграционных исследований, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН <http://migrocenter.ru/>
- Личный сайт Валерия Тишкова <http://www.valerytishkov.ru/> (много полезной литературы, статей).
- Этнопарки России: <http://этнопаркироссии.рф> (перечень и контактная информация этнопарков в субъектах РФ; навигация как по территориальному признаку, так и по народам, культура которых представлена в экспозициях).
- Ресурсный центр Ассамблеи народов России <http://ресурсный-центр-анр.рф>

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

**Таблица ПР-1: Национальный состав населения.
Коренные малочисленные народы РФ**

Составлено по источникам:

1. Постановление Правительства РФ от 24.03. 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 25.08 2015 года)
2. Постановление Государственного Совета Республики Дагестан от 18.10.2000 № 191 «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан»
3. Всероссийская перепись населения – 2010. Национальный состав и владение языками, гражданство [электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 10.10.2018)

Легенда таблицы:

Народы, проживающие на территории России, но имеющие исторический регион-исхода за ее пределами

Народы, включенные в Единый перечень коренных малочисленных народов РФ

Народы, включенные в перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан (с последующим включением их в Единый перечень коренных малочисленных народов РФ при представлении в Правительство РФ)

Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
1	111 016 896	77,71216%
Русские (буртасы, ведруссы, великороссы, горюны, горяне, гураны, духоворы, дырники, затундренные крестьяне, индиgirцы, карымы, кержаки, колымчане, красноверцы, кулугуры, липоване, молокане, нууча, обские старожилы, русско-устыинцы, семейские, сибиряки, скобари, смоляки, староверы, тютнярцы, чалдоны, челдоны, якутяне)		

