

## Эволюция целей и задач государственной национальной политики России в контексте формирования Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на новый период<sup>1</sup>

Путина Ольга Владимировна

Аспирант, начальник аналитического отдела, SPIN-код РИНЦ: [3587-5610](#), ORCID: [0009-0004-7019-7547](#),  
[olga-putina@inbox.ru](mailto:olga-putina@inbox.ru)

Факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва; Центр гармонизации в этнорелигиозной  
сфере и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей в системе образования,  
Московский педагогический государственный университет, Москва, РФ.

### Аннотация

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666, заканчивает свое действие в конце 2025 года. С момента утверждения прошел большой временной период — почти 13 лет, произошло много изменений во внутренней и внешней политике государства, в законодательстве Российской Федерации, назрели изменения и в государственной национальной политике Российской Федерации, которые ожидаемо найдут свое отражение в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на новый период. В статье проведен анализ изменений положений государственной национальной политики, отраженных в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также в проекте Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года; описана эволюция целей и задач стратегического документа, его понятийного аппарата; проанализированы указанные в проекте документа проблемы, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации. Рассматриваются также недостатки в тексте проекта Стратегии на период до 2036 года, связанные с описанием инструментов реализации государственной национальной политики Российской Федерации и путей достижения целевых показателей. В результате ставятся под сомнение вопросы, связанные с подходами к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации, которые касаются взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества и усиления региональной составляющей реализации государственной национальной политики. Выявленные недостатки указывают на необходимость доработки проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года, и они будут предложены к обсуждению в научном сообществе.

### Ключевые слова

Государственная национальная политика, межнациональные и межрелигиозные отношения, Стратегия государственной национальной политики, Концепция государственной национальной политики РФ, российская нация.

### Для цитирования

Путина О.В. Эволюция целей и задач государственной национальной политики России в контексте формирования Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на новый период // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 113. С. 180–192. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-113-2025-180-192

## Evolution of the Goals and Objectives of Russia's State National Policy in the Context of Forming the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the New Period<sup>2</sup>

Olga V. Putina

Postgraduate student, Head of the Analytical Department, ORCID: [0009-0004-7019-7547](#), [olga-putina@inbox.ru](mailto:olga-putina@inbox.ru)

Lomonosov Moscow State University, Moscow; Center for Harmonization in the Ethno-Religious Sphere and Strengthening of  
Traditional Russian Spiritual and Moral Values in the Education System, Moscow Pedagogical State University, Moscow,  
Russian Federation.

### Abstract

The Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period up to 2025, approved by Decree of the President of the Russian Federation No. 1666, expires at the end of 2025. A long period of time has passed since the approval — almost 13 years. Many changes have taken place in the domestic and foreign policy of the state, in the legislation of the Russian Federation, and changes in the state national policy of the Russian Federation are overdue, which are expected to be reflected in the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the new period. The article analyzes the changes in the provisions of the state national policy reflected in the 1996 Concept of the State National Policy of the Russian Federation, the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period up to 2025, and the draft Strategy of the State National Policy of

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания Министерства просвещения Российской Федерации (тема № 125070407935–3 («Разработка системы информационных и организационных мер противодействия и профилактики идеологии терроризма и экстремизма в общеобразовательных организациях»)).

<sup>2</sup> The research was carried out within the state assignment of the Ministry of Education of the Russian Federation (theme No. 125070407935–3 ("Development of a system of information and organizational measures to counter and prevent the ideology of terrorism and extremism in educational institutions")).

the Russian Federation for the period up to 2036. The evolution of the goals and objectives of the strategic document and its conceptual framework is described; the problems are identified in the draft document, which are caused by the emergence of new challenges and threats to the national security of the Russian Federation. The shortcomings in the text of the draft Strategy for the period up to 2036, related to the description of the tools for implementing the state national policy of the Russian Federation and the ways to achieve the target indicators, are considered. The issues related to the approaches to solving the state national policy of the Russian Federation, including the interaction between public authorities and civil society institutions, and the strengthening of the regional component of the implementation of the state national policy, are questioned. It is concluded that the issues raised in the article are related to the need to finalize the draft Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period up to 2036 and will be proposed for discussion in the scientific community.

#### **Keywords**

State national policy, interethnic and interreligious relations, Strategy of State National Policy, Concept of State National Policy of the Russian Federation, Russian nation.

