

МИХАЙЛОВА Наталья Вячеславовна – доктор политических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82, стр. 1)

БУДАЕВА Дарима Цырендрожиевна – кандидат политических наук, доцент Бурятского государственного университета им. Доржи Банзарова (670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а; budaevad@gmail.com)

## УПРАВЛЕНИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ (МЕЖЭТНИЧЕСКИМ) СОГЛАСИЕМ: ИЗУЧЕННОСТЬ ВОПРОСА И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В работе автор отмечает, что вопрос об управлении межнациональным согласием, в т.ч. проблема децентрализованного регулирования межэтнического согласия, не получила в отечественной науке должного теоретического освещения. Однако в последние годы, несмотря на слабую разработанность теоретико-методологических вопросов регулирования межэтнического согласия, активно развивается практика передачи управленческих полномочий на нижестоящие уровни власти. Существующий дисбаланс между теоретической проработкой вопроса о децентрализации управления межнациональным согласием и управленческими практиками сдерживает оптимизацию взаимоотношений между центром и регионами.

**Ключевые слова:** национальная политика, управление межнациональным согласием, децентрализация регулирования межэтнического согласия

В отечественной науке достаточно серьезное внимание уделяется исследованию различных аспектов межнационального (межэтнического) согласия. Так, раскрыта сущность понятия «межнациональное (межэтническое) согласие», исследована роль межнационального (межэтнического) согласия в обеспечении единства и неделимости страны; выявлены общероссийские и региональные особенности данного вида согласия; изучены особенности формирования межнационального (межэтнического) согласия в различных социально-демографических группах населения и т.д. Во всех работах, посвященных различным аспектам межнационального (межэтнического) согласия, присутствует идея, что «объектом научного исследования может быть номинально и реально функционирующая этничность» [Дробижева 2003: 5]. Эта теоретико-методологическая позиция ученого обусловлена тем, что «в науке, в идеологии, дискурсе появилась возможность исходить из разных концепций, понятий, использовать разные термины... этничность стала интерпретироваться не как застывшая, вечная, а как изменяющееся, ситуативное явление, имеющее свою историю (возможность деконструкции) и используемое в разных контекстах (этническая идентичность, этноцентризм и т.д.) и соотношении с российской гражданской идентичностью» [Дробижева 2003: 12].

В государствах с развитым гражданским обществом не утратила свою значимость реально функционирующую этничность. Например, в Испании, наряду с политической нацией, продолжают сохраняться самоназвания «кастильцы», «каталонцы», «баски», «галисийцы»<sup>1</sup>, а в Англии – «англи-

<sup>1</sup> Интервью академика В. Тишкова. 17.03.2015. Доступ: <https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=657dd7d4-4aff-4474-8a82-4aa4935a39a0> (проверено 24.11.2024).

чане», «шотландцы», «северные ирландцы»<sup>1</sup> и др. И в России «так или иначе этничность, во всяком случае в ближайшей перспективе, вряд ли даст возможность забыть о себе» [Дробужева 2003: 20]. В связи с этим заслуживает большого внимания тезис, что «развитие гражданской нации в ближайшей перспективе в нашей стране нереально... гражданская нация определялась как общество, овладевшее государством и превратившее его в орудие защиты и реализации общественных интересов. Процесс овладения государством со стороны общества – весьма длительный, охватывающий десятилетия, если не века» [Паин 2016: 144].

Значит, по крайней мере, в обозримой перспективе в России вряд ли потеряют свою актуальность проблемы формирования, сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия. По большому счету, межнациональное (межэтническое) согласие – это «солнечное сплетение» общества, автоматически влияющее на все сферы общественно-политической жизни. Неслучайно поэтому задача гармоничного развития российского общества опирается на концепт дуальности, предполагающий оптимальное сочетание государственности (формирование и развитие российской нации, российской идентичности) с вопросами поликультурности, основанными на понимании значимости укрепления этнокультурного многообразия, не только обеспечивающего тесноту взаимодействия народов, но и способствующего развитию этнического самосознания (этничности). Теснота взаимодействия народов вокруг духовно-нравственных ценностей выступает важным фундаментом сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия.

