

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ЛАКУНЫ

Ю. В. Попков

Институт философии и права Сибирского отделения Российской академии наук,
Российская Федерация, 630090, Новосибирск, ул. Николаева, 8

В статье анализируются концептуальные пробелы государственной национальной политики с учетом реально существующих проблем в данной сфере. Обсуждаются методологическая основа и объект национальной политики, ее базовые региональные модели, содержание и типология этнокультурного многообразия, необходимость реализации разных видов мониторинга, неразрывность решения проблем адаптации мигрантов и местного, прежде всего русского, населения к меняющейся этносоциальной ситуации. В частности, аргументируется вывод об ограниченности конструктивистской позиции в понимании нации и необоснованности стремления на официальном уровне заменить этнокультурный смысл понятия нации исключительно политическим. Объектом национальной политики предлагается считать не только межэтнические отношения и конфликты, но и лежащие в их основе этносоциальные процессы, локализованные в рамках конкретных межэтнических сообществ, которые автор рассматривает как элементарный эмпирический объект в исследовании и регулировании этих процессов. С учетом значимых региональных различий в этносоциальной ситуации и тенденциях развития этносоциальных процессов ставится вопрос о выделении базовых региональных моделей национальной политики и определении ее значимых, регионально обусловленных ориентиров, наряду с общестратегическими. В рамках политики идентичности целесообразна реализация четкой государственной позиции по отношению не только к государственно-гражданской, но и к имеющей большое социальное значение этнической идентичности. Такая позиция — важное условие сохранения и поддержки этнокультурного многообразия.

Ключевые слова: государственная национальная политика, этносоциальные процессы, этнокультурное многообразие, модели национальной политики, политика идентичности, межэтническое сообщество, регионы, Россия.

6 декабря 2018 г. Президент РФ подписал Указ № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19.12.2012. № 1666»¹ (далее — Стратегия). Текст документа скорректирован с учетом новых тенденций развития и возникших проблем, подчеркивается ее статус как документа стратегического планирования в сфере национальной безопасности страны. Уточнены цели, принципы, задачи и направления национальной политики, вводятся определения основных понятий, касающихся данной сферы общественной жизни и государственного управления. В Стратегию дополни-

¹ Здесь и далее ссылки на законодательные и иные нормативные акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2019).

тельно включены два раздела: разд. V «Целевые показатели реализации настоящей Стратегии» и разд. VI «Ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии».

В то же время знакомство с содержанием Указа позволяет говорить о том, что принципиальных концептуальных изменений текст Стратегии не претерпел, хотя потребность в этом, на наш взгляд, была и продолжает оставаться актуальной. В литературе существует весьма критическая оценка Стратегии в ее исходном варианте. Так, Э.А. Паин изначально высказывал сомнения в возможности ее реализации в системе государственного управления. Более того, он предрекал Стратегии еще более плачевную судьбу, чем Концепции государственной национальной политики, утв. Указом Президента РФ от 15.06.1996 № 909 (Паин, 2013, с. 35), вместе с тем и о последней он говорил достаточно жестко: «И я как чиновник бывший, советник Президента, и как ученый могу констатировать, что никакого влияния на общество, никакой реальной управленческой силы тот документ, введенный указом Президента в 1996 г., не имел» (Паин, 2013, с. 33). Одной из причин такого диагноза он называет то, что Стратегия «эклектична, и она не политологичная в принципе, т.е. она вырвана из контекста определенной политической системы и рассматривает нацию как вообще некое благое пожелание» (Паин, 2013, с. 32).

Трудно согласиться со столь однозначно негативной оценкой и Концепции, и Стратегии. Как представляется, принятие Концепции, подкрепленное Федеральным законом от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», сыграло важную роль в самоорганизации этнокультурных сообществ, способствовало снижению межэтнической напряженности и в определенной степени препятствовало развитию в российском обществе сепаратистских тенденций. После утверждения Стратегии работа в сфере государственной национальной политики приобрела более комплексный и более систематический характер, чем было ранее. Ее появление, сопровождавшееся принятием разного рода программ, и связанная с этим актуализация темы национальной политики в разных ее аспектах активизировали деятельность чиновников всех уровней, а также вызвали широкую общественную инициативу и массовое творчество в указанной области.

Одновременно нельзя не признать правоту Э.А. Паина в вопросе об эклектичности Стратегии и ее слабости, обусловленной недостаточной концептуальной строгостью и проработанностью. Ранее в своих публикациях мы уже касались концептуальных вопросов национальной политики (см., напр.: Попков, 2015; 2017а, 2017б). Однако данные вопросы не стали менее актуальными, поэтому есть смысл еще раз акцентировать на них внимание с учетом новых обстоятельств последнего времени. Особенность нашего подхода состоит в том, что мы выделяем концептуально значимые вопросы, руководствуясь не чисто умозрительными построениями, а проблемами и противоречиями реальной жизни, с диагностикой которых приходится сталкиваться в том числе при обобщении результатов проводимых под руководством автора конкретных этносоциологических исследований (см., напр.: Этносциальные процессы..., 2015, Региональные модели..., 2016, Социокультурный мониторинг..., 2018)

и экспертной деятельности по проблемам национальной политики при органах власти регионального и муниципального уровней. Если ныне действующую нормативную базу и официальные подходы в области национальной политики рассматривать как позицию центра (федеральной власти), то наши оценки и предложения следует воспринимать как взгляд из регионов.

Востребованность Стратегии государственной национальной политики. Россия, пережившая распад СССР, в 1990-е гг. прошла испытание не только шоковой терапией, либерализацией, кардинальными социально-экономическими и политическими трансформациями, но и активизацией этнонациональных движений, обострением межнациональных (межэтнических) отношений и существенными изменениями характера этносоциальных процессов. Известный призыв Б. Н. Ельцина «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» спровоцировал волну «парада суверенитетов» автономных республик и положил начало национальной политике, модель которой можно назвать моделью федерализации. Во многих автономиях, когда их статус повысился до статуса республик, были приняты законы, противоречившие федеральному законодательству (например, о верховенстве законов республиканских над российскими, государственном суверенитете республик, привилегиях для титульных национальностей, собственном гражданстве и др.). По целому ряду параметров возникло очевидное неравенство между субъектами Федерации.

Модель национальной политики с начала 2000-х гг. можно назвать моделью централизации. Региональное законодательство в данный период было приведено в соответствие с федеральным. Произошло сокращение количества субъектов Федерации за счет ликвидации целого ряда автономных округов и включения их в другие субъекты. Возникшая к этому времени стабилизация этносоциальной ситуации, видимо, стала причиной формирования у представителей органов власти иллюзии благополучия в рассматриваемой области: в октябре 2001 г. было ликвидировано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Таким образом, самая многонациональная страна Европы, точнее всей Северной Евразии, осталась без специального органа государственной власти, непосредственно регулирующего процессы и несущего ответственность за положение дел в сфере национальной политики.

У федеральных органов в постсоветский период не было четкого представления о месте, сути и содержании национальной политики в системе государственного управления. Об этом может свидетельствовать элементарное перечисление названий (постоянно сменяемых) органов, которые отвечали за государственную национальную политику в период с 1991 по 2000 г.: Государственный комитет РСФСР по национальной политике, Государственный комитет по делам Федерации и национальностей, Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике, Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям, Министерство региональной и национальной политики, Министерство национальной политики, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики.

