

УДК 323.1

**Зорин В. Ю.**

*Институт этнологии и антропологии РАН имени Н. Н. Миклухо-Маклая  
119991, г. Москва, Ленинский проспект, д. 32а, Российская Федерация*

**Каменских М. С.**

*Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН  
614990, г. Пермь, ул. Ленина, д. 13а, Российская Федерация*

## ЭТНОПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ И ОСНОВНЫЕ МЕГАТРЕНДЫ

### АННОТАЦИЯ

**Целью** статьи является анализ основных итогов и задач реализации государственной национальной политики в современной России, анализ текущих задач и вызовов, стоящих перед сферой межнациональных отношений в современной России.

**Процедура и методы исследования.** В статье анализируются результаты реализации государственной национальной политики за последние десять лет. Применяя аналитический и системный методы, авторы выделяют основные мегатренды национальной политики в ближайшие десятилетия.

**Результаты проведённого исследования.** Период 2018–2019 гг. определён как рубежный для сферы межнациональных и межрелигиозных отношений в России. По заключению авторов, основными мегатрендами, которые будут определять развитие сферы межнациональных отношений, станут механизмы построения современной гражданской нации, институциональные и нормативно-правовые изменения, новая кадровая политика и внедрение новых компетенций и квалификаций, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов.

**Теоретическая и практическая значимость.** Теоретическая значимость исследования выражается в осмыслении и систематизации текущих изменений, происходящих в российской государственной национальной политике. Полученные результаты могут быть использованы для корректировки программ по реализации государственной национальной политики как в стране в целом, так и в отдельных регионах России.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Государственная национальная политика, Стратегия государственной национальной политики, межнациональные отношения, мегатренды

### СТРУКТУРА

[Введение](#)

[Итоги реализации стратегии государственной национальной политики](#)

[Проблема формирования гражданской нации](#)

[Нормативно-правовое регулирование и институциональное обновление сферы национальных отношений](#)

[Кадровое обеспечение государственной национальной политики](#)

[Социальная и культурная адаптация мигрантов. Учёт населения](#)

[Выводы](#)

**V. Zorin**

*Institute of Ethnology and Anthropology, Miklukho-Maklay RAS  
32a Leninsky prospect, Moscow 119991, Russian Federation*

**M. Kamenskikh**

*Perm Federal Research Center Ural Branch of RAS  
13a Lenina ul., Perm 614990, Russian Federation*

## ETHNOPOLITICAL SITUATION IN RUSSIA: MODERN DEVELOPMENT AND MAIN MEGATRENDS

### ABSTRACT

**The purpose** of the article is to analyze the main results and tasks of the implementation of the state national policy in modern Russia, as well as to analyze current problems and challenges the sphere of interethnic relations in modern Russia faces at present.

**Methodology and Approach.** The article analyzes the results of the implementation of the state national policy over the past ten years. Using analytical and systematic methods, the authors identify the main megatrends of national policy in the coming decades.

**Results.** The period of 2018–2019 is defined as a milestone for the sphere of inter-ethnic and inter-religious relations in Russia. According to the authors, the main megatrends that will determine the development of the sphere of interethnic relations will be the mechanisms of building a modern civil nation, institutional and regulatory changes, a new personnel policy and the introduction of new competencies and qualifications, and ensuring the social and cultural adaptation of migrants.

**Theoretical and Practical implications.** The theoretical significance of the study is expressed in the interpretation and systematization of the current changes in the Russian state national policy. The results can be used to adjust programs for the implementation of state national policy both in the country as a whole and in individual regions of Russia.

### KEYWORDS

State national policy, Strategy of the state national policy, inter-ethnic relations, megatrends

## ВВЕДЕНИЕ

Россия исторически сформировалась как многонациональное и поликонфессиональное государство, поэтому межнациональные и межконфессиональные отношения всегда являлись важной составляющей её внутренней политики [7]. Их недооценка неоднократно приводила к серьёзным политическим кризисам, угрожавшим целостности российского государства как такового. Практика показала, что в период 1990–2000-х гг. российское государство оказалось перед необходимостью решать сложный комплекс межнациональных и межконфессиональных проблем, который сложился ещё в советскую эпоху. В результате только путём уступок, компромиссов и даже «силового» решения отдельных конфликтов удалось сохранить основные институты государства и его территориальную целостность.