#### **For citation**

**Putina O.V. (2025) Evolution of the Goals and Objectives of Russia's State National Policy in the Context of Forming the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the New Period. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 113. P. 180–192. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-113-2025-180-192**

Дата поступления/Received: 11.09.2025

#### **Введение**

Российская Федерация представляет собой сложное по составу государство, состоящее из относительно самостоятельных национально-территориальных образований, называемых субъектами федерации (регионы, области, края и т. д.). Как федеративное государство Россия характеризуется единым гражданством, единой федеральной конституционно-правовой системой, единой системой государственной власти, единой кредитно-денежной системой, едиными вооруженными силами, единой официальной государственной символикой. В данном контексте совершенно необходимым компонентом сохранения единства следует признать и наличие государственной стратегии по отношению к сохранению национального единства — Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации.

Ее необходимость определяется не только внутренними причинами, сохранением единого национального пространства, формулировкой принципов и мер государственной поддержки, понятных и принципиально достижимых правил межнационального взаимодействия, но и важностью противостояния внешнеполитическим вызовам и угрозам, которые негативно воздействуют на стабильность современного российского общества. Глобализационные процессы способствует сближению людей по всему миру, вместе с тем подвергают угрозе уничтожения национальные и культурные границы, этническое своеобразие, религиозную принадлежность, а непосредственно для Российской Федерации — российские традиционные духовно-нравственные ценности. Все чаще общечеловеческие ценности подменяются искусственно сконструированными, направленными на разрушение высоконравственных идеалов и формирование личности с радикальными взглядами, способной к экстремистским проявлениям.

Многорегиональное и многонациональное российское общество, сплоченное необходимостью многократно защищать свою Родину в историческом контексте и в современности, обладает потенциалом устойчивости в защите суверенитета как государственных, так и культурных границ, но при этом нуждается в формулировке и утверждении государственных инструментов, способных минимизировать риски в сфере угроз национальной безопасности.

«Закон РФ “О безопасности”, ставший основой для становления отечественной теории национальной безопасности» [Кардашова 2022, 42], был принят в 1992 году, и «за прошедшие 30 лет формирования правовой основы обеспечения национальной безопасности создан достаточно прочный фундамент в виде системы нормативных правовых актов, на основе которых успешно реализуются стратегические национальные приоритеты» [Там же]. Стратегия

национальной безопасности и по сегодняшний день «имеет роль основополагающего документа в действующей системе стратегического планирования, в котором сформулированы и закреплены национальные интересы и стратегические национальные приоритеты РФ» [Беляевская-Плотник, Сорокина 2022, 20].

Ожидается, что преодолению новых вызовов национальной безопасности Российской Федерации в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений будут способствовать приоритетные направления и реализация задач Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на новый период, которая сменит Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>3</sup>.

Исследование эволюции целей и задач государственной национальной политики России особенно актуально в период проведения общественных обсуждений проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года. Цель статьи — определить направление эволюционного развития государственной национальной политики Российской Федерации. Для этого необходимо решить ряд задач: проанализировать изменения понятийного аппарата, цели и задачи государственной национальной политики; проанализировать указанные в проекте Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года проблемы, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, инструменты реализации государственной национальной политики Российской Федерации, пути достижения целевых показателей, подходы к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации.

Регулирование сферы государственной национальной политики Российской Федерации представляет собой длительный процесс, в котором основные принципы утверждались и регламентировались в соответствии с приоритетными целями государства в соответствующий исторический период.

### ***Эпоха Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года***

В постсоветский период регулирование государственной национальной политики впервые устанавливалось основными положениями Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года (далее — Концепция 1996 года), «ставшей отправной точкой длительной эволюции концептуального обоснования национальной политики» [Буданов, Полунов 2024, 19]. Российская Федерация столкнулась с необходимостью формирования политики по отношению к многочисленным народам, проживающим на ее территории, которая регулировала бы межэтнические и межрелигиозные отношения и формировала бы национальное самосознание, основываясь на принципах демократического правового государства.

Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике (Миннац России) было образовано 10 января 1994 года в результате объединения Государственного комитета РФ по делам федерации и национальностей и Государственного комитета РФ по социально-экономическому развитию Севера; в числе задач ведомства была разработка концепции государственной национальной политики РФ. Одной из задач Миннаца России было предупреждение и разрешение межэтнических и межрегиональных противоречий.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 17.08.2025).

До принятия Концепции 1996 года<sup>4</sup> в 1992 году В.А. Тишков предлагал идею «единства в многообразии», расширение прав территориально-административных образований вместе с развитием местного самоуправления с целью решения вопросов этнокультурного характера; рассматривал национально-культурную автономию как форму государственной политики поддержки интересов и прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью. Предложенная идея вызвала критику: например, термин «автономия» расценивался как уничижительный по сравнению со статусом союзных республик, что привело к обвинению в попытке упразднения республик; вместо «нации» предлагалось «согражданство». Процесс формирования политико-ориентированных целей и адаптация акторов принятия государственных решений затруднялись еще не отжившей ориентацией на прошлый опыт национальной политики в СССР.