Национальность		Количество, чел.	Доля в общей числ, %
2	Татары (башкиро-татары с языком татарским, башкирские татары, бигер, казанлы, казанские татары, каринские татары, каринские татары, касимовские татары, татар, татарлар, татаро-башкиры, тептяри, типтяр)	5 310 649	3,71747%
3	Украинцы (казаки с языком украинским, малороссийцы, малороссы)	1 927 988	1,34960%
4	Башкиры (башкиро-татары, башкирцы, башкиры-тептяри, башкорт, башкурт, бушман, гайна, гайнинцы, татаро-башкиры с языком башкирским, тептяри с языком башкирским)	1 584 554	1,10919%
5	Чуваши (сувары, чаваш)	1 435 872	1,00511%
6	Чеченцы (вайнахи, ичкерийцы, мелхи, нохчий, нохчо, орстхой)	1 431 360	1,00196%
7	Армяне (амшенские армяне, армяне-таты, франк, хай, хамшены)	1 182 388	0,82768%
8	Аварцы (аварал, маарулал)	912 090	0,63847%
9	Мордва (каратаи, мордвины, мордовцы)	744 237	0,52097%
10	Казахи (жаппас, керей, кыпчак с языком казахским, найман с языком казахским, ногай с языком казахским, тама, уак)	647 732	0,45341%
11	Азербайджанцы (азербайджанлы, азери, бакинцы, карабахцы, карапапыхи, лерикцы, татребы, терекеме, тюрк с языком азербайджанским) * включены в два перечня	603 070	0,42215%
12	Даргинцы (губденцы, дарган, дарган-ти, урахинцы)	589 386	0,41257%
13	Удмурты (вотяки, одмурт, удморт, укморт)	552 299	0,38661%
14	Марийцы (мари, марий, черемисы)	547 605	0,38333%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
15	Осетины (аланы)	528 515	0,36996%
16	Белорусы (беларусы, ибуряги, литвины, литвяки, пинчуки, полешуки, полещуки, полочане, поляки с языком белорусским)	521 443	0,36501%
17	Кабардинцы (адыги с языком кабардинским, адыгэ с языком кабардинским)	516 826	0,36178%
18	Кумыки (кумук)	503 060	0,35214%
19	Якуты (саха)	478 085	0,33466%
20	Лезгины (ахтинцы, лезги)	473 722	0,33161%
21	Буряты (агинцы, аларцы, баргузинцы, буряад, гураны с языком бурятским, сартулы, тангуты, хамниганы, хонгодоры, хоринцы)	461 389	0,32297%
22	Ингуши (галгаи, карабулакцы, мелхи с языком ингушским, орстхоевцы, орцхо)	444 833	0,31138%
23	Немцы (голендры, русские немцы, саксонцы, швабы)	394 138	0,27590%
24	Узбеки (кипчак, конграт, кыпчак, озбек, сарты, тюрк с языком узбекским)	289 862	0,20290%
25	Тувинцы (тува, тыва)	263 934	0,18475%
26	Коми (зыряне, коми-морт, коми-зыряне)	228 235	0,15977%
27	Карачаевцы (карачай)	218 403	0,15288%
28	Цыгане (дом, ром, рома, синти, фараоны)	204 958	0,14347%
29	Таджики (ягнобцы)	200 303	0,14021%
30	Калмыки (болдыры, бузавы, дербеты, казаки с языком калмыцким, ойраты, олёты, торгоуты, торгуты, хальмг, хойты, элеты)	183 372	0,12836%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ, %
31	Лакцы (лак, лаки, яхулви)	178 630	0,12504%
32	Грузины (гурийцы, имеретинцы, карт-вели, кахетинцы, рачинцы, хевсуры)	157 803	0,11046%
33	Евреи (ашкеназ, егуди)	156 801	0,10976%
34	Молдаване (бессарабцы, бессарабы, волохь, молдовень)	156 400	0,10948%
35	Корейцы (корё сарам)	153 156	0,10721%
36	Табасараны (табасаран, табасаранцы)	146 360	0,10245%
37	Адыгейцы (абадзехи, адыги, адыгэ, бжедуги)	124 835	0,08738%
38	Балкарцы	112 924	0,07905%
39	Турки (османы, сухумцы, турки-османы, тюрк с языком турецким)	105 058	0,07354%
40	Ногайцы (кубанские ногайцы, ногай)	103 660	0,07256%
41	Киргизы (катаган, кыргыз)	103 422	0,07240%
42	Коми-пермяки (зюздинцы, коми с языком коми-пермяцким, коми морт с языком коми-пермяцким, коми-зюздинцы, коми-язьвинцы, пермяки)	94 456	0,06612%
43	Греки (ромеи, ромеос, рум, эллины)	85 640	0,05995%
44	Алтайцы (алмат, алтай, алтай-кижи, джунгары, ирkit, казах кыпчак, кёбёк, кюзен, майман, мерет, мерkit, модор, мундус, найман, ойрат, ойроты, сагал, сойон, танды, тёёлёс, тогус, тодош, тумат, чапты)	74 238	0,05197%
45	Черкесы (адыге с языком черкесским, адыги с языком черкесским, бесленевцы, убыхи)	73 184	0,05123%
46	Хакасы (аринцы, качинцы, койбалы, кызыльцы, тадар с языком хакасским)	72 959	0,05107%
47	Казакы (русские казакы)	67 573	0,04730%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
48	Карелы (карьяла, людики)	60 815	0,04257%
49	Мордва-эрзя (мордва-шокша, шокша, эрзя)	57 008	0,03991%
50	Поляки (поляци)	47 125	0,03299%
51	Ненцы (не, ненач)	44 640	0,03125%
52	Абазины (абаза, шегреи, шкарауа)	43 341	0,03034%
53	Езиды (езды, йезиды, курды-езиды)	40 586	0,02841%
54	Эвенки (мурчен, орочён с языком эвенкийским, тангус, тунгусы)	37 843	0,02649%
55	Туркмены (тюрк с языком туркменским)	36 885	0,02582%
56	Рутульцы (ихрекцы, катрухцы, рутул, хновцы)	35 240	0,02467%
57	Кряшены (крещенцы, крещеные, крещеные татары, крещёны, кряшены-русские, кряшены-татары)	34 822	0,02438%
58	Агулы (агульцы)	34 160	0,02391%
59	Литовцы (летувис, литваки, литвины с языком литовским)	31 377	0,02196%
60	Ханты (ханти, хантэ)	30 943	0,02166%
61	Китайцы (мяо, тайванцы, тибетцы, хань, ханьцы)	28 943	0,02026%
62	Болгары	24 038	0,01683%
63	Горные марийцы	23 559	0,01649%
64	Курды (курд)	23 232	0,01626%
65	Эвены (ламут, ороч с языком эвенским, орочьель, орочьёл, орочьён с языком эвенским, тунгусы с языком эвенским, ывын, эбэн эвен, эвон, эвын, эвэн)	22 383	0,01567%
66	Финны (суомалайсет, суоми)	20 267	0,01419%
67	Латыши (латвиетис, латвиеш, латвийцы)	18 979	0,01329%