Нельзя не отметить, что за прошедшие 10 лет ситуация изменилась в лучшую сторону. Рубежным можно называть 2012 г., когда в «Независимой

газете» 23 января 2012 г. была опубликована статья В. В. Путина «Россия: национальный вопрос», в которой было сформировано видение основных путей решения актуальных проблем государственной национальной политики, определены её цели и задачи [8], и когда были созданы новые инструменты и механизмы регулирования межнациональных и межконфессиональных отношений<sup>1</sup>. Тема этноконфессиональных отношений была включена в программу «майских указов» Президента РФ 2012 г. и продолжает оставаться в центре внимания на самом высоком уровне<sup>2</sup>. На протяжении 2010-х гг. основными инновациями в сфере государственной национальной политики стали восстановление этнокультурного суверенитета Российской Федерации и возвращение государства в сферу этнополитики. Вся проведённая работа позитивно сказалась на межнациональном климате в стране, профилактике экстремизма и терроризма. Сегодня эти вопросы ушли на 21-е место в рейтинге проблем, которые беспокоят россиян<sup>3</sup>.

Вместе с тем опыт показывает, что это не должно успокаивать, потому что целый ряд конфликтов имеет отложенный статус; появляются новые риски и, главное, внешние вызовы национальной безопасности. В одном из выступлений на эту тему Президент РФ В. В. Путин отметил, что сферу межнациональных и межрелигиозных отношений можно сравнить с человеческим здоровьем, поскольку она «требует и постоянного внимания, последовательной и серьёзной работы»<sup>4</sup>.

Сегодня тема национальных отношений и реализации государственной национальной политики активно анализируется научным сообществом, публикуется большое количество работ [4, с. 20–63]. Среди наиболее значимых научных трудов последнего времени можно назвать публикации В. А. Тишкова [12], Л. М. Дробужековой [3], Н. П. Копосовой [5], Т. М. Мастюгиной, Л. С. Перепёлкина и В. Г. Стельмах [6]. Региональная специфика реализации государственной национальной политики представлена в трудах М. А. Аствацатуровой [2], В. В. Амелина [1]. Публикации, связанные с данной тематикой, регулярно выходят на страницах журнала «Вестник российской нации», а также в трудах по итогам исследований Сети этномониторинга и раннего предупреждения конфликтов при Институте этнологии и антропологии РАН.

Однако новые исторические условия ставят перед научным и эксперт-

<sup>1</sup> Постановление правительства РФ от 20.08.2013 № 718 «О федеральной целевой Программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020)» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/41d4862001ad2a4e5359.pdf> (дата обращения: 29.10.2013).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Российская газета. Столичный выпуск. 2012. 9 мая.

<sup>3</sup> По данным на август 2019 г. См.: Тревожащие проблемы // Левада-центр: [сайт]. URL: <https://www.levada.ru/2019/09/25/trevozhashhie-problemy-2> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>4</sup> Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

ным сообществом новые задачи. За последние 10 лет в России и мире произошли важные изменения. Рост международного терроризма на Ближнем Востоке, резкая активизация миграционных потоков, политический кризис на Украине, политика санкций и обострение отношений России с Западом, требуют принятия взвешенных шагов и корректировки традиционных подходов управления миграционными и межнациональными отношениями. Сегодня Россия входит в качественно новый этап развития с новыми вызовами, задачами и приоритетами как во внешней, так и во внутренней политике, многие из которых дают знать о себе уже сегодня. Определённо существует насущная необходимость во внесении коррективов в действующий пакет документов стратегического планирования. Прежде всего речь идёт об обновлении механизмов правового регулирования новой государственной национальной политики. Как будет развиваться ситуация в 2020-е гг., удастся ли сохранить накопленный потенциал «прочности»? Всё это зависит от грамотности и своевременности решений высших органов власти, умения реагировать на вызовы современного общества. В рамках данной статьи планируется рассмотреть основные итоги реализации государственной национальной политики в последние 10 лет, а также систематизировать и представить анализ наиболее актуальных и острых проблем, которые стоят перед ней сегодня.

### ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В 2018 г. была проведена большая работа по актуализации Стратегии государственной национальной политики. Соответствующие предложения по внесению изменений были рассмотрены и одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям на выездном заседании 26 октября в г. Ханты-Мансийске<sup>5</sup>. Одному из авторов довелось выступить содокладчиком по вопросу об обновлённой редакции Стратегии. 6 декабря 2018 г. был подписан Указ Президента РФ № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>6</sup>. Одновременно вышел Указ о новой Концепции государственной миграционной политики<sup>7</sup>.

Кроме этого, в последние два года вопросы реализации государственной национальной и конфессиональной политики, реализации Стратегии государственной национальной политики неоднократно оказывались в центре внима-

<sup>5</sup> Заседание Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58922> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 06.12.2018 № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_312881](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312881) (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>7</sup> Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 10.01.2020).