После событий 10 декабря 2010 г. в Москве на Манежной площади, ставших полной неожиданностью для власти, иллюзия благополучия в области нацио-

нальной политики развеялась. Стали очевидными актуальность существенных преобразований в данной сфере, необходимость постоянного внимания и ответственного отношения к ней, что отразилось в целой серии значимых событий. Среди наиболее заметных отметим публикацию в январе 2012 г. концептуально и проблемно насыщенной статьи тогдашнего Председателя Правительства и кандидата в Президенты РФ В. В. Путина «Россия — национальный вопрос»; создание при Президенте РФ в июне 2012 г. Совета по межнациональным отношениям; утверждение в декабре 2012 г. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.; принятие в августе 2013 г. Федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)»; создание в марте 2015 г. Федерального агентства по делам национальностей; утверждение в декабре 2016 г. Государственной программы «Реализация государственной национальной политики» (Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532).

Все это говорит об изменении прежнего отношения властных структур к проблемам государственной национальной политики на уровне принимаемых решений нормативно-управленческого характера.

В данном отношении особое значение имеет Стратегия как доктринальный документ. В концентрированном виде в нем выражены официальные установки властей в области государственной национальной политики. Они составляют руководящую основу практического управления — деятельности органов власти на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) по реализации целевых установок Стратегии, направленных на укрепление гражданского единства, гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, поддержку этнокультурного многообразия и др. Однако многие фундаментально-проблемные вопросы остались актуальными и после утверждения Стратегии. Речь идет о базисных методологических основаниях и концептуальной строгости самого текста Стратегии, а также степени соответствия сформулированных задач тому положению дел, которое реально существует в указанной сфере общественной жизни. Не менее значимо осмысление механизма обеспечения межэтнической интеграции на разных уровнях организации российского общества. Для обсуждения обозначенных вопросов необходимо учитывать состояние общественного мнения, в том числе позицию разных групп экспертов по наиболее чувствительным и волнующим проблемам национальной политики, поскольку согласование провозглашаемых ориентиров и принимаемых органами власти практических решений с оценками и ожиданиями населения — важное условие успешной реализации национальной политики.

Как отмечалось выше, корректировка текста Стратегии, осуществленная в декабре 2018 г., по сути, не затрагивала концептуальных вопросов, поэтому их обсуждение остается актуальной практической задачей, в том числе для исследователей.

Неоднозначность концепта российской нации. В Стратегии Россия рассматривается как многонациональное государство, где существуют межнациональные отношения. В то же время в ней признается наличие лишь одной — российской — нации. Если в Концепции государственной национальной

политики РФ 1996 г. нация рассматривалась как этнокультурный феномен, то в новом доктринальном документе она трактуется лишь как гражданская нация или нация-государство (российская нация). Однако в Стратегии эта концептуальная новация непоследовательна, поскольку понятие «российская нация» противоречит содержанию понятия «национальный», которое используется во всех других случаях не в политическом (гражданском) смысле, как в ситуации с российской нацией, а в этническом (этнокультурном) («национальная политика», «национальность», «межнациональное согласие», «межнациональные отношения» и др.) (Попков, 2017а; 2017б). Иначе говоря, в тексте Стратегии наблюдается терминологическая путаница. Если следовать заданной в понимании российской нации логике, то неизбежно возникает вопрос: что такое межнациональные отношения и между какими нациями они существуют, если в стране есть лишь одна нация — российская?

В последние десятилетия в российской социогуманитарной науке появилось понимание нации как политической (гражданской) общности в отличие от этноса как этнокультурной общности. В то же время в повседневном обиходе, политическом дискурсе, а также в научных дискуссиях строгого и четкого разделения данных терминов не существует. Понятие «национальный» рассматривается, как и в Стратегии, в смысле «государственный», «гражданский» (например, национальный доход, национальные интересы государства и т. д.). В то же время под ним по-прежнему имеют в виду «этнический», «этнокультурный» (национальная культура, национальность, межнациональные отношения, межнациональные конфликты и т. п.). Многозначность понятий «нация» и «национальный» связана с различающимся опытом их использования: в англосаксонской традиции имеется в виду нация-государство, в российской — нация-культура. Примечательно, что в действующем в России Федеральном законе от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» нация до сих пор понимается как нация-культура, а понятие «национальный» используется в смысле «национально-культурный».

Многолетняя полемика в России между сторонниками гражданской (политической) и этнической (культурной) трактовки нации не обернулась явной победой одной из сторон. Мало того, большинство политиков, экспертов и рядовых граждан до сих пор остаются приверженцами второй из них. Поэтому важны не конфронтация и уж тем более не попытки вытеснить из общественного и политического оборота этнокультурное понимание нации, а согласование двух позиций. Если исходить из нынешнего положения дел, правилен вывод, согласно которому нация существует и как нация-культура, и как нация-государство, т. е. в двух формах. Содержащаяся в официальных документах установка властей на рассмотрение России как одной нации по сути противоречит положению Конституции о ней как многонациональном государстве (многонациональном народе). Это не соответствует также устойчивой российской традиции понимания нации как этнокультурного феномена. Поэтому речь должна идти не о замене одного смысла понятия нации другим, на чем настаивают некоторые ученые, а об их терминологическом различении. Для обозначения двух названных феноменов целесообразно использовать не одно, а два понятия: 1) *этнонациональный*

(нация-культура) и 2) *общенациональный*, или *национально-государственный* (нация-государство).

Под национальной политикой обычно понимается политика, касающаяся разных этнических (этносоциальных, этнокультурных) субъектов как носителей этнокультурного разнообразия. Отсюда ее точнее было бы называть не национальной, а этнонациональной политикой (Абдулатипов, 2007). Такой логике соответствуют и предложения о необходимости корректировки российской национальной политики с учетом парадигмы управления культурным многообразием (Вендина, Паин, 2018).

Настойчивое насаждение в обществе гражданского (политического) смысла понятия «нация» может привести к результатам, противоположным тем, о которых говорят его инициаторы, а именно: оно способно не интегрировать, а дезинтегрировать, расколоть общество, причем уже на стадии элементарного обсуждения этой актуальной темы. Именно так произошло с идеей подготовки закона о российской нации. Как известно, предложение принять такой закон высказал В. А. Михайлов на заседании Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ (31.10.2016). Президент поддержал идею: «Но что точно совершенно можно и нужно реализовывать, прямо над этим нужно подумать и в практическом плане начать работать — это закон о российской нации» (Заседание Совета по межнациональным отношениям, 2016).

Сразу после заседания Совета в обществе началась острая дискуссия о целесообразности закона именно с таким названием. Абсолютное большинство экспертов, как независимых, так и представляющих позиции разных этнических групп, выразили крайне негативную позицию в отношении обсуждаемой идеи. Однако самое опасное состоит в том, что закон о российской нации может спровоцировать этнический сепаратизм. Такие опасения появились в информационном пространстве сразу после провозглашения идеи о принятии этого закона.