Национальность		Количество, чел.	Доля в общей числ, %
68	Эстонцы (чухонцы, эсты)	17 875	0,01251%
69	Чукчи (луораветлан)	15 908	0,01114%
70	Вьетнамцы (вьет нгой, кинь)	13 954	0,00977%
71	Гагаузы	13 690	0,00958%
72	Шорцы (шор)	12 888	0,00902%
73	Цахуры (цахурцы)	12 769	0,00894%
74	Манси (вогулы)	12 269	0,00859%
75	Нанайцы (гольды, нанай, нани)	12 003	0,00840%
76	Андийцы (андал, андии)	11 789	0,00825%
77	Дидойцы (цезы, цунтинцы)	11 683	0,00818%
78	Абхазы (апсуа)	11 249	0,00787%
79	Ассирийцы (айсоры, арамеи, асори, халдеи)	11 084	0,00776%
80	Арабы (алжирцы, аравийцы, бахарна, бахрейнцы, египтяне, иорданцы, иракцы, йеменцы, катарцы, кувейтцы, ливанцы, ливийцы, мавританцы, марокканцы, оманцы, палестинцы, саудовцы, сирийцы, тунисцы)	9 583	0,00671%
81	Нагайбаки	8 148	0,00570%
82	Коряки (каменцы, карагинцы, нымыланы)	7 953	0,00557%
83	Ахвахцы	7 930	0,00555%
84	Долганы (долган, дулган, саха с языком долганским)	7 885	0,00552%
85	Сибирские татары (бараба, бухарцы, заболотные татары, калмаки, сибир, сибирь, тарлик, тарские татары, туралинцы, тюменско-тюринские татары, чаты, зуштинцы)	6 779	0,00475%
86	Коми-ижемцы (ижемцы, изьватас)	6 420	0,00449%
87	Бежтинцы (капучины, хванал)	5 958	0,00417%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
88	Вепсы (вепся, чудь, чухари)	5 936	0,00416%
89	Афганцы (кабульцы, нуристанцы, пушту, пуштуны, хазарейцы)	5 350	0,00375%
90	Турки-месхетинцы (ахыска, месхетинцы, месхи, турки-ахыска)	4 825	0,00338%
91	Каратинцы (кирди, тукитинцы)	4 787	0,00335%
92	Мордва-мокша (мокша)	4 767	0,00334%
93	Нивхи (гиляки, нивах)	4 652	0,00326%
94	Удины (уди)	4 267	0,00299%
95	Индийцы (ассамцы, индийцы хинди-язычные, кашмирцы, сикхи, тамилы, хинди, хиндустанцы)	4 058	0,00284%
96	Шапсуги	3 882	0,00272%
97	Теленгиты (алтай-теленгит, алтайцы-теленгиты, теленит, телесы)	3 712	0,00260%
98	Персы (иранцы, фарс)	3 696	0,00259%
99	Уйгуры (кашгарцы, таранчи)	3 696	0,00259%
100	Селькупы (сэлькуп, суссе кум)	3 649	0,00255%
101	Сойоты (соёд, сойот)	3 608	0,00253%
102	Сербы	3 510	0,00246%
103	Ботлихцы	3 508	0,00246%
104	Румыны	3 201	0,00224%
105	Ительмены (ительмень, камчадалы с языком ительменским)	3 193	0,00224%
106	Поморы (русские поморы, усть-цилемы)	3 113	0,00218%
107	Монголы (халха, халха-монголы, халхасцы)	2 986	0,00209%
108	Кумандинцы (алтайцы-кумандинцы, карга, куманды, тадар, шабат)	2 892	0,00202%
109	Венгры (австровенгры, мадьяры)	2 781	0,00195%