ния не только политиков, но и учёных – российских и зарубежных историков, этнологов и антропологов, пытавшихся выявить характеристики и мегатренды этноконфессиональной сферы. Так, одной из ключевых площадок XIII Конгресса антропологов и этнологов России в Казани стала секция № 41, работа которой была посвящена реализации государственной национальной политики в России. На секции было представлено 35 докладов из 26 регионов Российской Федерации, а также из Польши и Австрии (2 доклада) [10]. В ходе работы секции докладчики затронули обширный круг проблем, в том числе: историческая память об этнополитических конфликтах в России и на постсоветском пространстве; государственная национальная политика в регионах России; этнополитические проблемы России и постсоветского пространства; этноязыковые и этноконфессиональные. Отмечено, что особое значение после 2014 г. приобрёл Крымский полуостров – многонациональный и поликонфессиональный регион, где следует проявлять максимальную осторожность и взвешенность при принятии управленческих решений, учитывать интересы всех народов, не допускать проявлений дискриминации или межнациональной вражды [11]. Тезисы, принятые в г. Казани, легли в основу дискуссии экспертов в рамках Всероссийского форума национального единства (октябрь 2019 г., г. Пермь), Форума национального единства в г. Ханты-Мансийске в ноябре 2019 г.

Безусловно, наиболее важным для будущего развития сферы этнополитики стало прошедшее 29 ноября 2019 г. в г. Нальчике заседание Совета при Президенте России по межнациональным отношениям<sup>8</sup>, на котором рассматривались современная этнополитическая ситуация и задачи государства в вопросах реализации государственной национальной и конфессиональной политики. По итогам состоявшейся дискуссии 21 января 2020 г. был принят Перечень поручений Президента РФ по регулированию сферы межнациональных отношений из 18 пунктов, которые будут определять развитие межнациональных и межрелигиозных отношений в России в ближайшие годы<sup>9</sup>.

Таким образом, 2019 г. стал во многом рубежным для этноконфессиональной сферы. Представляется, что наиболее актуальными в ближайший период для неё станут следующие задачи и вызовы: формирование гражданской патриотической нации, обновление государственно-институциональной и нормативной базы, подъём уровня квалификации специалистов в сфере национальных отношений, социальная и культурная адаптация мигрантов, совершенствование механизма мониторинга и раннего предупреждения конфликтов на этноконфессиональной основе.

<sup>8</sup> Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>9</sup> Президент утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям, состоявшегося 29 ноября 2019 года // Официальный сайт Президента России. URL: [http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu\\_t9wxcx0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYBYuKc](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu_t9wxcx0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYBYuKc) (дата обращения: 22.01.2020).

## ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ

Первая проблема, о которой хочется сказать, – формирование ценностей патриотизма. Сама по себе идея создания единой гражданской нации в РФ не является новой. Главная сложность возникает при определении тех ценностей и патриотических установок, которые смогут сплотить нацию, понятные и жителям Кавказа, и жителям Российского крайнего Севера. В редакции Стратегии государственной национальной политики 2012 г. была обозначена долгосрочная двуединая задача: содействие этнокультурному развитию представителей всех народов, проживающих в России, и укрепление единства российской гражданской нации<sup>10</sup>. Появление концепта «единой российской нации» (тракуемой именно в гражданско-политическом смысле) стало серьёзной основополагающей идеологической инновацией, прорывным направлением в отечественной политологической и в целом в общественной мысли. Откорректированный в 2019 г. проект Стратегии закрепляет концепт российской нации и основные цели, среди которых укрепление гражданского единства многонационального народа Российской Федерации. Впервые в этом документе были сформулированы восемь основных определений современной государственной национальной политики. На двух дефинициях Стратегии хочется остановиться отдельно. Многонациональный народ Российской Федерации (российская нация) – сообщество свободных, равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием. Понятие коррелирует с преамбулой Конституции РФ: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации». Другими словами, в Стратегии эти понятия трактуются как синонимы. К сожалению, пока ещё не все эксперты и практики национальной политики понимают и принимают этот подход. Состоявшаяся в начале 2020 г. дискуссия в обществе по поводу поправок в действующую Конституцию ярко это продемонстрировала. Понятие «российская нация» не отрицает этнической принадлежности, а говорит о гражданской идентичности. Общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание) – понимание гражданами их принадлежности к своей стране, её народу, государству и обществу, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, ответственности за судьбу страны, а также приверженность базовым ценностям. На заседании в г. Нальчике 29 ноября 2019 г. было особо отмечено, что только «патриотические, ценности объединяют и всё российское общество, лежат в основе межнационального мира и межрелигиозного согласия... являются непреложными, базовыми условиями устойчивого развития российских регионов, единства правового поля, образовательного и культурного пространства»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 29.10.2020).