Однако в последующем идеи В.А. Тишкова лягут в основу принципов гражданского единства российского общества. Как писал сам В.А. Тишков, «“национальная политика” — это политика осуществления национальных интересов государства. Именно так это принято понимать во всем мире. Внутренняя политика государства в отношении этнических общностей и межэтнических отношений обычно называется этнической политикой (ethnic policy) или политикой в отношении меньшинств (minority politics). В России такой радикальный переход был пока невозможен, и мною [В.А. Тишковым] был принят термин “национальная политика”, внутренне понимаемый как политика в отношении российских национальностей. Понятие “национальности” (во множественном числе) представляется мне [В.А. Тишкову] до сих пор как достаточно широкая и вполне понятная категория, уже вошедшая в международный лексикон применительно к территории бывшего СССР, а также стран Восточной Европы и, отчасти, Китая. Поэтому, например, в переводе на английский язык термин “национальная политика” должен переводиться и действительно переводится профессионалами как “nationalities policy”, а не “national policy”. По этой причине я [В.А. Тишков] считаю более удачным последующее изменение названия возглавлявшегося мною ведомства как Министерства по делам национальностей» [Тишков 1996, 12]. Этот же термин «национальная политика» был заложен в Концепции. «Вместо терминов “нация” и “меньшинства” были использованы не менее легитимные и достойные понятия “народы”, “национальности” и “этнокультурные общности” как синонимы без категоризации конкретных народов как наций, народностей или национальных групп, чем грешило российское обществознание, а вслед за ним — и политика» [Там же].

Длительные дискуссии по поводу Концепции 1996 года и идеологического формирования российской нации продолжались вместе с центробежными тенденциями начала 1990-х гг. в России. «Считается, что первый нормативный шаг к реализации концепции нации в европейском понимании был сделан в Конституции РФ 1993 г., где вместо советского понятия “нации и народности” появляется понятие “российский многонациональный народ”» [Кузиванова 2015, 145].

Таким образом, Концепция 1996 года для многоэтнической России предложила термин «народ» как общегражданскую общность, население страны, имея при этом в виду общность людей, разделяющих общее название, элементы культуры, язык, самосознание, имеющих общие происхождение и историческую память, обладающих чувством солидарности. Самоопределение осуществляется через территориальные образования и национально-культурные автономии (включая образовательно-культурные права, право культурно-ориентированной предпринимательской деятельности, общинной собственности, политического представительства в созданной Ассамблее народов России, законодательной инициативы) и отсутствует в виде образования отдельного государства или сецессии, как при распаде СССР. Народы определяются как государствообразующие,

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15.06.1996 г. № 909 // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9571> (дата обращения: 17.08.2025).

отмечается историческая роль русского народа, определяющее значение русского языка и культуры. Концепция ограничивает возникновение местных этнократий и нарушений прав человека на основе этнической дискриминации. Определяется особый защитный статус для меньшинств.

Таким образом, достижение согласия основных участников этнополитического процесса, положения Конституции РФ 1993 года, новый понятийный аппарат и Концепция национальной политики РФ в целом начали формировать новое осмысление национального (этнического).

Однако этнический фактор оставался причиной острых политических конфликтов, что заставляло ученых, политиков и управленцев искать новые параметры национального строительства, которые бы приводили к согласию и предотвращению конфликтов. А. Мигранян по этому поводу писал: «“Русский вопрос” в России, открытый до революции, остается таким же открытым вопросом и в настоящее время... С этой опасностью нам придется жить до тех пор, пока не завершится процесс самоидентификации русского народа»<sup>5</sup>.

### ***Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Концепция 1996 года***

В отличие от Концепции 1996 года, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия 2025 года), сохраняя преемственность по отношению к Концепции 1996 года, совершенствует систему целей, задач, принципов, основных направлений, механизмов реализации государственной национальной политики РФ (ГНП РФ) с учетом современных условий и определяет основные понятия, описывает современное состояние межэтнических отношений, проблемы, полномочия органов власти, целевые показатели и ожидаемые результаты, приоритеты и инструменты реализации ГНП РФ.

Стратегия 2025 года разработана для укрепления государственного единства и целостности России, обеспечения и гармонизации общественных и государственных интересов, обеспечения конституционных прав и свобод, сохранения этнокультурной самобытности народов, а также в целях координации деятельности органов власти, в то время как Концепция 1996 года фокусировалась в первую очередь на обеспечении единства и целостности России после распада СССР, согласовании общегосударственных интересов и интересов народов, их сотрудничестве, развитии национальных языков и культур.

Приоритеты в Концепции 1996 года («развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов РФ и целостности Российского государства») в Стратегии 2025 года сместились в сторону «сохранения и развития культур и языков народов РФ, обеспечения прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств, создания дополнительных условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира и согласия».