Национальность		Количество, чел.	Доля в общей числ, %
110	Ульчи (мангуны, ульча)	2 765	0,00194%
111	Телеуты (байаттар, татадар-кижилери, теленет)	2 643	0,00185%
112	Талыши (толыш)	2 529	0,00177%
113	Крымские татары (крымцы, нугай татар)	2 449	0,00171%
114	Бесермяне (бесерман, бешермяне)	2 201	0,00154%
115	Хемшилы (хемшильцы, хемшины)	2 047	0,00143%
116	Тубалары (алтай-туба, алтайцы-тубалары, туба)	1 965	0,00138%
117	Камчадалы	1 927	0,00135%
118	Чехи (мораване)	1 898	0,00133%
119	Тувинцы-тоджинцы	1 858	0,00130%
120	Саамы (лопары, саами)	1 771	0,00124%
121	Эскимосы (юпит)	1 738	0,00122%
122	Дунгане (лао хуэйхуэй, хуэй)	1 651	0,00116%
123	Юкагиры (алаи, одул)	1 603	0,00112%
124	Таты (тат, тати, таты-азербайджанцы, таты-мусульмане)	1 585	0,00111%
125	Американцы (афроамериканцы, нутка)	1 572	0,00110%
126	Удэгейцы (удэхейцы)	1 496	0,00105%
127	Французы (корсиканцы)	1 475	0,00103%
128	Каракалпаки (калпак)	1 466	0,00103%
129	Итальянцы (сицилийцы)	1 370	0,00096%
130	Кеты (кето, остяки)	1 219	0,00085%
131	Челканцы (ак паш, аксак, алтайцы-чалканцы, алтайцы-челканцы, алыян, бардыйак, кара тювен, кертен, кёрюкэйлер, колчач, коргунак, кызыл кёс, кюзен с языком челканским, ньондукой, тьеткыр, чалканду, чалканцы)	1 181	0,00083%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
132	Испанцы (галисийцы, каталонцы)	1 162	0,00081%
133	Латгалыцы (латгалиетис, латгалы)	1 089	0,00076%
134	Словенцы	1 008	0,00071%
135	Чуванцы (атали, этели)	1 002	0,00070%
136	Британцы (англичане, валлийцы, уэльсцы, шотландцы)	950	0,00067%
137	Гунзибцы	918	0,00064%
138	Японцы	888	0,00062%
139	Нганасаны (авамские, ня)	862	0,00060%
140	Мишари (мещеряки, мижер, мишары, мишэр)	786	0,00055%
141	Горские евреи (горские, горские таты, даг-чухут, дагестанские евреи, джалганцы, джуур, джухут, татские евреи, таты дагестанские, таты-иудаисты)	762	0,00053%
142	Тофалары (карагасы, тофа)	762	0,00053%
143	Кубинцы	676	0,00047%
144	Тиндалы (идари, тиндинцы)	635	0,00044%
145	Мегрелы (менгрелы, мингрелы)	600	0,00042%
146	Орочи (ороч, орочён с языком орочским)	596	0,00042%
147	Хваршины (хваршинцы)	527	0,00037%
148	Негидальцы (элькан дэйнин)	513	0,00036%
149	Пакистанцы (балуч, белуджи, белуч, панджабцы, синдхи, урду)	507	0,00035%
150	Алеуты (унанган)	482	0,00034%
151	Гинухцы	443	0,00031%
152	Финны-ингерманландцы (ингерманландцы, эврмейсет)	441	0,00031%
153	Годоберинцы (ибдиди)	427	0,00030%

Национальность		Количество, чел.	Доля в общей числ, %
154	Памирцы (бадахшанцы, бартангцы, ваханцы, ишкашимцы, рушанцы, шугнанцы, язгулемцы)	363	0,00025%
155	Чулымцы	355	0,00025%
156	Македонцы	325	0,00023%
157	Словаки	324	0,00023%
158	Хорваты	304	0,00021%
159	Уйльта (орок, ороки, ороч с языком уйльта, орочён, ульта)	295	0,00021%
160	Тазы (та-дзы, удэ)	274	0,00019%
161	Ижорцы (ижора, изури, ингры, инкери)	266	0,00019%
162	Боснийцы (босанцы, боснийские мусульмане, босняки, бошняки, герцеговинцы)	256	0,00018%
163	Энцы (могади)	227	0,00016%
164	Русины (бойки, буковинцы, гуцулы, лемки, подкарпатские русины, рутены)	225	0,00016%
165	Осетины-дигорцы (дигор, дигорцы)	223	0,00016%
166	Лугово-восточные марийцы (ветлужские марийцы, восточные марийцы, лесные марийцы, луговые марийцы, олык марий, уральские марийцы)	218	0,00015%
167	Сету (православные эстонцы, сето, эстонцы-сету) * включены в два перечня	214	0,00015%
168	Аджарцы (аджарели)	211	0,00015%
169	Караимы	205	0,00014%
170	Черногорцы	181	0,00013%
171	Лазы (чаны)	160	0,00011%
172	Кубачинцы (угбуг)	120	0,00008%
173	Ингилойцы (ингилой)	98	0,00007%