<sup>11</sup> Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям // Офи-

Таким образом, ценности, построенные на патриотизме и взаимном уважении граждан многонациональной России, должны создать фундамент для гражданской российской нации.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБНОВЛЕНИЕ СФЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Особое значение имеют институциональные и юридические изменения. Произошедшие в этой сфере последние события свидетельствуют о том, что российское государство вернулось в сферу этнополитики. В последние 5 лет были приняты законодательные акты, устанавливающие ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушения в сфере межнациональных отношений, и определены должностные лица, ответственные за реализацию государственной национальной политики<sup>12</sup>. В Перечне поручений президента отдельным пунктом высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации также рекомендовано принять меры по повышению эффективности деятельности общественных советов по вопросам межнациональных и межрелигиозных отношений, созданных при главах регионов и главах муниципальных образований<sup>13</sup>. Другими словами, мы в праве ожидать активности от органов власти в субъектах РФ в реализации национальной политики, в том числе там, где этого ещё не было сделано.

Важным институциональным решением стало создание в 2015 г. Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН)<sup>14</sup>. Отметим, что шаг за шагом функции этого органа расширяются. В прошлом году оно получило полномочия в отношении адаптации и интеграции мигрантов, что говорит об активизации работы агентства. А с 2020 г. ФАДН получает в

---

специальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>12</sup> 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» (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_153536](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536) (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>13</sup> Президент утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям, состоявшегося 29 ноября 2019 года // Официальный сайт Президента России. URL: [http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu\\_t9wxc0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYYByKc](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu_t9wxc0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYYByKc) (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>14</sup> Указ Президента РФ от 31.03.2015 № 168 (ред. от 15.05.2018) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_177296](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177296) (дата обращения: 10.01.2020); Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (с изм. и доп. от 16.12.2017 № 1569) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Федеральное агентство по делам национальностей: [сайт]. URL: <http://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve> (дата обращения: 10.01.2020).

перечень своих полномочий и ведение реестра национально-культурных организаций<sup>15</sup>.

Нельзя не отметить, что в новом видении этнополитической ситуации, закреплённом в Перечне поручений Президента РФ, повышен и сам статус сферы национальных отношений. Правительству поручено обеспечить учёт положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. при внесении изменений в Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 г., в Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г., в «Основы государственной молодёжной политики Российской Федерации на период до 2025 года», в Концепцию развития дополнительного образования детей, а также при разработке государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2021–2025 годы». Таким образом, все ведомства в своей деятельности должны будут учитывать этнокомпонент. Главный вопрос, который волнует экспертов сегодня, достаточно ли полномочий у ФАДН, будет ли кто из вице-премьеров курировать вопросы реализации государственной национальной политики в стране<sup>16</sup>. Вполне возможно, что реализация Поручений потребует и институциональных решений. Известно, что бывший председатель Комитета по делам национальностей ГД РФ О. А. Николаев заявлял, что будет добиваться воссоздания Министерства по делам национальностей<sup>17</sup>. Сменивший его на этом посту В. Г. Газзаев придерживается аналогичной точки зрения. Безусловно, институциональные изменения и новые полномочия органов власти в сфере госнацполитики станут важной темой обсуждения в этой сфере в ближайшие годы. Авторы согласны с теми экспертами, которые считают, что на правительственном уровне эти проблемы следовало бы совместить в одной плоскости. Сегодня национальная, миграционная политика и государственно-религиозные отношения курируются тремя разными вице-преьерами. Предлагается их институционально соединить по принципу «три в одном». И это предложение заслуживает самого внимательного рассмотрения.

Другая проблема – это отсутствие специального статуса национально-культурных межнациональных организаций. Основу правового регулирования деятельности таких объединений граждан составляют федеральные за-

<sup>15</sup> Президент утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям, состоявшегося 29 ноября 2019 года // Официальный сайт Президента России. URL: [http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu\\_t9wxc0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYByKc](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62618?fbclid=IwAR2cdyhpApXJBL7qg4DMYu_t9wxc0LRjGThKYUt1zEh4YUoHVpfJLYByKc) (дата обращения: 22.01.2020).

<sup>16</sup> Программа «Национальный вопрос № 74» [Электронный ресурс] // Первый Российский Национальный Канал. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQV5XJftBVyZ4iFgAkcol6cNujciOgCbLvlj-MO9bsZ4x\\_c94](https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQV5XJftBVyZ4iFgAkcol6cNujciOgCbLvlj-MO9bsZ4x_c94) (дата обращения: 20.01.2020).