Цели ГНП РФ, закрепленные в Стратегии 2025 года, ориентированы на решение вопросов внутренней политики: обеспечение политической и социальной стабильности и гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, укрепление единства многонационального народа, обеспечение равенства прав и свобод человека, поддержку этнокультурного и языкового многообразия, адаптацию иностранных граждан.

Концепция 1996 года носила рекомендательный характер, в ней не были, как в Стратегии 2025 года, указаны целевые показатели реализации, определены мероприятия по оценке состояния межнациональных (межэтнических) отношений в стране, оценке эффективности деятельности органов власти по реализации задач ГНП РФ, полномочия органов власти, способствующие совершенствованию ГНП РФ.

<sup>5</sup> Мигранян А. “Русский вопрос” в России // Новый взгляд [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newlookmedia.ru/?p=15728&ysclid=mcz09qt6hd595124492> (дата обращения: 11.08.2025).



В Концепции 1996 года заявлялось о стремлении народов к самоопределению и констатировался «объективный процесс интеграции российского общества». «В Стратегии [2025 года] впервые на нормативном уровне вводится понятие “российская нация”, как тождественный термин “многонациональному народу Российской Федерации”» [Алфимцев 2013, 14]. Это стало возможным благодаря проводимой в соответствии с Концепцией 1996 года политике, а также психологической, организационной и культурной готовности российского общества к трансформации в сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием. Формируется основа для общероссийской гражданской идентичности — русская доминанта, присущая всем народам, культурный код, основанный на русской культуре и русском языке. В.Ю. Зорин оценивает политический смысл Стратегии 2025 года «шире, чем разработка инновационных основ этнополитики. Практически речь идет о восстановлении этнокультурного суверенитета нашей страны»<sup>6</sup>.

В Стратегии 2025 года уточнены также некоторые аспекты социально-правовой парадигмы, требующие большего внимания и правового регулирования. Документ четче прописал положения в религиозной сфере — религиозный фактор имеет важнейшее значение наряду с этническим, усилилась роль религиозных организаций и лидеров; описал сферу национальной безопасности — вызовы и угрозы национальной безопасности, вопросы регулирования миграционных процессов, потенциал гражданских и полномочия государственных институтов в профилактике и противодействии терроризма, экстремизма; в сфере укрепления общероссийской гражданской идентичности определил основу формирования — традиционные российские духовно-нравственные ценности, патриотизм, гражданская ответственность, чувство гордости за историю России, культура межнационального общения, уважение чести и национального достоинства граждан. Можно предположить, что последнее стало одной из первых попыток поиска единых для многообразного российского общества духовно-нравственных ценностей и формирования набора традиционных российских ценностей, которые позже были определены Основами государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>7</sup>.

### **Новый период**

В связи с завершением срока действия Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации в 2025 году и в ответ на глобальные вызовы, внешнеполитические угрозы, с целью решения задач внутренней политики подготовлен проект Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года (далее — проект Стратегии)<sup>8</sup>. Ответственным за разработку проекта Стратегии является основной исполнитель Стратегии 2025 года — Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России).

Проект Стратегии учитывает внесенные изменения в Конституцию Российской Федерации и положения ключевых документов стратегического планирования, принятых за период 2020–2024 годов: Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, Концепции внешней политики Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации; учитываются также результаты Всероссийской переписи населения 2020 года.

<sup>6</sup> Зорин В.Ю. Национальная политика России в XX – начале XXI века. Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. С. 6.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 11.08.2025).

<sup>8</sup> ФАДН опубликовало проект новой стратегии национальной политики России до 2036 года // Национальный акцент [Электронный ресурс]. URL: <https://nazaccent.ru/content/44100-fadn-opublikovalo-proekt-novoj-strategii-nacionalnoj/?ysclid=md0hbpf5e161397452> (дата обращения: 20.06.2025).

Проект Стратегии сохраняет преемственность и непрерывность основных положений Стратегии 2025 года, доказавших свою эффективность, включая ее ключевую формулу «единство в многообразии» при сохранении этнокультурного и языкового многообразия. Как мы уже отмечали, идея «единства в многообразии» предложена В.А. Тишковым еще в 1992 году, но не нашла в свое время должной поддержки в Концепции 1996 года.

В проекте Стратегии сформулирована цель государственной национальной политики в единственном числе, что является важным шагом в совершенствовании деятельности и повышении эффективности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их взаимодействия с институтами гражданского общества в сфере государственной национальной политики Российской Федерации. Предложенная формулировка цели государственной национальной политики — укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации) при сохранении этнокультурного и языкового многообразия для обеспечения государственной и территориальной целостности страны, ее внутренней политической и социальной стабильности<sup>9</sup>.