Приступая к непосредственному анализу вопросов управления межнациональным (межэтническим) согласием, следует отметить, что существует богатая литература, посвященная различным аспектам национальной политики нашей страны, в рамках которых в основном попутно и в той мере, в какой это необходимо для раскрытия основной темы исследования, затрагиваются проблемы сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия. Это работы Р.Г. Абдулатипова, А.В. Абрамовой, М.А. Аствацатуровой, Л.Ф. Болтенковой, В.Ю. Зорина, В.А. Михайлова, С.А. Орешина, Ю.В. Попкова и многих других, посвященные государственному регулированию национальных и федеративных отношений; исследования В.С. Малахова, Э.А. Паина, В.А. Тишкова, С.Ю. Федюнина и др., рассматривающие проблемы актуализации этничности как фактора трансформационных изменений общества в условиях глобализации, ускоренного передвижения населения и роста этнонационализма; труды В.А. Ачкасова, И.А. Семененко и др., в которых раскрываются проблемы гражданской и этнической идентичностей как процессов и явлений, обеспечивающих установление межнационального (межэтнического) согласия, а порою накладывающихся и дополняющих друг друга, и т.д. Между тем в отечественной науке нет работ, специально посвященных анализу проблем управления межнациональным (межэтническим) согласием.

Общим трендом государственной национальной политики современной России, обозначенной во всех политико-управленческих документах (Концепция государственной национальной политики, Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 г. и многие другие), служит вопрос о сохранении и развитии межнационального (межэтнического) согла-

---

<sup>1</sup> Там же.

сия как фактора обеспечения национальной безопасности страны. Значит, проблемы сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия постоянно находятся в русле политико-управленческой практики нашей страны.

Существующий дисбаланс между уровнем изученности проблем управления общественно-политическим процессом, именуемым межнациональным (межэтническим) согласием, и управленческой практикой нашей страны в значительной мере обусловлен «сложившейся традицией разделения политики и управления. Данная дихотомия, обозначенная еще В. Вильсоном, с одной стороны, обусловила самостоятельное развитие науки государственного управления, но с другой – обернулась ослаблением внимания к другим видам управленческих отношений, складывающимся в политической сфере. Политическая наука изучала главным образом объективные процессы саморегуляции политической сферы, а проблематика управления и управленческих технологий в политике оказалась на периферии политологического знания» [Пушкарева 2005: 92].

Идентичная ситуация сложилась и в сфере исследования межнационального (межэтнического) согласия. С одной стороны, как уже сказано, существует чрезвычайно разнообразная литература, затрагивающая различные аспекты межнационального (межэтнического) согласия. С другой же стороны, несмотря на наличие богатой литературы, посвященной вопросам управления, особенно вопросам государственного управления (Г.В. Атаманчук, О.М. Рой, Н.И. Глазунова, М.С. Байнова, А.М. Барнашов и др.), на периферии политико-управленческого знания остались проблемы регулирования межнационального (межэтнического) согласия, в т.ч. вопросы централизации и децентрализации управленческих полномочий по регулированию рассматриваемого общественно-политического процесса.

Авторы, раскрывающие суть государственного управления, исходят из конституционного положения, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства. С этим конституционным предписанием согласуются слова известного государствоведа, указавшего, что «смысл и цели государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа» [Атаманчук 2000: 47]. Идентичного мнения придерживаются и другие ученые, писавшие, что «учет ожиданий и потребностей социума субъектами государственного управления приводит к общему знаменателю многоаспектные проявления управленческой деятельности, обеспечивает сохранение общественного порядка, расширение прав, свобод и возможностей граждан, повышение качества их жизни» [Глушакова, Вайсберг 2013: 4].

Как видим, отечественные ученые особое внимание уделяют вопросам согласования интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворения потребностей всего населения, а не отдельных граждан, а также защиты совместных интересов.

В сфере регулирования вопросов сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия государственное управление играет первую скрипку. Эта особенность полномочий государственного управления обусловлена тем, что «федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации»<sup>1</sup>. Эту политико-правовую установку

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации с изменениями 2022. Ст. 4, п. 2. Доступ: <http://duma.gov.ru/news/55446/> (проверено 24.11.2024).

государства поддерживают ведущие этнологи нашей страны, указывающие, что «определяющими в обеспечении межэтнического согласия и стабильности полиэтничных сообществ являются политика государства и влияние сильных институтов гражданского общества» [Тишков 2021: 271].