Видимо, учитывая возникший активный негативный общественный резонанс по поводу данного закона, представители Администрации Президента РФ позднее постарались смягчить позицию. Так, в официальной информации о прошедшем 15 декабря 2016 г. заседании президиума Совета по межнациональным отношениям закон о российской нации уже не упоминается непосредственно, говорится лишь о выработке предложений «по нормативному регулированию отношений в сфере укрепления единства многонационального народа РФ (российской нации)». Также акцентируются необходимость изучения всех точек зрения и недопустимость поспешных и непродуманных предложений (Заседание президиума Совета по межнациональным отношениям, 2016).

Руководителем временной рабочей группы по исполнению данного поручения был назначен заместитель председателя президиума Совета академик В. А. Тишков — наиболее активный и настойчивый сторонник политической концепции нации. Его позиция не является достаточно строгой в научном отношении. В частности, он критически высказывался о терминах «нация» и «национализм», не относил их к собственно научным и политически операциональным категориям, одновременно называя многолетние дискуссии по указанным проб-

лемам глобальной и долговременной мистификацией (Тишков, 1998). Нацию он воспринимал как метафору, которая, правда, обладает мощным эмоциональным и политическим потенциалом (Тишков, 2000).

В конце января 2017 г., после упомянутого заседания президиума Совета по межнациональным отношениям и возникшей негативной реакции многих экспертов в связи с возможным принятием закона о российской нации, В. А. Тишков публикует специальную статью с изложением своей позиции по поводу того, что есть нация. Академик дает весьма точную характеристику многих достаточно противоречивых и неоднозначных процессов, относящихся к рассматриваемой проблематике. В то же время наиболее важные его тезисы вызывают сомнения.

Так, он ставит под вопрос правомерность разговора о «нациях в этническом смысле» применительно к современным условиям, но одновременно предлагает «ввести в научный язык возможность двойного смысла, т. е. обозначение нацией двух разных типов социальной коалиции людей — общности по государству и общности по схожести культуры» (Тишков, 2017). Исходя из этого, В. А. Тишков считает, что для характеристики многонациональной России, ее многонационального народа подходит формула «нация наций». Как представляется, такая формула может быть приемлема как некоторая метафора в быденном употреблении, но недопустима для научного или политического языка, а тем более для законодательного закрепления, предполагающего однозначное толкование понятий и терминов. Она не добавляет ясности в рассматриваемую проблему уже по той причине, что одним понятием обозначаются два разных смысла.

Не меньшие сомнения вызывает содержательная интерпретация самого понятия «нация». Во-первых, его, как и понятия «народ» и «государство», автор относит к категории «социально конструируемых». Во-вторых, нация, с его точки зрения, это «прежде всего форма коллективного самосознания (идентичности) людей по поводу принадлежности к определенной общности, которую они и считают нацией», т. е. нация понимается как нечто, ограниченное сферой сознания, идентичности, по сути, как конструкт в квадрате. В-третьих, нацию автор рассматривает как «инструмент достижения коллективной мобилизации и солидарности гражданских или этнических сообществ для обретения ими суверенного статуса, обеспечения безопасности, организации власти и социального порядка, сохранения и развития культуры» (Тишков, 2017).

Налицо конструктивистско-инструменталистская трактовка природы нации и содержания соответствующего понятия. Если вложить в данное понятие именно такое содержание, то возникает закономерный вопрос: что будет представлять собой предполагаемый закон о российской нации? Это закон о российской идентичности? Если учесть, что сам В. А. Тишков на заседании Совета по межнациональным отношениям 31 декабря 2016 г. предложил принять закон под названием «Формирование российской идентичности», это логично. Однако представляется, что сводить российскую нацию к российской идентичности неправомерно, поскольку, будучи тесно связанными между собой, они характеризуют все-таки разные явления.

При конструктивистском подходе вопрос о формировании нации может быть сведен к грамотному массированному информационному воздействию на сознание людей для достижения определенных целей — формирования у них заданных интеллектуальных конструктов. Активная работа в этом направлении достаточно очевидна в настоящее время. Подобного рода ориентация рассматривается Н. Н. Федотовой в качестве эффекта «предписывания идентичности как способа применения конструктивистской методологии» (Федотова, 2013, с. 59). Существующие ныне информационные технологии и современные СМИ позволяют решать многие серьезные задачи, в том числе по воздействию на сознание и мобилизации людей на массовые действия. Однако указанные технологии не всегда срабатывают. СМИ, даже при подключении административного ресурса, не всемогущи, помимо них существуют другие факторы и механизмы формирования массового сознания и мобилизации людей на определенные действия.

После декабрьских событий 2010 г. на Манежной одной из главных задач национальной политики федеральные органы власти рассматривали пропаганду идеи российской нации. Такая установка в практической сфере вполне соответствовала методологическим установкам конструктивистского подхода, но уже не просто в науке, а применительно к реальной политике. В действительности нация — это форма не только коллективного сознания, но и коллективного существования, коллективного действия, коллективной субъектности. Безусловно, конструкты сознания играют важную роль в жизни отдельных людей, социальных групп и общества в целом, особенно в современную эпоху развитых информационных технологий. Однако сами конструкты вторичны, производны от других, объективных условий существования, которые в конечном счете оказываются определяющими. Без их учета невозможно адекватно понять сложный процесс обеспечения общенационального единства и межэтнической интеграции российского общества.

В этом аспекте вполне правомерна позиция, высказанная самим же В. А. Тишковым во время выступления на упомянутом Совете по межнациональным отношениям: «Национальное единство обеспечивается не только в сфере самосознания, но и в сфере мобильности и коммуникативных связей граждан одной страны»; пространственная связка нации не менее важна, «чем духовные и культурные скрепы» (Заседание Совета по межнациональным отношениям, 2016). Стоит только добавить: помимо этого, существуют другие важные условия и факторы формирования общенационального единства, о чем скажем ниже.

Возвращаясь к дискуссии по вопросу принятия закона о российской нации, еще раз подчеркнем: в экспертном и общественном сознании российского общества не существует однозначной содержательной интерпретации понятия «нация». Это хорошо известно экспертам, в том числе тем, кто оказывает непосредственное влияние на принятие властными структурами важных решений по проблемам национальной политики. Зачем же в такой ситуации ставить задачу принятия федерального закона формирования российской нации, если уже на терминологическом, понятийном уровне в обществе не существует общественного согласия по данному вопросу? Может ли такой шаг

привести к консолидации? Очевидно, что нет. Напротив, уже только декларация подобной задачи повлекли за собой раскол. Настойчивое «проталкивание» идеи способно привести лишь к усилению напряженности и дезинтеграционным тенденциям.

Видимо, осознание сложности ситуации стало позднее (в марте 2017 г.) основанием для принятия решения о подготовке федерального закона не о российской нации, а о государственной национальной политике под условным названием «Закон об основных принципах государственной национальной политики в РФ» (Вместо закона о российской нации..., 2017).

Что же стоит за описанной проблемной ситуацией, связанной с законом о российской нации?

Очевидно, в самой постановке вопроса здесь просматривается озабоченность федеральных органов власти, в том числе высшего должностного лица страны, задачей обеспечения гражданского единства общества как одного из необходимых условий государственной безопасности. В современных условиях эта проблема приобрела глобальную значимость и стоит перед многими государствами, в частности перед Россией. Но чем тогда определяется активное негативное отношение к столь актуальной законодательной инициативе?