В проекте Стратегии обозначены проблемы, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений, которые становятся все более актуальными на фоне усиливающейся нестабильности в мире (п. 13). Учитывая данную формулировку, можно сделать вывод, что все проблемы связаны исключительно с внешними вызовами и угрозами. К внешним вызовам в проекте относятся угрозы, содержащие факторы или действия, которые возникают за пределами Российской Федерации и имеют возможность влияния на национальную безопасность страны.

Так, к внешним вызовам и угрозам относятся указанные в п. 13 проекта Стратегии подпункты с соответствующими формулировками: «предпринимаемые недружественными государствами; в результате попыток переноса межэтнических и межрелигиозных зарубежных конфликтов на территорию Российской Федерации; вследствие внешнего деструктивного информационно-психологического воздействия; вследствие глобализации и насаждения чуждых нашей стране идеалов и ценностей; нарастающая в международном пространстве; противопоставления общероссийской гражданской и национальной (этнической) идентичности; последствия распространения антироссийской пропаганды». Как пример: «Антироссийская пропаганда на протяжении последних 500 лет основывалась на стереотипе о том, что цивилизованно развитый Запад противопоставляется отсталой России»<sup>10</sup>; «Когда цель состоит в том, чтобы заставить людей любить Соединенные Штаты и в то же время вызвать у них враждебность по отношению к России, одной лишь пропаганды недостаточно: нужна продуманная стратегия информационной и когнитивной войны, то есть войны, которая ведется не с помощью оружия, а с помощью нарративов, символов, эмоций и представлений»<sup>11</sup>; «...Россия якобы хочет завоевать Западную Европу после Украины, хотя для этого нет никаких оснований и Путин никогда не выражал подобных намерений»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Проект Указа Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года» (подготовлен ФАДН России 11.06.2025) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56924984/> (дата обращения: 20.06.2025).

<sup>10</sup> Russophobia and anti-Russian propaganda // Modern times [Электронный ресурс]. URL: <https://en.nytid.no/russofobi-og-antirussisk-propaganda/> (дата обращения: 23.08.2025).

<sup>11</sup> Hate Russia, love America: obey the Italian Republic // Strategic culture [Электронный ресурс]. URL: <https://strategic-culture.su/news/2025/08/11/hate-russia-love-america-obey-italian-republic/> (дата обращения: 11.08.2025).

<sup>12</sup> Smear Campaigns against Russia. Odessa — Bucha — Zaporizhzhia — Kakhovka Dam — Excerpt from the Book Geopolitics at a Glance // Forum geopolitica [Электронный ресурс]. URL: <https://forumgeopolitica.com/article/smear-campaigns-against-russia> (дата обращения: 28.08.2025).

К внешним можно отнести также угрозы, связанные с миграционными процессами, с формулировками: «в том числе отдельными иностранными гражданами (натурализованными гражданами Российской Федерации с миграционной историей); внутренней и внешней миграцией в регионы с более привлекательными социально-экономическими условиями жизни; обусловленное внешними миграционными процессами».

Строго говоря, из 11 подпунктов, перечисляющих вызовы и угрозы, 10 имеют коннотацию, определяющую вызовы и угрозы национальной безопасности России как возникающие за пределами Российской Федерации. А внутренние проблемы отражены в подпункте «е»: «последствия межэтнических или этнотерриториальных конфликтов и противоречий в отдельных субъектах Российской Федерации». Возможно предположить, что акценты на внешних факторах являются политическими интенциями и выражают маневрирование при наличии неуверенности и отсутствии четко очерченной политики на перспективу, что также говорит о сознательном воздействии разработчиков проекта Стратегии при выстраивании работы по достижению результатов, а также снижении степени ответственности исполнителей.

В целом проблемы выражены в таких формулировках, как «дестабилизация межнациональных (межэтнических) отношений; раскол российского общества и его внутреннего единства; межнациональная и межрелигиозная рознь; гиперболизация региональных и этнических интересов; частичная утрата этнокультурного наследия, размывание традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей; дискредитация русского языка и культуры, традиционных для России религий, искажение исторической правды и уничтожение исторической памяти; религиозная рознь на территориях новых субъектов Российской Федерации; распространение идеологии терроризма и экстремизма, неонацизма, деструктивных радикальных идей, основанных на национальной и религиозной исключительности; изменение национального (этнического) состава населения ряда регионов страны».

Проект Стратегии учитывает исторический опыт становления и развития России как самобытного государства-цивилизации (п. 5 проекта Стратегии) и подчеркивает объединяющую роль государствообразующего русского народа, его многовековое межэтническое и межрелигиозное взаимодействие на исторической территории Российского государства, благодаря которому сформировалось уникальное культурное многообразие и духовная общность народов. В этом аспекте прослеживается отличие от Стратегии 2025 года, которая опыт становления и развития российской государственности определяла как «основанный на взаимодействии и сотрудничестве народов, населяющих Российскую Федерацию» (п. 41).

