

Реализация государственной национальной политики в Российской Федерации: ключевые проблемы и механизмы

Полунов Александр Юрьевич

Доктор исторических наук, профессор
Факультет государственного управления

МГУ имени М.В. Ломоносова

polunov@spa.msu.ru

- 2012 – предвыборная статья В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»
- Принятие **Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года** (новая редакция – 2018 г.)

Государственная национальная политика на современном этапе: «возвращение этничности»

- Создание **Совета по межнациональным отношениям** при Президенте РФ (ежегодные, как правило – выездные заседания)
- 2015 – воссоздание федерального органа исполнительной власти, отвечающего за регулирование этнонациональных отношений (**Федеральное агентство по делам национальностей**)

- Б.Н. Ельцин - выступление в Казани (август 1990 г.): «**Берите суверенитета столько, сколько сможете унести**»
- Март 1992 – подписание **Федеративного договора**
- Заключение **двухсторонних соглашений** между центром и регионами

Предыстория современных этнонациональных процессов: формирование национальной политики России в 1990-е гг.

- Большинство национально-территориальных образований – провозглашение себя суверенными государствами (автономные республики и автономные области – на уровень республик)
- Введение поста президента республики
- Включение в конституции республик положений, противоречивших федеральной конституции:
 - Приоритет республиканских законов над федеральными
 - Право проводить самостоятельную внешнюю политику
 - Право объявлять чрезвычайное положение на территории республики
 - Природные ресурсы на территории республики – собственность населения республики
 - Призывники должны проходить службу на территории республики

- Май 2000 – разделение России на 7 **федеральных округов**, введение должности полномочного представителя Президента в федеральном округе
 - Пересмотр конституций и уставов регионов РФ
- Август 2000 – реформа **Совета Федерации**: члены Совета – не главы исполнительной и законодательной власти регионов, а их представители

Изменение национальной политики и федеративных отношений в начале 2000-х гг.

- 2004 – отмена прямых выборов глав регионов (до 2012)
- С 2010 – изменение наименования руководителя республики (вместо «президент» – «глава»)
- 2003-2008 – ликвидация автономных округов (6 из 10)
 - Коми-Пермяцкий автономный округ – в Пермский край
 - Таймырский АО и Эвенкийский АО – в Красноярский край
 - Корякский АО – в Камчатский край
 - Усть-Ордынский Бурятский АО – в Иркутскую область
 - Агинский Бурятский АО – в Читинскую область (Забайкальский край)
- 2001 – ликвидация Министерства по делам федерации, национальностей и миграционной политики

Этнический состав населения России

- Перепись 1989 г. - 128 народов
- Перепись 2002 г. - 182 народа
- Перепись 2010 г. - 193 народа
 - 145 народов, 48 этнических групп
- Из этих 145 народов, 80 – коренные народы России, 28 – народы стран ближнего зарубежья, 38 – народы дальнего зарубежья

Современная Россия: основные проблемы и тенденции в сфере национальной политики

- Перепись 2010: из всех лиц, обозначивших свою национальность, русских - 81,2%
 - Доля в общей численности населения - 77,7%
- Из 145 народов большая часть (98) - этносы численностью не более 50 тыс. человек (малочисленные).
- Свыше 1 млн. человек - 7 народов (русские, татары, украинцы, башкиры, чувашаи, чеченцы, армяне), из них 5 - коренные народы России, а 2 - народы ближнего зарубежья.
- Не указали своей национальности в ходе переписи 2010 г. 5,6 млн. чел. (3,9%) (перепись 2002 г. - 1,5 млн. человек). В основном - Москва, Санкт-Петербург и Московской области.

Число первично поставленных на учет мигрантов, въехавших в РФ из стран СНГ с целью «работа», 2018 г.

- Узбекистан – 1,6 млн. чел.
- Таджикистан – 0,8 млн. чел.
- Киргизия – 0,22 млн. чел.
- Украина – 0,26 млн. чел.
- Молдова – 0,15 млн. чел.
- Армения – 0,18 млн. чел.
- Азербайджан – 0,16 млн. чел.

Трудовая миграция на территорию современной России

- Верующие – около 60% населения
- Вера в Бога – около 40% населения
- Феномен «всеверия»
- Нередко – восприятие религии через обрядовую сторону (до 50% неверующих отмечают религиозные праздники, до 20% посещают храмы)

Конфессиональная ситуация в современной России

- Степень сознательности религиозной веры:
 - Около 20% посещают храмы несколько раз в год
 - «Часто молятся» – около 15%
 - Популярность традиционных праздников (русское население: Пасху отмечают около 85%)
- Православная культурная традиция - 100-110 млн. чел. (около 72% населения).
- Исламская культурная традиция - 16,1 млн. чел. (около 11% населения)

- «Солидарность и повседневная лояльность, чувство принадлежности к одному народу и признание государства своим» (академик В.А. Тишков)

Укрепление российской национальной идентичности

Основы гражданской, общенациональной идентичности (по данным опроса Института социологии РАН, 2018 г.):

- Наличие единого государства (66%),
- Представления об общей территории (54%),
- Объединяющая роль государственного языка (49%),
- Общее историческое прошлое (47%),
- Культура, символы, праздники (32–37%),
- Общие черты характера (8%).