Полагаем, что критическая оценка экспертов связана не с отрицанием необходимости обеспечения единства российского общества, а с предполагаемым механизмом его возможного достижения, содержательно скрытым под понятием «российская нация», и с ожидаемыми последствиями его реализации на практике. Существенные расхождения в интерпретации данного понятия и того глубинного смысла, который усмотрели эксперты за соответствующим законом, послужили основанием для острой дискуссии по этому вопросу и негативного к нему отношения.

Обратим внимание на то, как академик В. А. Тишков после состоявшейся дискуссии, касающейся закона о российской нации, объясняет необходимость изменения его названия. Он связывает это с «неготовностью общества воспринять идею единой нации» (Единство нации не выдержало критики..., 2017). На самом деле проблема в другом: в неготовности инициаторов закона воспринять российскую реальность, а именно наличие в профессиональном (экспертном) и массовом сознании двойственного понимания нации — как этнокультурного и как политического явления. Точнее даже сказать, что первое представление до сих пор остается абсолютной доминантой в российском обществе.

Главный вывод, который можно сделать из описанной проблемной ситуации и состоявшейся острой дискуссии, состоит в том, что идея российской нации как законодательной основы государственной национальной политики не может выступать интегрирующим началом для российского общества.

Здесь и далее мы сознательно не затрагиваем еще более глубоких и тонких вопросов обсуждения проблемы нации в ее сопоставлении с государством, гражданством (в разных его смыслах — как статуса и как участия), а также с различаемыми видами идентичности: национальной, государственной, гражданской и др. По указанным вопросам, требующим отдельного исследовательского внимания, ведется профессиональная дискуссия специалистов-полито-

логов (см., напр.: Идентичность..., 2017; Ачкасов, 2013; 2016; 2018; Паин, 2013; Паин, Федюнин, 2017).

Подготовка закона о государственной национальной политике не была завершена. Вместо этого в марте 2018 г. в профильном комитете Госдумы обсудили подготовленный Федеральным агентством по делам национальностей проект новой редакции действующей Стратегии государственной национальной политики. Тогда этот документ получил серьезную критическую оценку. Позднее, в декабре 2018 г., Президент РФ утвердил измененный вариант Стратегии.

Концептуально-проблемные вопросы Стратегии государственной национальной политики. Далее обратим внимание на ряд других значимых концептуальных вопросов Стратегии, которые не были отражены в ее новой редакции и в настоящее время не находят должного обсуждения в публичной дискуссии.

Главными стратегическими целевыми ориентирами в Стратегии государственной национальной политики РФ названы, с одной стороны, укрепление национального согласия, обеспечение политической и социальной стабильности, укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа РФ (российской нации), с другой — сохранение и поддержка этнокультурного и языкового многообразия России. Государственническая ориентация Стратегии и ее установка на формирование российской нации выражают, очевидно, дух модели нации-государства. В то же время ориентация на сохранение этнокультурного многообразия касается модели нации-культуры (заметим, что в Стратегии дано, на наш взгляд, неудачное, предельно абстрактное, мало что значащее определение этнокультурного многообразия как «совокупности всех этнических культур»). В то же время, насколько можно судить по содержанию документа, указанные цели рассматриваются внесистемно относительно друг друга, как рядоположенные. Так как представители разных национальностей выступают носителем определенной этнической культуры, поддержка этнокультурного многообразия чревата трудностями для консолидации российской нации. Наличие и возможный рост этнокультурного многообразия способны породить противоречия, затрудняющие процесс гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений. В стратегии ничего не говорится о возможных механизмах и способах преодоления обозначенного противоречия и связанных с ним потенциальных или уже существующих проблемах.

Доминирующей целевой установкой Стратегии выступает укрепление гражданской идентичности. Об этом свидетельствует и то, что уровень общероссийской гражданской идентичности, измеряемый в процентах, зафиксирован в качестве главного целевого показателя реализации Стратегии. В принципе такой акцент — верный и необходимый ориентир, если учесть кризис российской гражданской идентичности, наличие которого зафиксировано, в частности, в Федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)».

Однако акцент на гражданской идентичности без сопоставления ее с другими значимыми видами идентичности явно недостаточен. К тому же более фундаментально должна быть поставлена и проблема этнокультурного многообразия.

На наш взгляд, необходимы его реальная диагностика, прогноз и постоянное отслеживание. К сожалению, обозначенная проблема в документе представлена весьма поверхностно. Достаточно сказать, что констатирующая часть Стратегии (разд. II) носит название «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации». Не фиксируются особенности этнической структуры России, существование разных (по численности, языковым семьям, религиозным предпочтениям, специфике культуры) групп народов, состояние и проблемы развития этнической культуры и этнокультурного многообразия, особенности данных процессов в разных регионах России и т. п.

Когда не проведена диагностика и не провозглашена задача по отслеживанию состояния этнокультурного многообразия, вряд ли может быть эффективным достижение провозглашенной цели по его сохранению и поддержке. Есть сомнения в том, что такая цель достижима и без сохранения этнической идентичности, этнического самосознания, однако в тексте Стратегии об этом даже не упоминается. Подспудно же этническая идентичность оценивается как недобряемое, негативное явление, что абсолютно неправомерно в условиях, когда она вместе с этнокультурным многообразием превратилась в важный фактор современного развития.

Общенациональная (гражданская) и этническая идентичности — значимые виды социальной идентичности. Первая представляет собой одно из условий консолидации общества на основе общих интересов и ценностей, залог его политического и духовно-нравственного единства. В то же время достаточно устойчива и этническая идентичность. Она выступает проявлением аффилиативной потребности людей, поэтому непосредственно связана со специфическими человеческими потребностями (например, потребностью в нормативном регулировании), а также с базовыми витальными потребностями, к числу которых принадлежит потребность в самосохранении. Этническая идентичность наиболее ярко проявляется в кризисные периоды развития. Так, в 1990-е гг., когда произошли снижение степени организованности всей системы социальных отношений, деградация политического управления, падение уровня жизни населения, этническая идентичность людей стала хотя и не единственным, но субъективно существенно значимым фактором социальной защищенности и самосохранения человека (см. подробнее: Попков, 2017а).

Для многих государств в настоящее время весьма актуальна политика идентичности (Идентичность..., 2017, с. 647–655; Ачкасов, 2013). Для России в рамках общей национальной политики также необходимо выстраивать грамотную политику идентичности, в том числе с учетом роли и значения этнической идентичности. Полагаем, одной из причин негативной реакции на идею закона о российской нации послужило опасение людей, что его принятие может стимулировать определенное «притеснение» этнической идентичности, и для этого есть серьезные основания. После принятия Стратегии государственной национальной политики в официальной позиции властей, а также в позиции большинства тех исследователей, которые входят в руководящие структуры Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ, четко просматривается ориентация на восприятие общенациональной и этнической идентичностей

как альтернативных: повышение уровня первой и снижение значимости второй рассматривается как фундаментальная задача национальной политики. Более того, реализация на практике именно такой установки воспринимается в качестве критерия ее успешности. Не случайно главный пафос многих значимых научных и официальных практических мероприятий, касающихся данной темы, характеризуется в последнее время реляциями о благополучном исполнении официальной установки.