Кроме того, в сравнении со Стратегией 2025 года изменился понятийный аппарат в проекте Стратегии. К примеру, понятие «государственная национальная политика Российской Федерации» потеряло описание мер как направленных на укрепление гражданского единства, что противоречит общей заявленной тенденции на единение. К характеристике многонационального народа Российской Федерации (российская нация) добавилось обладание «общими духовно-нравственными и культурно-историческими ценностями». Понятие «гражданское единство» дополнилось задачами, направленными на защиту Отечества. В «общероссийской гражданской идентичности (гражданское самосознание)» заменена формулировка «базовые ценности российского общества» на «традиционные российские духовно-нравственные и культурно-исторические ценности», что в большей степени соответствует правовой основе проекта Стратегии и документам стратегического планирования в сфере укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Добавляется понятие «конфликт на национальной (этнической) и (или) религиозной почве — различные формы противостояния (противоборства) между людьми (группами людей), объединяемыми по принципу национальной (этнической) и (или) религиозной принадлежности».



Р.В. Кулешов, анализируя правовое регулирование межэтнических отношений в уголовно-правовой сфере и проблемы практической реализации правовых норм в современной правоприменительной деятельности, делает вывод, что «российское правовое регулирование межэтнических отношений не имеет четкого унифицированного понятийно-категориального аппарата, в частности нет разграничения понятий “этнический”, “национальный”, “расовый” и производных от них категорий. Все они используются хаотично и с различным уровнем взаимного соотношения» [Кулешов, Фойгель 2022, 111]. Мы согласны с мнением, что «при разумном подходе к решению любой проблемы необходима прежде всего глубоко проработанная, научно обоснованная понятийная база» [Кардашова 2022, 45].

Инструменты реализации государственной национальной политики Российской Федерации должны состоять из комплекса мер, которые государство использует для достижения целей государственного управления в сфере государственной национальной политики. Такой комплекс мер может содержать некоторые виды инструментов реализации государственной политики, такие как правовые, экономические, организационные, информационные, политические и др.

Согласно п. 41. проекта Стратегии, инструментами реализации государственной национальной политики Российской Федерации являются:

- законодательство Российской Федерации; документы стратегического планирования, разработанные на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, и планы по их реализации (можно отнести к нормативно-правовым и организационно-управленческим видам);
- информационное обеспечение (информационные инструменты);
- государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; мониторинг состояния и развития языков народов Российской Федерации; мониторинг правоприменения законодательства Российской Федерации в сфере государственной национальной политики; социологический мониторинг состояния межнациональных (межэтнических) отношений; экспертное и научное обеспечение деятельности органов государственной власти Российской Федерации; инструменты контроля и прогнозирования.

«Этап мониторинга и контроля реализации документов СП [стратегического планирования] с позиций достижения установленных в них целей и целевых показателей, с учетом ресурсной обеспеченности» [Аванесов 2024, 33] предполагает получение регулярной обратной связи о прогрессе в достижении целей, анализ данных, обоснование и корректировку мер, направленных на совершенствование системы государственного управления. В проекте Стратегии четыре вида мониторинга, перечисленные в п. 41, пп. в–е, являются инструментами для реализации полномочий Правительства Российской Федерации, описанных в п. 46 проекта, к которым относятся в том числе подготовка, представление и опубликование Ежегодного государственного доклада.

Среди заявленных инструментов реализации государственной национальной политики не представлены иные виды инструментов, такие как финансово-экономические, социально-психологические, социально-экономические. Они находят свое отражение в компетенциях Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в механизмах реализации государственной национальной политики, в том числе государственных программах и национальных проектах.

Целевые показатели реализации в проекте Стратегии, в отличие от предыдущего документа, имеют количественные показатели в процентном выражении. Так, например, уровень общероссийской гражданской идентичности должен быть не менее 95% к 2036 году (в 2024 году показатель был 92,6%). Указаны подходы, на основе которых должна формироваться общероссийская гражданская идентичность; подчеркивается, что важнейшим фактором формирования и укрепления общероссийской гражданской идентичности является русский язык, а значимым событием для укрепления общероссийской гражданской идентичности, вызвавшим особый патриотический подъем граждан, стало принятие в состав России новых регионов и образование новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя в 2014 году, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в 2022 году. Первый фактор является исторической константой, второй — историческим событием, наступление которого не связано и не может быть связано с программой реализации государственной национальной политики России.