Централизация управления процессом развития межнационального (межэтнического) согласия на основе укрепления вертикали власти является необходимой предпосылкой согласования интересов личности и государства, этнических групп большинства и меньшинств, а в конечном счете — ведущим условием сохранения целостности полиэтничной страны. Поэтому подавляющее большинство политико-правовых документов, регулирующих вопросы сохранения и развития межнационального (межэтнического) согласия, направлены на создание единого законодательства, предусматривающего обеспечение управляемости этнополитических процессов, формирование общегражданских интересов и государственно-гражданской идентичности.

Однако в условиях чрезвычайного разнообразия историко-культурологических ценностей, серьезной дифференциации экономического развития субъектов РФ, существования географических и демографических межрегиональных различий централизованное управление имеет определенные ограничения. К их числу относятся а) затруднительность применения ситуативного подхода, опирающегося на возможности использования науки для оперативного решения возникших проблем; б) снижение ответственности региональных властей за действия вышестоящих органов власти; в) снижение оперативности в решении этнонациональных противоречий; г) ограниченность использования потенциала местного сообщества, опирающегося на учет и использование системы сдержек и противовесов локальных акторов, различающихся по политическим, экономическим, социокультурным интересам. И наконец, жесткое государственное принуждение со стороны федеральной власти может привести к потере доверия к ней как со стороны лидеров общественного мнения, так и широкого круга населения.

Следовательно, государству нужна не максимальная централизация управления межнациональным (межэтническим) согласием, а гармонизация управленческих действий и механизмов, которая предусмотрела бы разграничение полномочий между разными уровнями и ветвями власти, четко определила бы предметы ведения централизованного и децентрализованного регулирования этнополитической ситуации.

Обращаясь к хронологии вопроса, следует заметить, что в нашей стране (как в императорской России, так и в СССР) доминировало централизованное регулирование этнополитической ситуации. Однако доминирование жесткого вертикального администрирования не удержало государство от распада. Данная тенденция особенно четко проявилась в условиях трансформации российского общества 1990-х гг., когда оперативно был осуществлен распад страны по «национальным квартирам».

В настоящее время в нашей стране еще не разработана логически выверенная научная теория централизации и децентрализации национальной политики, которая позволила бы поднять систему государственного управления на новый качественный уровень и обеспечила бы разумное распределение полномочий между центром и регионами.

Тем не менее в управленческой практике постсоветской России, учитывая не только горький опыт прошлого, но и практику управления прогрессивных в этом отношении государств, предоставляющих большую

самостоятельность регионам, серьезное внимание стали уделять проблеме «дозированного» усиления или ослабления принципов и методов национальной политики, в т.ч. вопросам сочетания централизации и децентрализации управления межнациональным (межэтническим) согласием. Ярким подтверждением данной практики служит формирование в субъектах Российской Федерации органов власти, регулирующих различные аспекты внутрирегиональной национальной политики, и разработка ими стратегий, концепций, программ, планов и иных управленческих документов. С точки зрения децентрализации национальной политики разработку региональных политико-управленческих документов, при всей их погрешности (например, значительное дублирование федеральных нормативно-правовых материалов), можно оценить как поступательное движение в сторону совершенствования политико-управленческих процессов, создающих предпосылки для демократизации управленческих отношений, обеспечивающих строительство гражданского общества.

Однако в условиях доминирования современной бюджетной политики региональная национальная политика не всегда имеет финансовое подкрепление, что ограничивает возможности ее успешной реализации.

Общеизвестный недостаток федеральных финансовых ресурсов, направляемых на развитие региональной национальной политики, усугубляется незначительностью размеров региональных бюджетов, особенно в депрессивных регионах, а также нетранспарентностью регионального финансирования национальной политики. Все это ведет к ослаблению роли и значимости внутрирегионального управления национальными процессами.

Проблема управления межнациональным согласием отличается чрезвычайной актуальностью и на муниципальном уровне. В настоящее время в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено участие местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и(или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения. Вопросы укрепления межнационального и межконфессионального согласия, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, проблемы социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов по федеральному закону тоже отнесены к полномочиям местного самоуправления.

Вместе с тем передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется без финансового обеспечения, что обусловлено ограниченностью возможностей консолидированного бюджета страны. Данная ситуация усугубляется тем, что доходы местных бюджетов, формирующиеся в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, не обеспечивают полноценное развитие подавляющего большинства муниципальных образований. Единственное и большое преимущество муниципалитетов – это наличие минимальной социальной дистанции между властью и населением. Опираясь именно на данное преимущество муниципалитетов, законодатели предположили, что:

– мероприятия, направленные на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, наиболее действенны именно на

местном уровне, ибо они опираются на менталитет местных жителей, устоявшиеся традиции и обычаи;

— на уровне местного самоуправления существует бóльшая возможность своевременного и оперативного выявления этнонациональных вызовов и угроз, соответственно, профилактика терроризма и экстремизма, а также минимизация и(или) ликвидация последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения наиболее эффективны на уровне местного сообщества.