На самом деле общенациональная и этническая идентичности и соответствующие им виды солидарности не исключают друг друга. Такую точку зрения отстаивают, в частности, известные этносоциологи Л. М. Дробижина и С. В. Рыжова. Опираясь на конкретные исследования, они делают вполне определенный вывод о том, что «высокая этническая солидарность совмещается с государственно-гражданской солидарностью» (Дробижина, Рыжова, 2015, с. 192).

Результаты наших собственных этносоциологических исследований, проведенных среди представителей разных этнических групп в регионах Сибири, также иллюстрируют совместимость общенациональной и этнической идентичностей. Мы сопоставляли данные виды идентичности не только между собой, но и с другими видами социальной идентичности. В таблице приведены результаты исследования по трем регионам: Новосибирской области, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре и Республике Алтай. Выбор регионов определялся тем, что они существенно отличаются друг от друга по многим характеристикам, оказывающим влияние на состояние идентичности: конституционно-правовому статусу, этнической структуре, характеру миграционных процессов, общему уровню социально-экономического развития. При опросе мы просили респондентов оценить степень важности (или неважности) каждой из выделенных идентичностей, в нашей методике они не рассматривались как альтернативные. Как показали результаты массового опроса, хотя в регионах имеются определенные различия, все виды идентичности (общенациональная, макрорегиональная, региональная, этническая, локальная) для респондентов достаточно значимы. При доминировании общенациональной идентичности во всех регионах и во всех этнических группах, кроме алтайцев Республики Алтай, достаточно высокой значимостью обладают и все другие виды идентичности. Можно говорить об их определенном балансе, благоприятном для общества в целом, для конкретного региона и для развития личности. Поэтому установки национальной политики должны ориентироваться не на их конкурентное взаимоисключение в пользу общенациональной идентичности, а на позитивное взаимодополнение. Именно такой подход способен обеспечить формирование сплоченности, единства общества.

Диалектику соотношения разных видов идентичности в условиях этнокультурного многообразия удачно выразил Л. В. Сморгун, зафиксировав следующую закономерность: наличие в обществе множества этнокультур рождает множество идентичностей, которые должны учитываться в национальной политике; попытки же «найти тотальную (политическую) идентичность в культуре обречены на неудачу, а политика всеобщей идентификации, ориентированная на культуру, ведет к насилию» (Сморгунов, 2012, с. 182).

Таблица. Степень важности разных видов идентичности для представителей этнических групп, 2014 г., % (N = 1430)

Виды идентичности	Новосибирская область		Ханты-Мансийский автономный округ – Югра		Республика Алтай	
	Русские	Другие националь-ности	Русские	Другие националь-ности	Русские	Алтайцы
Общенациональ-ная идентичность (важно чувство-вать себя россия-нином)	86	81	91	89	93	88
Этническая иден-тичность (важно чувствовать себя представителем своего народа)	81	74	72	74	70	95
Макрорегиональ-ная идентичность (важно чувство-вать себя сибиря-ком)	80	74	65	70	78	79
Региональная идентичность (важно чувство-вать себя жителем своей республики / округа, области)	—	—	61	76	72	94
Локальная иден-тичность (важно чувствовать себя жителем своего населенного пункта)	71	74	72	80	—	—

Следующей актуальной проблемой выступает вопрос о методологической основе национальной политики. В Стратегии он специально не оговаривается и не фиксируется, но, как можно судить по итогам представленного выше анализа концепта российской нации, в качестве таковой используется методоло-гия социального конструктивизма, имеющая серьезные ограничения. На наш

взгляд, более эффективной методологической основой могла бы стать рефлексивная (диалектическая) концепция интернационализации (Попков, 2013). В отличие от доминирующей редукционистской концепции интернационализации, в рамках которой этот процесс отождествляется с ассимиляцией или централизацией и рассматривается по преимуществу как унифицирующая тенденция, рефлексивная концепция исходит из понимания интернационализации как взаимообусловленного существования и развития народов и этнических групп (этносоциальных субъектов). В процессе интернационализации стороны взаимодействия не исчезают, а сохраняются как его субъекты. Интернационализация ведет к становлению не унифицированного и однородного, а внутренне различного единства, в котором субъекты взаимодействия сохраняют себя в качестве обогащенных в процессе взаимного влияния, но относительно самостоятельных образований. Формируемая в процессе интернационализации новая системная целостность представляет собой развивающееся единство многообразия.

Рефлексивная концепция интернационализации позволяет понять, как возможна межэтническая интеграция без ассимиляции — основополагающая желаемая формула существования народов в современных условиях интенсивных взаимодействий. В данном своем качестве она может составлять основу современной государственной национальной политики Российской Федерации, имея большой объяснительный и интеграционный потенциал, в частности для осмысления механизма диалектической взаимосвязи формирования общенациональной (гражданской) идентичности и общенационального единства, с одной стороны, а также сохранения и поддержки этнокультурного многообразия — с другой. Важно осуществить диагностику этнокультурного разнообразия народов России, провести соответствующую типологию с выделением групп народов с разным потенциалом этнокультурного воспроизводства и на этой основе конкретизировать задачи по сохранению этнокультурного разнообразия в разных регионах.

Среди основополагающих целевых установок Стратегии выделена необходимость адаптации и интеграции мигрантов. В ее новой редакции, как отмечалось, «мигранты» во всех случаях заменены на «иностранных граждан». С нашей точки зрения, это не вполне корректно и правильно уже по той причине, что не только иностранные граждане испытывают проблемы адаптации и интеграции. Данный вопрос требует специального обсуждения, здесь же обратим внимание на другую сторону дела, связанную с мигрантами.

Внутренняя и внешняя миграции принадлежат к числу наиболее значимых факторов, которые в настоящее время влияют на межнациональные отношения и характер этносоциальных процессов в отдельных регионах. Именно под их воздействием меняются этническая структура и этнокультурная мозаика, реструктуризируется состав межэтнических сообществ (и региональных, и локальных), претерпевает изменения, порой весьма существенные, их динамика. Поэтому последствия миграционных процессов касаются не только самих мигрантов, но и принимающего сообщества. Следовательно, здесь необходим системный подход. К сожалению, проблемы мигрантов рассматриваются вне

должной связи с проблемами местного населения, которое под влиянием этих процессов испытывает разного рода трудности, что непосредственно отражается на его социальном самочувствии. Так, наши исследования показали, что местные жители по сравнению с мигрантами более критичны в оценке состояния, остроты и динамики межэтнических отношений. Они в большей мере не удовлетворены разными сторонами жизни. С субъективной точки зрения именно местное население выражает большую тревогу и испытывают дискомфорт от изменяющейся под влиянием миграции этносоциальной ситуации. Поэтому проблема, касающаяся изменяющегося положения и социального самочувствия местных жителей (а в большинстве случаев среди них доминируют русские), не менее актуальна, чем адаптация и интеграция мигрантов (Попков, 2017а; 2017б; Социокультурный мониторинг..., 2018, с. 180–197). Однако эта проблема не обозначена в федеральных документах, и задача по ее решению не поставлена.