Указанный способ достижения высокого уровня гражданской идентичности («укрепление общероссийской гражданской идентичности в регионах должно обеспечиваться в том числе за счет эффективной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации») не имеет описанного позитивного опыта в проекте Стратегии, и сложно предположить его эффективность в достижении целевого показателя уровня общероссийской гражданской идентичности.

Такой целевой показатель, как «доля иностранных граждан, охваченных мероприятиями по содействию их адаптации в Российской Федерации, — не менее 30%», видится сильно заниженным наряду с ожидаемыми результатами («устойчивое, бесконфликтное состояние межнациональных (межэтнических) отношений, повышение уровня общественной безопасности»); при этом в проекте Стратегии «учтен фактор влияния миграции на сферу межнациональных отношений...», что подтверждает растущее социальное напряжение вокруг миграционной повестки: «...Увеличение количества мигрантов и их компактное проживание нередко вызывают резко негативную реакцию, обостренную фактами правонарушений латентного и открытого характера...» [Кулешов, Фойгель 2022, 113].

Проект Стратегии носит комплексный, межотраслевой, социально ориентированный характер и способствует выработке органами публичной власти и институтами гражданского общества единых подходов к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации, однако научному сообществу по-прежнему остаются недоступными Ежегодный государственный доклад (п. 47), государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций и результаты сопутствующих мониторингов (п. 41, пп. г, д, е), что препятствует развитию научного обеспечения сферы реализации государственной национальной политики, вместе с тем «каждая диссертационная работа, которая выполняется по этнокультурной тематике, потенциально должна рассматриваться как самим автором, так и государственными структурами как научное обоснование для реализации основных направлений Стратегии государственной национальной политики» [Тарасова 2024, 97].

Необходимо отметить усиление региональной составляющей реализации государственной национальной политики. Это повышает уровень ответственности регионов за обеспечение стабильности межнациональных отношений, но вместе с этим процессом децентрализации полномочий в регионах должны появляться ресурсы, достаточные для решения поставленных задач. Соответственно, можно констатировать снижение ответственности ФАДН России и прогнозировать

появление хронических и латентных конфликтов в регионах РФ, связанных с устойчивыми многолетними тесными связями в регионах, а также особенностями ведения хозяйственной деятельности, которые могут быть препятствием на пути разрешения конфликтов региональными и местными властями. Еще одним препятствием станет отсутствие методического сопровождения регионов по разрешению конфликтов, которое включало бы в себя разнообразные методики разрешения различных конфликтных ситуаций, где усиливающим фактором могут стать этническая и религиозная составляющие. Среди таких методик могут быть математические модели консенсуса с коалициями [Максимова, Аронов 2022], медиативные технологии (медиация) в урегулировании этноконфликтов<sup>13</sup> и другие, кроме существующих методических рекомендаций<sup>14</sup>, не доказавших своей практической применимости в различных видах конфликтов.

### **Заключение**

Государственная национальная политика Российской Федерации с 1990-х и по сей день продолжает свое формирование, с каждым новым этапом развития происходит уточнение целей, задач и инструментов. Задача формирования представляется весьма сложной ввиду таких характеристик России, как многонациональность (при обозначении русского народа как государствообразующего), многорелигиозность (при особой роли православия), большое количество языков (при государственном статусе русского языка), государственные границы и административно-территориальное деление Российской Федерации (при историческом процессе формирования ее территории), гражданская идентичность и патриотизм (при сохранении разнообразия культур и самобытности народов России).

Поднимаемые в статье вопросы связаны с необходимостью обсуждения в научном сообществе эволюции положений государственной национальной политики России и пунктов проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года.

Тенденции развития государственной национальной политики России видятся в более четком определении понятийного аппарата; отражении государственных целей, планов и инструментов их реализации в документах стратегического планирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований; определении эффективных механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации, в том числе в определении полномочий федерального органа исполнительной власти — основного исполнителя государственной национальной политики, а также в поиске баланса между централизацией и децентрализацией при осуществлении мер, направленных на сплоченность российской нации.

### **Список литературы:**

Аванесов А.Г. Необходимость актуализации государственной политики пространственного и развития в России регионального в современных условиях // Вестник Института дружбы народов Кавказа (Теория экономики и управления народным хозяйством). Экономические науки. 2024. № 3(71). С. 32–39.

<sup>13</sup> Коновалов А.Ю. Работа медиатора службы примирения с конфликтом с межэтническим контекстом // Службы примирения в образовании. Антон Коновалов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.8-926-145-87-01.ru/wp-content/uploads/2013/10/Работа-медиатора-в-конфликте-с-межэтническим-контекстом.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

<sup>14</sup> Приказ ФАДН России от 27.11.2017 г. № 133 (ред. от 20.03.2019 г.) «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, формированию в местном сообществе позитивных межнациональных и этноконфессиональных отношений, а также по выявлению и предупреждению межнациональных конфликтов» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_334026/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_334026/) (дата обращения: 20.08.2025).