В заключение следует отметить, что в настоящее время продолжают существовать лакуны в сфере теоретико-методологического исследования управленческих проблем межнационального (межэтнического) согласия. К числу наименее изученных относится проблема разделения управленческих полномочий в сфере регулирования межнационального (межэтнического) согласия между разными уровнями и ветвями власти. Актуальность данного вопроса обусловлена тем, что Россия вышла на новый уровень федеративного строительства, которому имманентно присущи процессы децентрализации. В связи с этим централизация и децентрализация национальной политики в целом, в т.ч. проблемы разграничения полномочий по вопросам управления межнациональным (межэтническим) согласием, будучи имманентными характеристиками развитого федеративного государства, получили новое звучание.

#### Список литературы

Атаманчук Г.В. 2000. *Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)*. М.: Экономика. 301 с.

Глушакова О.В., Я.А. Вайсберг. 2013. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление». — *Сибирская финансовая школа*. № 6(101). С. 3-9.

Дробижева Л.М. 2003. *Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России*. М.: Центр общечеловеческих ценностей. 376 с.

Паин Э.А. 2016. Крупнейшие города в системе регулирования этнополитических отношений в РФ: постановка исследовательских задач. — *Политическая концептология*. № 4. С. 143-150.

Пушкарева Г.И. 2005. Политический менеджмент в системе управленческих отношений современного общества. — *Вестник Московского университета*. Сер. 21. Управление (государство и общество). № 3. С. 92-110.

Тишков В. А. 2021. *Национальная идея России*. М.: АСТ. 416 с.

MIKHAILOVA Natalya Vyacheslavovna, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (bld. 1, 82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571)

BUDAEVA Darima Tsyrendrozhievna, Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Dorzhi Banzarov Buryat State University (24a Smolina St, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670000; budaevad@gmail.com)

## MANAGEMENT OF INTERETHNIC (INTERNATIONAL) HARMONY: THE STUDY OF THE ISSUE AND MANAGEMENT PRACTICE

**Abstract.** The paper states that the issue of managing interethnic harmony, including the problem of decentralized regulation of interethnic harmony, has not received due theoretical coverage in Russian science. However, in recent years,

*despite the poor development of theoretical and methodological issues of regulating interethnic harmony, the practice of transferring management powers to subordinate levels of power is progressing. The existing imbalance between the theoretical development of the issue of decentralization of interethnic harmony management and management practices hinders the optimization of relations between the center and the regions.*

**Keywords:** national policy, interethnic harmony management, decentralization of regulation of interethnic harmony

---

*ЛУКУШИН Владимир Андреевич – главный специалист Института гуманитарных технологий и социального инжиниринга, лаборант-исследователь центра политических исследований, аспирант кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49; valukushin@fa.ru)*

## ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СОЗНАНИЯ (на примере дистанционного электронного голосования)

**Аннотация.** В настоящей статье представлены результаты исследования актуальной практики применения цифровых технологий в целях формирования общественного сознания на примере дистанционного электронного голосования (ДЭГ) в Российской Федерации. Методика исследования базируется на последовательном применении когнитивного картирования цифрового контента и автоматизированного социально-медийного анализа информационных потоков, способствующих легитимации системы ДЭГ в массовом сознании россиян. Определяются основные характеристики данного информационно-го потока в контексте эффективности применения для влияния на общественное сознание.

**Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование, цифровые технологии, социальные медиа, общественное сознание, общественное мнение, выборы, избирательный процесс, легитимация, легитимность

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету.*

**Проблемное поле.** Общественное сознание в самом широком понимании понимается как отображаемая в знаково-символической форме ориентировочная основа жизнедеятельности общества, как духовная составляющая его существования, которая содержит осмысленный им в определенном культурно-историческом контексте опыт человечества, оценку своего текущего положения и возможного будущего, доминирующие представления о системе основных ценностей-целей и ценностей-средств, об истине, о добре, справедливости и своем предназначении. Подобные характеристики теперь, в условиях радикального влияния на общественное сознание цифровых тех-