Результаты наших этносоциологических исследований в разных регионах Сибири, в частности массовых и экспертных опросов, позволяют поставить вопрос целесообразности выделения и обоснования содержания базовых региональных моделей национальной политики. Известно, что Россию составляют множество регионов, сильно отличающихся друг от друга не только по своему административно-политическому статусу и уровню социально-экономического развития, но и по степени выраженности миграционных процессов, этнической структуре, динамике межнациональных отношений. Например, в Сибири можно выделить следующие доминирующие тенденции развития этносоциальных процессов, которые определяют особенности состояния и динамику региональных межэтнических сообществ: рост численности титульных народов (тувинцев, якутов, бурят, ненцев и др.) в соответствующих национально-территориальных образованиях; «сжатие» русского населения на значительном числе территорий (при этом его доля в общей численности населения Сибири остается стабильной); интенсификация миграционных процессов в отдельных регионах; пространственная концентрация и социокультурная организация населения по этническому и «земляческому» принципу; этническая мобилизация и этнополитическая консолидация отдельных этнических групп в условиях усиления межэтнических контактов; укрепление национально-государственного потенциала и этносимволического капитала коренных народов Сибири, возрождение традиционных для них институтов власти и управления, проявление элементов этнократии; локализация этносоциальных процессов на региональном и местном уровнях, определяющая консолидацию этнотерриториальных общностей и др. (подробнее см.: Попков, 2017а).

Обозначенные тенденции определяют разную степень остроты межэтнических отношений и состояния этносоциальной ситуации в разных субъектах Федерации. Опросы населения свидетельствуют: о неблагоприятной динамике отдельных ее составляющих в оценках массового и экспертного сознания; восприятии миграционных процессов в качестве одного из главных факторов межэтнической напряженности; более низком уровне благополучия в социаль-

ном самочувствии представителей принимающего сообщества, прежде всего русских, по сравнению с приезжими; преимущественно критическом отношении местных жителей к мигрантам; признании большинством респондентов необходимости ограничения притока мигрантов (Этносоциальные процессы..., 2015, с. 130–138; Социокультурный мониторинг..., 2018, с. 246–346).

С учетом того, что этнические группы интегрированы в Российскую Федерацию опосредованно через региональные и муниципальные сообщества с разными насущными проблемами, важной задачей, не отраженной в Стратегии, на наш взгляд, выступает выделение базовых региональных моделей национальной политики в их обусловленности характером объективных этносоциальных процессов, протекающих в локальных межэтнических сообществах, а также определение регионально обусловленных ориентиров национальной политики наряду с общестратегическими ориентирами (см. подробнее: Попков, 2015; Региональные модели..., 2016).

Один из фундаментальных концептуально значимых и в то же время проблемных вопросов — вопрос об объекте национальной политики. Как и вопрос о ее методологической основе, он специально не обозначается и четко не фиксируется в Стратегии. Однако если судить по косвенным признакам, в частности по названию ее констатирующей части, то в качестве объекта обозначаются межнациональные (межэтнические) отношения и конфликты. Другое свидетельство такого положения дел — то, что государственная и муниципальная система мониторинга как важного механизма реализации Стратегии также касается состояния межнациональных (межэтнических) отношений и раннего предупреждения конфликтов.

Итак, объект национальной политики, по сути, ограничен межнациональными отношениями и конфликтными ситуациями. Но эти отношения представляют собой определенное проявление, результат более глубинных и более широкомасштабных этносоциальных процессов. На наш взгляд, именно этносоциальные процессы в целом (от этнодемографических и этноэкономических до этнокультурных, этноправовых, этнополитических) следует рассматривать как комплексный объект национальной политики. Они, как и межнациональные отношения, нуждаются в целенаправленном государственном регулировании.

Наша принципиальная позиция состоит в рассмотрении этносоциальных процессов сквозь призму межэтнических (межнациональных) взаимодействий. Соответственно развитие отдельных этносов (народов) и этнических групп предстает как взаимозависимое развитие в рамках регионального, муниципального межэтнического сообщества, которое предлагается интерпретировать как элементарный эмпирический объект в исследовании этносоциальных процессов (см. подробнее: Социокультурный мониторинг..., 2018). Таким образом, в поле зрения этнонациональной политики должны находиться не только стратегические ориентиры для страны и ее субъектов, а также не отдельные люди или этнические группы как носители конфликтного потенциала, но и межэтнические сообщества. Взаимообусловленное развитие отдельных этнических групп внутри этих сообществ важно рассматривать как условие общего

регионального и локального благополучия. Особый акцент следует сделать на городских межэтнических сообществах как зонах с наибольшим уровнем полиэтничности, где концентрируются основные проблемные узлы межэтнических отношений.

Необходимость акцента на городах и городских агломерациях как значимом объекте национальной политики убедительно отстаивают и другие авторы (Вендина, Паин, 2018).

Недостаточная проясненность содержания национальной политики на низовом, муниципальном уровне — слабое звено действующей Стратегии. Хотя в последнее время муниципалитеты наделены правами и ответственностью в деле реализации этой политики, до сих пор на законодательном уровне в должной мере не определены необходимые нормативы и возможности (институционально-административные, кадровые, финансовые). Нужно более четко описать содержание национальной политики на данном уровне управления. Кроме того, целесообразно создать типологию муниципальных российских образований с описанием их характерных особенностей и выделением соответствующих полномочий и возможностей в области национальной политики для каждого из них (сельских районов, городских районов, малых городов, крупных городов и пр.). Следует специально выделить особенности реализации государственной национальной политики в крупных городах и мегаполисах как зонах с наибольшей этноконтактной плотностью.

В контексте заданного обсуждения логично сформулировать еще одну актуальную проблему, не отраженную ни в исходном, ни в скорректированном варианте Стратегии. Речь идет о мониторинге состояния и динамики муниципальных межэтнических сообществ, прежде всего городских. Его главное назначение — не только оценка текущего состояния дел, но и прогнозирование тенденций этносоциального развития, локализованного на уровне конкретных территориальных образований. Всестороннее обоснование такой позиции и обобщение результатов проведенного комплексного исследования этой темы осуществлено нами в недавней публикации (Социокультурный мониторинг..., 2018).

Одна из задач национальной политики — формирование российского патриотизма. Она принадлежит к числу общегосударственных, порой рассматривается в качестве национальной идеи России (Путин: национальная идея..., 2016). Здесь следует иметь в виду два важных момента. Во-первых, в такой многонациональной стране, каковой является Россия с ее особой историей, задача формирования патриотизма, на наш взгляд, не может быть успешной без интернационализма, в отрыве от него. Однако если о патриотизме в последнее время представители органов власти говорят много, то об интернационализме даже не упоминают, несмотря на то что в советский период он доказал свою мобилизующую и объединяющую созидательную силу. Как представляется, обеспечить межэтническую интеграцию и единство российского общества может нераздельность реализации этих базисных принципов. Интернационализм предполагает как толерантные (в западной интерпретации), т. е. терпимые (в известном смысле безразличные), отношения

между людьми разных национальностей, так и отношения доброжелательные, дружеские, ориентированные на сотрудничество, деятельностное взаимодействие. Во-вторых, патриотизм представляет собой преданное отношение к Родине, Отечеству. В официальных установках последние часто подменяются понятием «государство». В любом случае формирование патриотизма должно опираться на двустороннее движение, предполагающее не только долг человека перед Родиной и государством, но и долг государства перед Отечеством и человеком (основной массой населения), в результате чего создаются благоприятные условия для жизнедеятельности людей. Иначе говоря, основой патриотизма выступает создание таких условий, которые делают жизнь в России привлекательной не для отдельных групп людей, а для основной массы населения.