Алфимцев В.В. Стратегия государственной национальной политики РФ до 2025 года: правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 5(31). Ч. 2. С. 13–17.

Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Синхронизация приоритетов социально-экономического развития российской федерации и регионов в документах стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. 2022. Т. 10. № 1. С. 16–26. DOI: [10.15688/re.volsu.2022.1.2](https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.2)

Буданов М.А., Полунов А.Ю. Основы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и совершенствование концептуальной базы регулирования межэтнических отношений // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 18–26. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26)

Кардашова И.Б. Векторы развития законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11(99). С. 41–49. DOI: [10.17803/2311-5998.2022.99.11.041-049](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.041-049)

Кузиванова О.Ю. Проблема концептуальных основ современной национальной политики России (к истории вопроса) // Власть. 2015. № 7. С. 143–149.

Кулешов Р.В., Фойгель Е.И. Межэтнические отношения: организационные и криминалистические аспекты современной уголовной политики // Всероссийский криминологический журнал. 2022. Т. 16. № 1. С. 111–121. DOI: [10.17150/2500-4255.2022.16\(1\).111-121](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2022.16(1).111-121)

Максимова О.В., Аронов И.З. Моделирование этнохозяйственного консенсуса между хозяйствующими субъектами и Советами представителей коренных и малочисленных народов Севера РФ // Экологический мониторинг и моделирование экосистем. 2022. Т. 33. № 1–2. С. 49–63. DOI: [10.21513/0207-2564-2022-1-2-49-63](https://doi.org/10.21513/0207-2564-2022-1-2-49-63)

Тарасова Ю.Б. Этнокультурная проблематика диссертационных исследований по культурологии в контексте стратегии государственной национальной политики Российской Федерации // Вестник культуры и искусств. 2024. № 1(77). С. 93–99.

Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России. М.: Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 1996.

### **References:**

Alfimtsev V.V. (2013) Strategiya gosudarstvennoy natsional'noy politiki RF do 2025 goda: pravovoy analiz [The Strategy of the state National Policy of the Russian Federation until 2025: A legal analysis]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. No. 5(31). Part 2. P. 13–17.

Avanesov A.G. (2024) The Need for Updated State Policy of Spatial and Regional Development in Russia in Modern Conditions. *Vestnik Instituta druzhby narodov Kavkaza (Teoriya ekonomiki i upravleniya narodnym hozyajstvom). Ekonomicheskie nauki*. No. 3(71). P. 32–39.

Belyaevskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Yu. (2022) Synchronization of Priorities of Social and Economic Development of the Russian Federation and Regions in Strategic Planning Documents. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*. Vol. 10. No. 1. P. 16–26. DOI: [10.15688/re.volsu.2022.1.2](https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.2)

Budanov M.A., Polunov A.Yu. (2024) Fundamentals of the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation and Improving the Conceptual Framework for Regulating Interethnic Relations. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 18–26. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26)

Kardashova I.B. (2022) Vectors of Development of Legislation in the Field of National Security. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*. № 11(99). P. 41–49. DOI: [10.17803/2311-5998.2022.99.11.041-049](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2022.99.11.041-049)

Kuleshov R.V., Fojgel E.I. (2022) Interethnic Relations: Organizational and Forensic Aspects of Modern Criminal Policy. *Vserossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal*. Vol. 16. No. 1. P. 111–121. DOI: [10.17150/2500-4255.2022.16\(1\).111-121](https://doi.org/10.17150/2500-4255.2022.16(1).111-121)

Kuzivanova O.Yu. (2015) The Problem of Conceptual Fundamentals of Modern National Policy of Russia (The Historical Background). *Vlast'*. No. 7. P. 143–149.

Maksimova O.V., Aronov I.Z. (2022) Modeling of the Ethno-Economic Consensus Between Economic Entities and Councils of Representatives of Indigenous and Small Peoples of the North of the Russian Federation. *Ekologicheskiy monitoring i modelirovaniye ekosistem*. Vol. 33. No. 1–2. P. 49–63. DOI: [10.21513/0207-2564-2022-1-2-49-63](https://doi.org/10.21513/0207-2564-2022-1-2-49-63)

Tarasova Yu.B. (2024) Ethnocultural Topics of Dissertational Researches in Culturology in the Context of the Russian Federation State National Policy Strategy. *Vestnik kul'tury i iskusstv*. No. 1(77). P. 93–99.

Tishkov V.A. (1996) *Kontseptual'naya evolyutsiya natsional'noy politiki v Rossii* [The conceptual evolution of national politics in Russia]. Moscow: Institut etnologii i antropologii im. N.N. Miklukho-Maklaya RAN.