- Территориальная структура России:
 - 22 республики
 - 1 автономная область
 - 4 автономных округа
 - 58 краев, областей, городов федерального значения
- Отдельно – 8 федеральных округов
 - 6 (фактически 7) категорий местных административно-территориальных единиц
 - Всего 85 местных АТЕ (США – 50, Индия – 25, Канада - 10)

Проблемы российского федерализма

- Различия в правах между республиками, с одной стороны, краями и областями – с другой (ассиметричный федерализм)
- «Титульная» национальность: большинство только в 8 республиках

- Материалы образовательных семинаров факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова
<http://seminars.spa.msu.ru/download/>

**Основные механизмы
реализации государственной
национальной политики**

Специализированные комитеты и комиссии органов законодательной власти субъектов Российской Федерации:

- Комиссия по делам общественных объединений и религиозных организаций *Московской городской думы*
- Комитет по делам Севера и коренных малочисленных народов Законодательного собрания Красноярского края
- Комитет по государственному устройству и местному самоуправлению *Законодательного собрания Республики Карелия*
- Комитет по делам национальностей, общественных объединений и религиозных организаций *Законодательного собрания Оренбургской области*
- Комитет по образованию, культуре, науке и национальным вопросам *Государственного совета Республики Татарстан*
- Комитет по межпарламентским связям, национальной и информационной политике и взаимодействию с общественными организациями *Парламента Чеченской Республики*
- Комитет по региональной политике, законности и международному сотрудничеству *Законодательного собрания Приморского края*
- Комитет по социальной политике Магаданской областной Думы

Законодательная власть в структуре управления национальной политикой

- На уровне субъектов Российской Федерации вопросы реализации государственной национальной политики отнесены к полномочиям типологически разных структурных подразделений органов исполнительной власти
 - министерства, комитеты или департаменты по национальной политике
 - управления или департаменты внутренней политики
 - подразделения по взаимодействию с общественными организациями и органами местного самоуправления
 - региональные органы образования и культуры
 - аппараты глав субъектов

Исполнительная власть в структуре управления национальной политикой (региональный и муниципальный уровни)

Из практики субъектов Российской Федерации:

- Департамент национальной политики и межрегиональных связей *города Москвы*
- Главное управления социальных коммуникаций (Отдел по взаимодействию с национальными и религиозными объединениями) *Московской области*
- Министерство национальной политики *Удмуртской республики*
- Комитет по делам национальностей *Тюменской области*
- Управление национальной политики при Департаменте внутренней политики *Ханты-Мансийского автономного округа (Югра)*
- Управление национальной политики и общественных отношений Департамента внутренней политики; Департамент по делам коренных малочисленных народов Севера *Ямало-Ненецкого автономного округа*
- Управление по делам национальностей и коренных малочисленных народов Севера Министерства по развитию институтов гражданского общества *Республики Саха (Якутия)*
- Агентство по внутренней политике *Камчатского края*

- Цель - обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций в ходе реализации государственной национальной политики.
- **Типы консультативно - совещательных органов**
- • Совет при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (пример: Этноконфессиональный совет при губернаторе Астраханской области).
- • Советы при органах исполнительной власти (пример: Совет по гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в Республике Коми при министерстве национальной политики Республики Коми).
- • Межведомственные комиссии и рабочие группы (пример: Межведомственная комиссия по вопросам межнациональных (межэтнических) отношений, укрепления гражданского единства, этнокультурного развития народов, населяющих Тамбовскую область, при главе администрации области).
- • Общественная палата национальностей (пример: Палата национально-культурных автономий Гражданской ассамблеи Красноярского края).

Консультативно-совещательные органы

- **Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов федерации**
- **Национально-культурные автономии**
- **Религиозные объединения**
- **Ассоциации (Ассамблея народов России)**
- **Медиа-ресурсы**
- **Экспертные и аналитические центры**

**Гражданские институты,
участвующие в реализации
национальной политики**

- **Нормативные правовые акты стратегического, доктринального и концептуального характера**
- Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 в редакции Указа Президента Российской Федерации от 06.12.2018 № 703 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»
- Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»
- Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753)
- Нормативные правовые акты в отношении казачества, коренных малочисленных народов
- Нормативные правовые акты, касающиеся культуры, молодежной политики

Правовые основы государственной национальной политики

- **Нормативные правовые акты в конкретных областях правоприменения:**
- Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»
- Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»
- Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»

- **Документы программного характера:**
- Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»
- Распоряжение Правительства Российской Федерации 28.12.2018 № 2985-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»
- Программы, касающиеся развития культуры, федеративных отношений, развития Северного Кавказа, коренных малочисленных народов и др.