К сожалению, при разговоре о патриотизме (да, впрочем, не только о нем) про вторую сторону дела обычно забывают. В связи с этим примечательно определение гражданского единства, приведенное в обновленном варианте Стратегии: «Гражданское единство — основа российской нации, признание гражданами РФ суверенитета государства, его целостности, единства правового пространства, этнокультурного и языкового многообразия РФ, исторического и культурного наследия народов РФ, равных прав на социальное и культурное развитие, на доступ к социальным и культурным ценностям, солидарность граждан в достижении целей и решении задач развития общества». Иными словами, здесь сформулирована в основном ответственность человека, причем в первую очередь перед государством.

Данный пример, а также ряд других положений позволяют говорить о том, что в самой Стратегии закладывается определенный «норматив» отношения к государству, что больше ориентирует, как отмечает В. А. Ачкасов, на «идентичность подданства, нежели гражданства» (Ачкасов, 2018, с. 23). Поэтому под провозглашенной целевой установкой на высокий уровень гражданской идентичности во многих случаях скрывается задача «формирования и поддержания идентичностей, ориентированных на принцип лояльности к государству — точнее, лояльности к носителям власти (институтам или лицам, ее представляющим)» (Ачкасов, 2018, с. 23). Этот факт следует отнести к одному из фундаментальных концептуальных изъянов Стратегии.

Давая общую характеристику официальных ориентиров государственной национальной политики в сопоставлении с ее реальной практикой, отдельные исследователи прибегают к предельно жестким оценкам: «Российские власти выстраивают декоративный фасад “единства”, “духовных скреп” и “межнационального согласия”, призванный скрыть фактическую профанацию проекта гражданской нации» (Паин, Федюнин, 2018, с. 174).

Не соглашаясь полностью с этой оценкой, отметим, что существуют определенные основания для критического отношения к тому, как выстраиваются и каким содержанием наполняются базисные положения национальной политики. Далеко не все животрепещущие проблемы реальной жизни, нуждающиеся в решении, попадают в поле зрения доктринальных документов и не все социальные явления и процессы, требующие управленческого воздействия,

оказываются в объективе государственной национальной политики. Поэтому факт обновления содержания действующей Стратегии не снял проблему необходимости поиска оптимального варианта в ее концептуальных основаниях с учетом актуальных потребностей этносоциального развития.

Литература

Абдулатипов Р. Г. Этнонациональная политика в Российской Федерации (концепции, практика, реализация, перспективы). М.: Классикс Стиль, 2007. 552 с.

Ачкасов В. А. Возможна ли российская гражданская нация без гражданской войны: осмысление и прогнозы: мат-лы междунар. науч. конф. / под ред. В. М. Доброштан. СПб., 2018. С. 23–26.

Ачкасов В. А. О проблемах российской идентичности // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 6 (57). С. 40–48.

Ачкасов В. А. Политика идентичности в современном мире // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2013. № 4. С. 71–77.

Вендина О., Паин Э. Многоэтничный город. Проблемы и перспективы управления культурным разнообразием в крупнейших городах. М.: Сектор, 2018. 184 с.

Вместо закона о российской нации подготовят ФЗ о нацполитике. 02.03.2017. URL: <http://nazaccent.ru/content/23330-vmesto-zakona-o-rossijskoj-nacii-podgotovyat.html> (дата обращения: 03.03.2017).

Дробижева Л. М., Рыжова С. В. Гражданская и этническая идентичность россиян: совместимость или противостояние // Российское общество и вызовы времени. Книга вторая / М. К. Горшков [и др.]; отв. ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов. М.: Весь мир, 2015. С. 176–197.

Единство нации не выдержало критики. Спорный законопроект подвергли переименованию // Коммерсант. 2017. 7 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3235995> (дата обращения: 05.09.2018).

Заседание президиума Совета по межнациональным отношениям. 15.12.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/events/administration/53482> (дата обращения: 30.01.2017).

Заседание Совета по межнациональным отношениям. 31.10.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/26/events/53173> (дата обращения: 30.01.2017).

Идентичность: личность, общество, политика: энциклопедическое издание / отв. ред. И. С. Семенов. М.: Весь мир, 2017. 992 с.

Паин Э. А. Вопросы реализации стратегии государственной национальной политики РФ в системе государственного управления // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 2 (21). С. 31–35.

Паин Э. А., Федюнин С. Ю. Нация и демократия. Статья 1. Идея гражданской нации в современной России // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 123–137.

Паин Э. А., Федюнин С. Ю. Проблемы гражданской нации в России и на западе: общее и особенное // Политическая концептология: журнал междисциплинарных исследований. 2018. № 1. С. 171–191. <https://doi.org/10.23683/2218-5518.2018.1.171191>.

Попков Ю. В. Государственная национальная политика как фактор межэтнической интеграции российского общества // Siberian Socium. 2017a. Т. 1, № 1. С. 114–131. DOI: 10.21684/2587-8484-2017-1-1-82-94.

Попков Ю. В. Концептуальные основы формирования интеграционного потенциала государственной национальной политики // Сибирский философский журнал. 2017b. Т. 15, № 2. С. 148–163.

Попков Ю. В. Национальная политика в России: целевые установки и региональные модели // СОЦИС. Социологические исследования. 2015. № 4. С. 39–44.

Попков Ю. В. Рефлексивная концепция интернационализации как методологическая основа национальной политики // Знание. Понимание. Умение. 2013. № 2. С. 35–41.

Путин: национальная идея в России — это патриотизм. 03.02.2016. URL: <https://ria.ru/society/20160203/1369184806.html> (дата обращения: 05.09.2018).

Региональные модели национальной политики современной России / под ред. Ю. В. Попкова. Новосибирск: Манускрипт, 2016. Ч. 1. 176 с.

Сморгунов Л. В. Политическая идентичность и понятие политического // Полис. Политические исследования. 2012. № 6. С. 178–185.

Социокультурный мониторинг городского межэтнического сообщества: методология, методика, практика: монография / коллектив авторов; под ред. Ю. В. Попкова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2018. 347 с.

Тишков В. А. Забыть о нации (постнационалистическое понимание национализма) // Вопросы философии. 1998. № 9. С. 3–26.

Тишков В. А. Нация — это метафора // Дружба народов. 2000. № 7. С. 170–182.

Тишков В. Что есть нация. В поисках российской идентичности // Независимая газета. 2017. 24 янв. URL: http://www.ng.ru/stsenarii/2017-01-24/9_6910_nacia.html (дата обращения: 30.01.2017).

Федотова Н. Н. Концепции идентичности в условиях нелинейной социокультурной динамики // Знание. Понимание. Умение. 2013. № 2. С. 52–62.

Этносоциальные процессы и этнонациональная политика в регионах Сибири / под ред. Ю. В. Попкова. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2015. 273 с.

Попков Юрий Владимирович — д-р филос. наук, проф.; yuripopkov54@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 22 февраля 2019 г.;

рекомендована в печать: 25 июня 2019 г.