<sup>17</sup> Новый руководитель комитета по делам национальностей Госдумы будет выступать за воссоздание Миннаца // Национальный акцент: [сайт]. URL: <http://nazaccent.ru/content/32048-novyy-rukovoditel-komiteta-po-delam-nacionalnostej.html> (дата обращения: 20.01.2020).

коны, принятые ещё в конце 90-х гг. прошлого века<sup>18</sup>. Поэтому на современном этапе формирования новой этнополитики необходима серьёзная работа по совершенствованию её правовой базы, и эта работа активно проводится. В настоящее время в Российской Федерации создано и действует 1210 национально-культурных автономий, 20 из которых обладают федеральным статусом, 288 являются региональными, 92 – местными<sup>19</sup>. К сожалению, механизмов статистического учёта иных национально-культурных и межнациональных объединений сегодня не существует. В условиях динамично развивающегося правового регулирования подобная стабильность скорее недостаток, нежели достоинство. В качестве наиболее яркой иллюстрации приведём отсутствие условий централизации системы национально-культурных объединений. Множество региональных и местных организаций ни де-юре, ни де-факто не включены в орбиту деятельности федеральных организаций. Словом, плюрализм зачастую перерастает в соперничество, которое не оставляет места для реализации целей, ради достижения которых создаются национально-культурные объединения. В Пермском крае, например, существуют две региональные организации азербайджанцев, узбеков и таджиков. Их соперничество не содействует межнациональному согласию, а лишь провоцирует дестабилизацию обстановки. Эта ситуация характерна и для многих других регионов России [13, с. 281]. Представляется обоснованным расширить сферу регулирования закона об НКА, дополнив его нормами, регулирующими особенности правового статуса национально-культурных автономий иных видов (фонды, центры, ассоциации, союзы, землячества и т. д.), которых в стране, по различным прогнозам или расчётам, оценкам, около 5 тыс. Этому будет содействовать передача функций минюста по ведению реестра национально-культурных автономий профильному государственному органу – Федеральному агентству по делам национальностей. Импульс национально-культурному общественному движению, безусловно, придаст и создание общероссийской общественно-государственной организации, осуществляющей деятельность в сфере реализации государственной национальной политики. Правительству РФ поручено подготовить соответствующий проект указа. Возможно, что уже в следующем году на организацию будет возложено проведение ряда общероссийских мероприятий, в том числе Форума народов России, на который уже предусмотрено финансирование в госпрограмме<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Правовой портал. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041937> (дата обращения: 20.01.2020).

<sup>19</sup> Данные озвучены на заседании Совета 29 ноября 2019 г. См.: Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>20</sup> Путин дал 18 поручений в области межнациональных отношений // Национальный акцент: [сайт]. URL: <https://nazaccent.ru/content/32013-putin-dal-18-poruchenij-v-oblasi.html> (дата обра-



работать у нас. И в то же время необходимо отсекают, жёстко отсекают любые риски, связанные с невежеством, распространением экстремизма, разного рода радикальных течений»<sup>24</sup>. Сейчас у нас одна цель миграционной политики. Мигранты нам нужны, наша страна не сможет успешно развиваться без мигрантов, у нас есть и демографические проблемы. Последний выпуск программы «Национальный вопрос» 2019 г. как раз был посвящён роли трудовой миграции иностранных рабочих в реализации социально-экономических задач. Сегодня данная проблема выражается в простом вопросе, а именно – поиске баланса между потребностью в иностранной рабочей силе, национальной безопасностью и реализацией национальных проектов<sup>25</sup>. Мы никак не можем прийти к итоговому варианту закона по адаптации и интеграции иностранных граждан. Баланс между безопасностью и потребностью в мигрантах очень трудно найти, в определённой степени его разрешила Концепция государственной миграционной политики<sup>26</sup>. Второй вопрос – межведомственное управление и согласование. Основные противоречия возникают между МВД, которое отвечает за фискальную часть этого направления, и гуманитарными организациями, а также ФАДН, экономическими организациями. Осложняет ситуацию и юридический статус иностранного гражданина. С Беларусью, например, существует миграционный режим в рамках Союзного государства, со странами Евразийского союза действуют другие правила. В общей сложности в РФ действует от 8 до 10 различных режимов с разными странами одновременно. Безусловно, рядовым сотрудникам полиции сложно учесть все эти особенности в рамках реализации функций миграционного контроля<sup>27</sup>. Кроме этого, регионы и особенно работники местного самоуправления заявляют об отсутствии каких-либо директивных документов по интеграции и адаптации, и текущая задача экспертного сообщества – заполнить эту лауну в нормотворчестве. Коллектив учёных финансового университета при Правительстве России, например, завершил первый этап научно-исследовательской работы по этому поводу. В качестве рекомендаций рассматривается несколько предложений: от разработки Миграционного

---

<sup>24</sup> Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>25</sup> Программа «Национальный вопрос № 73». [Электронный ресурс] // Первый Российский Национальный канал. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQVsXJftBVyZ4iFgAkolo6CNUjciOgCblLj-MO9bsZ4x\\_c94](https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQVsXJftBVyZ4iFgAkolo6CNUjciOgCblLj-MO9bsZ4x_c94) (дата обращения: 20.01.2020).