	Национальность	Количество, чел.	Доля в общей числ., %
174	Крымчаки (евреи крымские)	90	0,00006%
175	Грузинские евреи	78	0,00005%
176	Чеченцы-аккинцы (аккинцы, ауховцы)	76	0,00005%
177	Водь (вожане)	64	0,00004%
178	Цыгане среднеазиатские (люли)	49	0,00003%
179	Осетины-иронцы (ирон, иронцы, кударцы)	48	0,00003%
180	Сваны	45	0,00003%
181	Курманч (курмандж)	42	0,00003%
182	Среднеазиатские евреи (бухарские евреи, иври, яхуди, яхуди бухорои, яхудои махали)	32	0,00002%
183	Чамалалы (урухцы, чамалинцы)	24	0,00002%
184	Карагаши(ногайцы-карагаши)	16	0,00001%
185	Арчинцы (аршиштиб)	12	0,00001%
186	Кайтагцы	7	0,00000%
187	Астраханские татары (алабугатские татары)	7	0,00000%
188	Черкесогаи	6	0,00000%
189	Багулалы (багвалинцы)	5	0,00000%
190	Кереки	4	0,00000%
191	Меннониты (немцы-меннониты)	4	0,00000%
192	Греки-урумы (урум)	1	0,00000%
193	Юги (юген)	1	0,00000%
	<i>Все население</i>	142 856 536	100%
	<i>Указавшие другие ответы о национальной принадлежности (не перечисленные выше)</i>	66 648	0,04665%
	<i>Лица, в переписных листах которых не указана национальная принадлежность</i>	5 629 429	3,94062%

Таблица ПР-2: Перечень субъектов РФ, на территории которых проживают коренные малочисленные народы РФ

Составлено по источнику:

1. *Постановление Правительства РФ от 24.03. 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 25.08 2015 года)*

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации
Абазины	Карачаево-Черкесская Республика
Алеуты	Камчатский край
Алюторцы	Камчатский край
Бесермяне	Удмуртская Республика
Вепсы	Республика Карелия, Ленинградская область, Вологодская область
Водь	Ленинградская область
Долганы	Красноярский край, Республика Саха (Якутия)
Ижорцы	Ленинградская область
Ительмены	Камчатский край, Магаданская область
Камчадалы	Камчатский край
Кереки	Чукотский автономный округ
Кеты	Красноярский край
Коряки	Камчатский край, Чукотский автономный округ, Магаданская область
Кумандинцы	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская область
Манси	Ханты-Мансийский автономный округ, районы Тюменской области, Свердловская область, Республика Коми
Нагайбаки	Челябинская область

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации
Нанайцы	Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область
Нганасаны	Красноярский край
Негидальцы	Хабаровский край
Ненцы	Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, районы Архангельской области, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Коми
Нивхи	Хабаровский край, Сахалинская область
Ороки (ульта)	Сахалинская область
Орочи	Хабаровский край
Саамы	Мурманская область
Селькупы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Красноярский край
Сету (сето)	Псковская область
Сойоты	Республика Бурятия
Тазы	Приморский край
Теленгиты	Республика Алтай
Телеуты	Кемеровская область
Тофалары (тофа)	Иркутская область
Тубалары	Республика Алтай
Тувинцы-тоджинцы	Республика Тыва
Удэгейцы	Приморский край, Хабаровский край
Ульчи	Хабаровский край
Ханты	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Республика Коми

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации
Челканцы	Республика Алтай
Чуванцы	Чукотский автономный округ, Магаданская область
Чукчи	Чукотский автономный округ, Камчатский край, Республика Саха (Якутия)
Чулымцы	Томская область, Красноярский край
Шапсуги	Краснодарский край
Шорцы	Кемеровская область, Республика Хакасия, Республика Алтай
Эвенки	Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Республика Бурятия, Иркутская область, Забайкальский край, Томская область, Тюменская область
Эвены (ламуты)	Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Камчатский край
Энцы	Красноярский край
Эскимосы	Чукотский автономный округ, Камчатский край
Юкагиры	Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Список представителей субъектов Российской Федерации в Москве

Название	Контактный телефон	Электронный адрес	Сайт
Постоянное представительство Республики Адыгея при Президенте Российской Федерации	(499) 230-30-01 (499) 230-34-01 (Факс)	adigpred@mail.ru	www.adyga-postpredstvo.ru
Постоянное представительство Республики Алтай в городе Москва	(495) 530-13-00 (495) 530-13-02 (Факс)	info@altaimsk.ru	www.altaimsk.gov04.ru
Полномочное Представительство Республики Башкортостан при Президенте Российской Федерации	(495) 621-07-07	bashpredmusk@bashkortostan.ru	www.bashpredmusk.bashkortostan.ru
Полномочное представительство Республики Бурятия при Президенте Российской Федерации	(495) 625-95-00	pprb@ropnet.ru	www.newsite.pprbmsk.ru
Постоянное представительство Республики Дагестан при Президенте Российской Федерации	(495) 916-06-73 (495) 916-06-76	dag_postpredstvo@mail.ru	www.pprd.ru
Постоянное представительство Республики Ингушетия при Президенте Российской Федерации	(495) 912-92-75	info@postpredstvo.ru	www.postpredstvo.ru
Постоянное представительство Кабардино-Балкарской Республики при Президенте Российской Федерации	(495) 911-18-52 (495) 912-40-53 (Факс)	postpredstvo@kbr.ru	www.ppkbr.ru
Постоянное Представительство Республики Калмыкия при Президенте Российской Федерации	(499) 249 87 30 (499) 249 87 41 (Факс)	info@predrk.ru	www.predrk.com

Постоянное представительство Карачаево-Черкесской Республики при Президенте Российской Федерации	(495) 629-65-28, (495) 629-68-43	pp_kchr@mail.ru	www.ppkchr.ru
Постоянное представительство Республики Карелия при Президенте Российской Федерации	(495) 628 66 16 (495) 628 34 47	msk.karelia@yandex.ru pr@karelia.msk.ru	www.instagram.com/predstavitelstvo.karelia www.pp.rkomi.ru
Постоянное представительство Республики Коми при Президенте Российской Федерации	(495) 490-00-08 (495) 490-00-90 (Факс)	info@pp.rkomi.ru	www.pp.rkomi.ru
Представительство Республики Крым в столице Российской Федерации городе Москве	(495) 690 71 24	pprk@ppcrimea.ru	www.ppcrimea.ru
Постоянное представительство Республики Марий Эл при Президенте Российской Федерации	(495) 725-09-91	ppmariei@gov.mari.ru	www.mari-el.gov.ru/postpred/Pages/main.aspx
Постоянное представительство Республики Мордовия при Президенте Российской Федерации	(495) 602-67-44/45 (495) 602-67-39 (Факс)	postmor@rambler.ru	www.e-mordovia.ru
Постоянное представительство Республики Саха (Якутия) при Президенте Российской Федерации	(495) 625-5281 (495) 625-4221 (Факс)	postpred@sakha.msk.ru , sakhamos@yandex.ru	www.postpredstvo.sakha.gov.ru
Постоянное представительство Республики Северная Осетия — Алания при Президенте Российской Федерации	(495) 916-21-47 (495) 916-25-22 (Факс)	info@pp.alania.gov.ru pressa@pp.alania.gov.ru	www.pp.alania.gov.ru
Постоянное представительство Республики Татарстан при Президенте Российской Федерации	(495) 915-58-02 (495) 915-05-02	tat.msk@tatar.ru	www.tatmsk.tatarstan.ru
Постоянное представительство Республики Тыва при Президенте Российской Федерации	(499) 236-48-01	info@pprt17.ru	www.tuvamoscow.ru
Постоянное представительство Главы Удмуртской Республики при Президенте Российской Федерации	(495) 600-63-15 (495) 600-62-05 доб. 1008	info@pp-udmurt.ru postpredur@yandex.ru	www.pp-udmurt.ru

Название	Контактный телефон	Электронный адрес	Сайт
Постоянное представительство Республики Хакасия при Президенте Российской Федерации	(495) 650-60-05 (495) 650-61-26	predstavkhakas@gambler.ru , pprh19@yandex.ru	www.r-19.ru/authorities/permanent-mission www.ppchr.ru
Постоянное представительство Чеченской Республики при Президенте Российской Федерации	(495) 680-06-55 (495) 680-18-56	arbat19@mail.ru	www.gov.cap.ru/Default.aspx?gov_id=100 www.altaypred.ru
Полномочное представительство Чувашской Республики при Президенте Российской Федерации	(495) 953-21-59	polprchuv@cap.ru	www.altaypred.ru
Постоянное представительство Алтайского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 951-79-65 (495) 953-01-84 (Факс)	info@altaypred.ru	www.представительство.зabayкальскийкрай.рф www.old.kamgov.ru
Представительство Правительства Забайкальского края при Правительстве Российской Федерации	495 697 33 28	predchita@arbat.tsnet.ru	www.представительство.зabayкальскийкрай.рф www.old.kamgov.ru
Представительство Губернатора и Правительства Камчатского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 621-01-47 (495) 621-01-64 (Факс)	ppko@mail.ru	www.kubanper.ru
Постоянное представительство администрации Краснодарского края при Правительстве Российской Федерации	(499) 238-20-28 (499) 238-06-21 (Факс)	pprf@krasnodar.ru	www.kubanper.ru
Постоянное представительство Красноярского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 268-12-94 (495) 623-53-44 (Факс)	office@krasmis.ru	www.krskstate.ru/predstavit
Постоянное представительство Пермского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 650-33-13 (495) 650-33-28 (Факс)	maivanov@appk.permkrai.ru	www.appk.permkrai.ru
Представительство Администрации Приморского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 632-02-90 (495) 632-02-10 (Факс)	primadmin@primorsky.ru	www.primorsky.ru
Представительство Правительства Ставропольского края при Правительстве Российской Федерации	(495) 708-33-66 (495) 708-33-92 (Факс)	stavpred1@mail.ru	www.stavpred.ru