Для цитирования: *Попков Ю. В.* Государственная национальная политика России: проблемы и концептуальные лакуны // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2019. Т. 15, № 3. С. 345–366. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.302>

STATE NATIONAL POLICY OF RUSSIA: PROBLEMS AND CONCEPTUAL LACUNAS

Yuri V. Popkov

Institute of philosophy and law of the Siberian branch of the Russian Academy of Sciences, 8, ul. Nikolaeva, Novosibirsk, 630090, Russia; yuripopkov54@mail.ru

The article analyzes the conceptual gaps of the state national policy, as they are seen in the light of the real problems in this area. It discusses the methodological basis and the object of national policy, its primary regional models, the content and typology of ethno-cultural diversity, the need to implement various types of monitoring, the continuity of solving the problems of adaptation of migrants and the local, especially Russian, population to the changing ethno-social situation. In particular, the following conclusions are substantiated: about the limitation of constructivist position in the understanding of the nation and the groundlessness of the desire at the official level to replace the ethno-cultural content of this concept with an exclusively political meaning; it is proposed to identify the object of the national policy as not only inter-ethnic relations and conflicts, but also the ethno-social processes, localized within specific interethnic communities, which the author considers as an elementary empirical object in the study and regulation of these processes; with taking into account significant regional differences in the ethno-social situation and trends in the development of ethno-social processes, the question of identifying primary regional models of national policies and defining their significant regionally-specific reference points, along with general strategy, is raised; in the framework of identity policy, the implementation of a clear state position in relation not only to state-civil, but also to ethnic identity (which has a

great social significance as an important condition for the preservation and support of ethno-cultural diversity) is appropriate.

Keywords: state national policy, ethnosocial processes, ethnocultural diversity, models of national policy, identity policy, interethnic community, regions, Russia.

References

- Abdulatipov R. G. *Ethnonational policy in the Russian Federation (concepts, practice, implementation, prospects)*. Moscow, Klassiks Stil Publ., 2007. 552 p. (In Russian)
- Achkasov V. A. On problems of Russian identity. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, 2016, no. 6 (57), pp. 40–48. (In Russian)
- Achkasov V. A. Identity Politics in the modern world. *Vestnik SPbGU*, ser. 6, 2013, no. 4, pp. 71–77. (In Russian)
- Achkasov V. A. Is the Russian civil nation Possible without civil consciousness? *Grazhdanskij mir – grazhdanskaya vojna: osmyslenie i prognozy: mat-ly mezhdunar. nauch. konf.* Ed. by V. M. Dobroshtan. St. Petersburg, 2018, pp. 23–26. (In Russian)
- Drobizheva L. M., Ryzhova S. V. Civil and ethnic identity of Russians: compatibility or opposition. *Rossijskoe obshhestvo i vyzovy vremeni. Kniga vtoraya*. Moscow, Ves Mir Publ., 2015, pp. 176–197. (In Russian)
- The unity of the nation could not stand criticism. The controversial bill rebranded. *Kommersant*, 07.03.2017. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3235995> (accessed: 05.09.2018). (In Russian)
- Ethno-social processes and ethno-national policy in the regions of Siberia*. Ed. by Yu. V. Popkov. Novosibirsk, SO RAN Publ., 2015. 273 p. (In Russian)
- Fedotova N. N. The concept of identity in a non-linear socio-cultural dynamics. *Knowledge. Understanding. Skill*, 2013, no 2, pp. 52–62. (In Russian)
- Identity: personality, society, politics: ehnciklopedicheskoe izdanie*. Ed. by I. S. Semenenko. Moscow, Ves' mir, 2017. 992 p. (In Russian)
- Pain E. A. Issues of implementation of the strategy of the state national policy of the Russian Federation in the system of state management. *Voprosy nacionalnyh i federativnyh otnoshenij*, 2013, no. 2 (21), pp. 31–35. (In Russian)
- Pain E. A., Fedyunin S. Yu. Nation and democracy. Article 1. The Idea of a Civic Nation in Modern Russia. *Obshhestvennye nauki i sovremennost*, 2017, no. 6, pp. 123–137. (In Russian)
- Pain E. A., Fedyunin S. Yu. The problems of a civil nation in Russia and in the west: the general and the particular. *Politicheskaya konceptologiya: zhurnal metadisciplinarnyh issledovanij*, 2018, no 1, pp. 171–191. DOI: 10.23683/2218-5518.2018.1.171191. (In Russian)
- Popkov Yu. V. State national policy as a factor of interethnic integration of Russian society. *Siberian Socium*, 2017a, vol. 1, no. 1, pp. 114–131. <https://doi.org/10.21684/2587-8484-2017-1-1-82-94>. (In Russian)
- Popkov Yu. V. Conceptual bases of formation of the integration potential of the state national policy. *Sibirskij filosofskij zhurnal*, 2017b, vol. 15, no. 2, pp. 148–163. (In Russian)
- Popkov Yu. V. National Policy in Russia: Targets and Regional Models. *SOCIS. Sociologicheskie issledovaniya*, 2015, no 4, pp. 39–44. (In Russian)
- Popkov Yu. V. Reflexive concept of internationalization as a methodological basis of national policy. *Znanie. Ponimanie. Umenie*, 2013, no 2, pp. 35–41. (In Russian)
- Putin: a national idea in Russia is patriotism. *RIA News*. 03.02.2016. Available at: <https://ria.ru/society/20160203/1369184806.html> (accessed: 05.09.2018). (In Russian)
- Regional models of national policy of modern Russia*. Ed. by Yu. V. Popkov. Novosibirsk, Manuscript Publ., 2016. 176 p. (In Russian)
- Smorgunov L. V. Political identity and the notion of political. *Polis. Political studies*, 2012, no. 6, pp. 178–185. (In Russian)
- Socio-cultural monitoring of urban inter-ethnic community: methodology, methods, practice*. Ed. by Yu. V. Popkov. Novosibirsk, NSTU Publ., 2018. 347 p. (In Russian)

Tishkov V.A. Nation is a metaphor. *Friendship of Peoples*, 2000, no. 7, pp. 170–182. (In Russian)

Tishkov V.A. Forget about the nation (Postnationalist understanding of nationalism). *Questions of philosophy*, 1998, no. 9, pp. 3–26. (In Russian)

Tishkov V. What is a nation. In search of Russian identity. *Independent newspaper*. 24.01.2017. Available at: http://www.ng.ru/stsenarii/2017-01-24/9_6910_nacia.html (accessed: 30.01.2017). (In Russian)

Vendina O., Pain E. *Multi-ethnic city. Problems and prospects of managing cultural diversity in major cities*. Moscow, Sektor Publ., 2018. 184 p. (In Russian)

Instead of the law on the Russian nation will prepare a Federal Law on national policy. 02.03.2017. Available at: <http://nazaccent.ru/content/23330-vmesto-zakona-o-rossijskoj-nacii-podgotovyat.html> (accessed: 03.03.2017). (In Russian)

Meeting of the Presidium of the Council on Interethnic Relations. Official Internet Resources of the President of Russia. 15.12.2016. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/administration/53482> (accessed: 30.01.2017). (In Russian)

Meeting of the Council on Interethnic Relations. Official Internet Resources of the President of Russia. 31.10.2016. Available at: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/26/events/53173> (accessed: 30.01.2017). (In Russian)

Received: February 22, 2019

Accepted: June 25, 2019

For citation: Popkov Yu.V. State National Policy of Russia: Problems and Conceptual Lacunas. *Political Expertise: POLITEX*, 2019, vol. 15, no. 3, pp. 345–366. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.302> (In Russian)