<sup>26</sup> Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>27</sup> Численность армян в России по переписи 2010 г. – более 1 млн человек. См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. Т. 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Росстат: [сайт]. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 20.12.2019).

Кодекса, Концепции адаптации мигрантов до мнения, что отдельный закон по адаптации и интеграции невозможен. Нет предмета регулирования, различные аспекты вопроса разбросаны по разным законам. Их исключение из других законов нецелесообразно, т. к. якобы обрушит законодательство. Учёные Финансового университета при Правительстве Российской Федерации разработали формулировки по предмету регулирования и дефинициям и готовы представить их. Следующим шагом Научному Совету Российской академии наук предстоит разработать и внести определения по важнейшим понятиям миграционной политики государства, как это было сделано в отношении государственной национальной политики. При консенсусе экспертного сообщества станет возможным нормативное регулирование сферы миграции, разработка соответствующих законопроектов.

Уточнить современные мегатренды этнополитики государства призвана проводимая раз в десять лет Всероссийская перепись населения. Нынешний 2020 г. является именно таким переписным годом. Напомним, что перепись является единственным официальным источником сведений о национальностях и языках. Каждый гражданин страны вправе указывать свою национальность в том виде, в каком полагает нужным. Это соответствует ст. 26 Конституции РФ. В других странах такой возможности у людей зачастую нет. По итогам переписи 2010 г. в стране насчитывается более 193 национальностей, около 90 языков являются языками изучения и обучения в учебных заведениях<sup>28</sup>. Технически учесть такое разнообразие – непростая задача. В этих условиях следует подчеркнуть необходимость тщательной подготовки переписных мероприятий, отбора и подготовки переписчиков, максимально полного учёта мигрантов. Перепись населения в России впервые пройдёт через интернет, и впервые люди сами будут заполнять переписные листы. Это и серьёзный прорыв в цифровое будущее, и серьёзный вызов для государственного управления и всех, кто будет пользоваться результатами переписи. Опыт прошедших переписей 2002 г. и 2010-х гг. показывает также, что этот период несёт определённые риски этнической мобилизации и попыток определённых приписок в республиках в пользу титульных национальностей.

## ВЫВОДЫ

В настоящее время на местах ощущается острая потребность в обобщении позитивных практик, разработке и внедрении новых механизмов реализации Стратегии, нацеленных на решение двуединой задачи формирования российской гражданской нации и сохранения этнокультурного многообразия народов России. Поддержка государством идеи гражданской патриоти-

---

<sup>28</sup> Всероссийская перепись населения 2010 года. Т. 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Росстат: [сайт]. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 20.12.2019).

ческой нации, обновление нормативно-правовой базы и адекватные институциональные изменения, взвешенная кадровая и миграционная политика, грамотная работа с населением в рамках переписи позволят гармонично развиваться сфере этноконфессиональных отношений в ближайшие десятилетия. Очевидно, что на это и должны быть направлены усилия учёных, а обобщённые рекомендации могут стать основой для дальнейшей более углублённой разработки данной темы.

И эта работа уже активно проводится. Так, в конце прошлого года при поддержке Правительства г. Москвы был подготовлен и издан сборник «Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России» [9]. В его подготовке участвовали представители органов государственной власти (депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. П. Водолацкий, Г. К. Сафаралиев), бюджетных учреждений, работающих в этнокультурной сфере (дома дружбы, дома национальностей), научно-экспертного сообщества (В. А. Михайлов, В. Ю. Зорин, Л. М. Дробижева, М. А. Аствацатурова, В. А. Волох), национальных общественных и молодёжных организаций. В сборнике анализируются история и опыт реализации государственной национальной политики в полиэтничной Российской Федерации. Авторы затрагивают весь спектр современной российской этнополитики, включая обобщение позитивных практик, накопленных в различных субъектах федерации. Большое внимание уделяется анализу методической работы региональных домов национальностей и домов дружбы, а также конкретным направлениям их деятельности, которая протекает в русле общих задач укрепления российской гражданской нации и содействия этнокультурному развитию представителей всех народов России. В сборнике представлены материалы из 19 регионов нашей страны. Сборник представляет интерес для работников органов государственной власти и местного самоуправления, учёных-этнополитологов, представителей национальных общественных организаций, учащихся профильных вузов. 19 февраля 2020 г. в Российской академии наук под председательством академика РАН В. А. Тишкова состоялось заседание Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений. Важным итогом заседания стало утверждение к печати учебного пособия «Государственная национальная политика Российской Федерации» для специалистов в сфере национальных и религиозных отношений. Среди авторов пособия – ведущие учёные, работники органов исполнительной власти, лидеры национально культурных организаций.