Представительство Правительства Хабаровского края при Правительстве Российской Федерации (в г. Санкт-Петербург)	(812) 498-08-26 (812) 498-08-24 (Факс)		www.khabkrai.ru
Представительство Амурской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации	(495) 748-46-93	predamur@mail.ru	
Представительство Архангельской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 699-15-32 (495) 695-60-53	pred29@divinaland.ru	www.arkh-pred.ru
Представительство Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 607-92-89 (495) 607-95-78	astra2079578@yandex.ru	www.emb.astrobl.ru
Представительство правительства Белгородской области при Правительстве Российской Федерации	495 952 02 03		
Постоянное представительство администрации Брянской области при Правительстве Российской Федерации	(499) 252-02-59		www.bryanskobl.ru
Представительство администрации Владимирской области при Правительстве Российской Федерации	(499) 975-10-02 (499) 975-10-02 (Факс)		www.avo.ru/pvo
Представительство Волгоградской области в городе Москве	(495) 650-66-75		www.msk.volganet.ru
Представительство Вологодской области при Президенте РФ и Правительстве РФ	(495) 637-73-48 (495) 637-58-58 (495) 637-77-41	vologda.adm@gov35.ru	www.pvo-mos.gov35.ru
Представительство Воронежской области при федеральных органах государственной власти Российской Федерации	(499) 250-98-55	mospred@govvrn.ru	www.predvo.ru

Название	Контактный телефон	Электронный адрес	Сайт
Представительство Правительства Ивановской области в городе Москве	(495) 690-71-78		www.ivanovoobl.ru
Представительство Правительства Иркутской области при Правительстве Российской Федерации в городе Москве	(495) 916-17-08 (495) 915-70-58 (Факс)	moscow@govirk.ru	www.irkobl.ru/sites/moscow/
Представительство Правительства Калининградской области при Правительстве Российской Федерации в городе Москве	(499) 252-66-00 (499) 252-66-25 (Факс)	msk@gov39.ru	www.msk.gov39.ru
Представительство Правительства Калужской области при Правительстве Российской Федерации в городе Москве	(499) 241-66-36	predstav@adm.kaluga.ru	www.admoblkaluga.ru
Представительство Администрации Кемеровской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 953-54-89 (495) 951-16-00		www.ako.ru
Представительство Правительства Кировской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 544-43-19	info@kirovpred.ru	www.kirovreg.ru
Представительство Администрации Костромской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 697-57-14		http://www.adm44.ru
Представительство Курганской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 694-39-78		www.kurganobl.ru
Представительство Курской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 697-55-97 (495) 697-55-97 (Факс)	kurskpostpred@mail.ru	www.adm.rkursk.ru
Представительство Правительства Ленинградской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 691-33-55 (495) 697-01-04 (Факс)	mos@lenreg.ru	www.mos.lenobl.ru
Представительство Администрации Липецкой области при Правительстве Российской Федерации	(495) 697-50-65 (495) 697-25-27	postpred@admlr.lipetsk.ru 6975065@moslip.ru	www.moslip.ru

Представительство администрации Магаданской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 697-78-28 (495) 697-59-17			www.49gov.ru
Представительство Правительства Мурманской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 629-89-55 (495) 629-69-77	moscow@gov-murman.ru		www.apparat.gov-murman.ru
Представительство Правительства Нижегородской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 609-05-52	official@mos.kreml.nnov.ru		www.msk.government-nnov.ru
Представительство Администрации Новгородской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 690-70-76 (495) 690-94-61	predstavitelstvo@novreg.ru		www.novreg.ru
Представительство Администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области в Москве	(495) 609-93-01 (495) 609-93-04	predm@nso.ru		www.moscow.nso.ru
Представительство Омской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 621-65-54 (495) 621-43-16	predomskobi@mail.ru		www.ppr.omskportal.ru
Представительство Оренбургской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 440-33-13 (495) 440-33-14	pred56@mail.ru		www.oren-pred.ru
Представительство Орловской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 663-99-25	pred.orel@adm.orel.ru		www.orel-region.ru
Представительство Правительства Пензенской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 938-86-00, (495) 938-73-33 (Факс)	penzpred58@yandex.ru		www.pred.pnzreg.ru
Представительство Администрации Псковской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 933-40-86 (495) 933-40-79 (Факс)			www.pskov.ru
Представительство Правительства Ростовской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 953-90-01 (495) 953-89-80	info@rostovregion.ru		www.donland.ru
Представительство Рязанской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 737-36-21	pred@ryazangov.ru		www.pred.ryazangov.ru

Название	Контактный телефон	Электронный адрес	Сайт
Полномочное представительство Губернатора Самарской области при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации	(495) 223-33-80 (495) 685-18-78 (Факс)	63@samatarpred.ru	www.samatarpred.ru
Представительство Правительства Саратовской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 798-32-89	matvienkoga@saratov.gov.ru	www.saratov.gov.ru/gov/auth/predgubvorg
Представительство Губернатора и Правительства Сахалинской области в городе Москве	(495) 697-79-09		www.sakhalin.gov.ru
Постоянное представительство Губернатора Свердловской области при Президенте Российской Федерации	(495) 727-06-47 (495) 980-45-19	pr@uralmsk.ru	www.uralmsk.ru
Представительство Администрации Смоленской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 221-23-36 (495) 221-23-34		www.admin-smolensk.ru
Представительство администрации Тамбовской области при Правительстве Российской Федерации	(499) 605-07-51	region@mscw.tambov.gov.ru gov.tambov@gmail.com	www.tambov.gov.ru
Представительство Правительства Тверской области в городе Москве	(499) 999-69-69	pr_pptb@tverreg.ru	www.region.tver.ru
Представительство Томской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 926-77-17	tomskadm@tomskadm.ru	www.representation.tomsk.gov.ru
Представительство Правительства Тульской области при Правительстве Российской Федерации	(499) 978-14-56	Ivan.Manaev@tularegion.ru	www.mpred.tularegion.ru

Представительство Правительства Тюменской области в органах государственной власти Российской Федерации	(495) 953-12-56	GaskovaNV@72to.ru	www.admtymen.ru
Представительство Ульяновской области при Правительстве Российской Федерации	(499) 241-31-42 (499) 241-43-74	mosoffice@ulgov.ru	www.mosoffice.ulgov.com
Постоянное Представительство Челябинской области при Правительстве Российской Федерации	(495) 785-45-48 (495) 785-45-36 (Факс)	v.gubernator74@yandex.ru	www.chelpred.ru
Представительство Правительства Ярославской области в городе Москве	(495) 697-62-21 (495) 697-58-98	yarmospred@mail.ru	www.yarregion.ru
Представительство Правительства Санкт-Петербурга в Москве	(495) 695-7727 (495) 697-5060	spb-predstv@mail.ru	www.gov.spb.ru
Представительство Правительства Севастополя в городе Москве	(495) 690-71-07	msk@sev.gov.ru	www.sevastopol.gov.ru
Представительство правительства Еврейской автономной области при Правительстве Российской Федерации	(495) 623-90-50	rjar@mail.ru	www.eao.ru
Представительство Ненецкого автономного округа в г. Москве	(495) 697-90-39 (495) 697-91-74 (Факс)	natabieva@admin-nao.ru	www.admin.adm-nao.ru
Представительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры при Правительстве Российской Федерации и в субъектах РФ	(495) 982-04-00 (495) 982-04-04 (Факс)	predstmsc@admhmao.ru	www.predst.admhmao.ru
Представительство Чукотского автономного округа в Москве	(495) 784-73-38		
Представительство Ямало-Ненецкого автономного округа при Правительстве Российской Федерации	(495) 505-72-73 (499) 238-08-80 (Факс)	yamal-msk@mail.ru	представительство.янао.рф/

**ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Методические материалы

Оригинал-макет подготовлен в Издательстве «КДУ»

Тел.: (495) 638-57-34

Home page: www.kdu.ru E-mail: kdu@kdu.ru

Подписано в печать 02.11.18.

Формат 90x60/16. Гарнитура «Cambria».

Печать цифровая. Усл. печ. л.13,6. Тираж 2400 экз.