Полученные результаты могут быть использованы для корректировки программ по реализации государственной национальной политики как в стране в целом, так и в отдельных регионах России.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Амелин В. В. Роль органов местного самоуправления в реализации государственной национальной политики в Оренбургской области // Вестник Российской нации. 2017. № 3 (55). С. 61–88.
2. Аствацатурова М. А. Органы местного самоуправления в оптимизации межэтнических отношений: факторы потребности, рискогенные сферы и перспективные направления // Местное самоуправление в условиях глобальных вызовов современной России: сборник материалов научно-практической конференции с международным участием. Ростов-на-Дону, 2019. С. 479–487.
3. Дробижева Л. М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013. 336 с.
4. Зорин В. Ю. Национальная политика российского государства в XX – начале XXI века: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. 251 с.
5. Копосова Н. П. Национально-государственное строительство в первые годы советской власти, 1917–1922 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. 220 с.
6. Мастюгина Т. М., Перепелкин Л. С., Стельмах В. Г. Национальная политика в России: XVI – начало XXI века: учебное пособие. М.: Форум, 2013. 304 с.
7. Национальная политика России: история и современность. М.: Русский мир, 1997. 678 с.
8. Путин В. В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 янв.
9. Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России / под ред. В. Б. Тарасова, В. Ю. Зорина. М.: Московский дом национальностей, 2019. 400 с.
10. Секция 41 «Государственная национальная политика в России: исторический опыт и современные процессы» // XIII Конгресс антропологов и этнологов России, Казань, 02–06 июля 2019 г. : сборник материалов. М., Казань: ИЭА РАН: КФУ: Институт истории им. Ш. Марджани АН РТ, 2019. С. 331–342.
11. Сенюшкин Е. А. Стратегическое управление этнополитическими рисками как элемент системы государственной национальной политики в Крыму // XIII Конгресс антропологов и этнологов России, Казань, 02–06 июля 2019 г.: сборник материалов. М., Казань: ИЭА РАН: КФУ: Институт истории им. Ш. Марджани АН РТ, 2019. С. 338–339.
12. Тишков В. А. Российский народ: история и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013. 649 с.
13. Черных А. В., Каменских М. С. Оценка уровня сотрудничества властей и общественников в сфере межнациональных отношений в условиях Пермского края // Феномен этнического конфликта: междисциплинарный подход и общественные практики. Опыт предупреждения и урегулирования конфликтов / под ред. В. А. Тишкова, В. В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2018. С. 439–449.

## REFERENCES

1. Amelin V. V. [The role of local authorities in realization of the state national policy in Orenburg region]. In: *Vestnik Rossiiskoi natsii* [Bulletin of the Russian nation], 2017, no. 3 (55), pp. 61–88.
2. Astvatsaturova M. A. [Local authorities in optimization of inter-ethnic relations: the factors of needs, risky sphere and future directions]. In: *Mestnoe samoupravlenie v usloviyakh global'nykh vyzovov sovremennoi Rossii: sbornik materialov nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem* [Local government in the context of global challenges of modern Russia: proceedings of scientific-practical conference with international participation]. Rostov-on-don, 2019, pp. 479–487.
3. Drobizheva L. M. *Etnichnost' v sotsial'no-politicheskom prostranstve Rossiiskoi Federatsii. Opyt 20 let* [Ethnicity in the socio-political space of the Russian Federation. 20 years' experience]. Moscow, Novyi khronograf Publ., 2013. 336 p.
4. Zorin V. Yu. *Natsional'naya politika rossiiskogo gosudarstva v XX – nachale XXI veka* [The national policy of the Russian state in XX – early XXI century]. Moscow, Yurait Publ., 2018. 251 p.
5. Koposova N. P. *Natsional'no-gosudarstvennoe stroitel'stvo v pervye gody sovetskoj vlasti, 1917–1922 gg.: dis. ... kand. ist. nauk* [Nation-building in the first years of Soviet power, 1917–1922: PhD thesis in Historical sciences]. Moscow, 2000. 220 p.
6. Mastjugina T. M., Perepelkin L. S., Stel'makh V. G. *Natsional'naya politika v Rossii: XVI – nachalo XXI veka* [National policy in Russia: XVI – beginning of XXI century]. Moscow, Forum Publ., 2013. 304 p.
7. *Natsional'naya politika Rossii: istoriya i sovremennost'* [National policy of Russia: history and modernity]. Moscow, Russkii mir Publ., 1997. 678 p.
8. Putin V. V. [Russia: the national question]. In: *Nezavisimaya gazeta* [The independent newspaper], 2012, January 23.
9. Tarasov V. B., Zorin V. Yu., eds. *Realizatsiya gosudarstvennoj natsional'noj politiki: opyt goroda Moskvy i regionov Rossii* [The implementation of the state national policy: the experience of the city of Moscow and regions of Russia]. Moscow, Moscow House of Nationalities Publ., 2019. 400 p.
10. [Section 41 “The State national policy in Russia: historical experience and modern processes”]. In: *XIII Kongress antropologov i etnologov Rossii, Kazan', 02–06 iyulya 2019 g. : sbornik materialov* [XIII Congress of Anthropologists and Ethnologists of Russia, Kazan, July 02<sup>nd</sup>–06<sup>th</sup>, 2019 : collection of materials], Moscow, Kazan, Institute of Ethnology and Anthropology RAS Publ., Kazan Federal University Publ., Institute of History Sh. Marjani of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan Publ., 2019, pp. 331–342.
11. Senyushkin E. A. [Strategic management of ethno-political risks as part of the system of the state national policy in the Crimea] In: *XIII Kongress antropologov i etnologov Rossii, Kazan', 02–06 iyulya 2019 g. : sbornik materialov* [XIII Congress of Anthropologists and Ethnologists of Russia, Kazan, July 02<sup>nd</sup>–06<sup>th</sup>, 2019 : collection of materials], Moscow, Kazan, Institute of Ethnology and Anthropology RAS Publ., Kazan Federal University Publ., Institute of History Sh. Marjani of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan Publ., 2019, pp. 338–339.

12. Tishkov V. A. *Rossiiskii narod: istoriya i smysl natsional'nogo samosoznaniya* [The Russian people: the history and meaning of national identity]. Moscow, Nauka Publ., 2013. 649 p.

13. Chernykh A. V., Kamenskikh M. S. [Assessment of the level of cooperation between authorities and social activists in the field of inter-ethnic relations in the conditions of Perm Territory]. In: Tishkov V. A., Stepanov V. V., eds. *Fenomen etnicheskogo konflikta: mezhdistsiplinarnyi podkhod i obshchestvennye praktiki. Opyt preduprezhdeniya i uregulirovaniya konfliktov* [The phenomenon of ethnic conflict: an interdisciplinary approach and social practices. Conflict Prevention and Resolution Experience]. Moscow, Institute of Ethnology and Anthropology RAS Publ., 2018, pp. 439–449.

## ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию: 26.02.2020

Статья размещена на сайте: 26.03.2020

## БЛАГОДАРНОСТИ / ACKNOWLEDGMENT

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета: научно-исследовательская работа по фундаментальной теме «Теория регулирования миграционных процессов» ВТК-ГЗ-ФИ-11-19. Работа выполнена в рамках государственного задания, номер государственной регистрации темы АААА-А19-119032590066-2.

The article is prepared according to the results of research, performed at the expense of budgetary facilities from Financial University state programme: scientific-research work on fundamental theme "Theory of migration processes regulation" ВТК-ГЗ-ФИ-11-19. The work is performed within the state programme; state registration number of the theme is АААА-А19-119032590066-2.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Зорин Владимир Юрьевич* – доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник Института этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук; e-mail: v.y.zorin@mail.ru

*Каменских Михаил Сергеевич* – кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела истории, археологии и этнографии Пермского научного центра Уральского отделения Российской академии наук; e-mail: pomidorrr@mail.ru

*Vladimir Yu. Zorin* – Doctor of Political sciences, professor, chief researcher at the Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences; e-mail: v.y.zorin@mail.ru

*Mikhail S. Kamenskikh* – PhD in Historical sciences, Senior Researcher, Department of History, Archeology and Ethnography, Perm Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; e-mail: pomidorrr@mail.ru

**ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION**

Зорин В. Ю., Каменских М. С. Этнополитическая ситуация в России: современное развитие и основные мегатренды // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2020. № 1. URL: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)

Zorin V. Yu., Kamenskikh M. S. Ethnopolitical situation in Russia: modern development and main megatrends. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2020, no. 1. Available at: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru)