

# УПРАВЛЕНИЕ КУЛЬТУРНЫМ РАЗНООБРАЗИЕМ: ИСТОРИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ<sup>1</sup>

Паин Э.А.<sup>2</sup>

## Аннотация

*В статье дается анализ сущности сравнительно новой концепции – «управление культурным разнообразием» (УКР); предлагается ее дефиниция применительно к сфере государственного и муниципального управления. Отмечается специфика взаимоотношений между этой концепцией и различными моделями мировой этнической политики, проявившимися в XX и начале XXI в. («плавильный котел», «мультикультурализм» и «интеркультурализм»), в разной мере и в неодинаковых формах поддерживавших культурное разнообразие. Излагаются первые результаты исследовательского проекта по гранту РНФ «Новые подходы и методы регулирования этнополитических отношений на территории крупнейших городских агломераций России», основанного на концепции УКР. Важной частью проекта являются анализ достоинств и недостатков «Стратегии государственной национальной политики России на период до 2025 года» с позиций УКР и сопоставление российского и зарубежного опыта предотвращения, регулирования и преодоления конфликтов в сфере национальных отношений. Социологические исследования, проведенные в рамках проекта в трех городах РФ: Перми, Уфе и Ростове-на-Дону, – характеризуют предлагаемые изменения в проведении анализа межэтнических отношений в городах – перенос акцента с выявления конфликтности на объяснение причин невозникновения и преодоления конфликтов, а также на характеристику сложившихся механизмов взаимного приспособления различных этнотерриториальных групп населения. Новацией является и представление о городе как объекте и субъекте национальной политики. Исследования показали, что за прошедшие постсоветские годы острота «вертикальных» конфликтов по поводу суверенитета между республиками*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научной работы по гранту Российского научного фонда (РНФ) № 15-18-00064.

<sup>2</sup> Паин Эмиль Абрамович – доктор политических наук, профессор Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель исследовательского проекта Российского научного фонда № 15-18-00064. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: painea@mail.ru

и федеральным центром значительно ослабла, а «горизонтальных», межгрупповых конфликтов в городах, напротив, увеличилась. Однако новая ситуация пока не находит достаточного отражения в теории и практике управления. Статья отражает попытку восполнить этот пробел, опираясь на результаты проведенного исследования, и дает представление о предложениях по совершенствованию методологии национальной политики.

**Ключевые слова:** национальная политика, культурное разнообразие; управление культурным разнообразием; этнополитические отношения; гражданское участие; городские агломерации.

## Эволюция политики культурного разнообразия

Трудно сказать, когда впервые появилось в литературе словосочетание «управление многообразием» («diversity management»). Даже если согласиться с теми, кто полагает, что данное понятие появилось еще в первой половине XX в. для описания стратегий использования в фабричном производстве труда эмигрантов (Dass and Parker, 1999), то и в этом случае нельзя не признать, что в XXI в. в условиях глобализации оно приобретает новый смысл, быстро расширяя свою предметную область. Ныне управление культурным разнообразием не ограничивается отдельными бизнес-предприятиями и становится частью государственного управления. Однако не всегда эти перемены осознаются теми, кто в силу разных обстоятельств, иногда просто под влиянием моды, использует слова «управление культурным разнообразием» (УКР), хотя этим термином в разных областях описывают зачастую совершенно разные явления. При этом наименьшая определенность в использовании указанного термина характерна для государственного и муниципального управления. В этих сферах концептуализация предмета управления культурным разнообразием стала реальностью лишь на рубеже XX и XXI вв., а в российской практике появляется буквально на наших глазах.

Что касается регулирования межэтнических отношений, то наш проект по гранту РНФ «Новые подходы и методы регулирования этнополитических (межэтнических и межрелигиозных) отношений на территории крупнейших городских агломераций России» (2015–2017) едва ли не первым использует данное понятие, которому, применительно к задачам указанного проекта, было дано следующее рабочее определение: «Управление культурным разнообразием (УКР) является функцией публичной власти (public administration), имеющей целью координацию социокультурных отношений, а также практическую разработку мер по обеспечению мирного и взаимоприемлемого общежития людей с разной культурной (этнической, религиозной, расовой и др.) идентичностью в границах единого политического пространства (государства, региона или города)». Возможно, эта дефиниция будет представлять интерес и для других сфер государственного и муниципального управления.

Предложение использовать в российской практике хотя бы терминологию УКР может встретить серьезные возражения среди экспертов в сфере этнической политики, поскольку эта концепция и терминология прочно ассоциируются в сознании многих только с политикой «мультикультурализма», подвергнувшегося серьезной критике. Между тем эту политику справедливо критиковали, как мы еще покажем, вовсе не за поддержку культурного разнообразия, к тому же это не единственная, а ныне и не доминирующая версия УКР (Meer, Modood and Zapata-Barrero, 2016). Признаки управления культурным разнообразием известны со времен древнейших государств, которые были вынуждены совмещать разнообразие племен, языков и религий с универсальностью распоряжений правителя. В новое время эта концепция также изменялась, пройдя несколько стадий эволюции, изучаемых нами в рамках указанного исследовательского проекта и кратко обозначенных в данной статье.

**«Плавильный котел».** Этот термин появился в XX в., но отразил двухвековую политику США, направленную на гражданское смешение, «переплавку» разных народов в единую американскую нацию. Такую политику в одни времена превозносили как главный символ американского образа жизни, а в другие демонизировали в публикациях сторонников идеи «мультикультурализма», определяя ее как ассимиляционную и даже расистскую. Лишь в последние годы стали появляться взвешенные исследования и публикации на эту тему (Heike, 2014). На наш взгляд, политика «плавильного котла» была скорее интеграционной, чем ассимиляционной. Она никогда не приводила не только к полному подавлению, но даже и к уменьшению культурного разнообразия в стране, в том числе и этнического. Достаточно сказать, что, по данным Бюро переписей США, в этой стране к ноябрю 2015 г. использовали более 350 языков народов мира, в том числе и русский, на котором постоянно общаются в Америке около 880 тыс. человек (Census Bureau Reports, 2015). Некоторые языки и культуры, например культура европейских евреев ашкенази и их язык идиш, из всех стран мира лучше всего сохранились именно в США (Вайсман Э., 2002). Проблема политики «плавильного котла» состояла в том, что в США она долгое время уживалась с расовой дискриминацией, которая все же не была ее следствием. Во всяком случае, менее известный вариант этой политики, проводимой в странах Латинской Америки (например, в Бразилии), связью с расизмом не отмечен, и ныне характеризуется наименьшим, по мировым меркам, уровнем межэтнической и межрасовой конфликтности (List of ongoing Conflicts, 2017).

Какие бы дискуссии ни велись относительно оценки последствий концепции «плавильного котла», общепризнано, что она завершала собой эпоху становления государств-наций и предшествовала новому циклу в перманентном чередовании объединительных и разделительных процессов в эволюции человеческой культуры.

**Зарождение «мультикультурализма» как политического проекта.** В 1950–1970-е гг. стали появляться ранние формы политической реализации этой модели. Пожалуй, первым политическим документом, представляющим эту идею в XX в., стала Конституция Индии (1950). Чуть позже

были проведены политические дебаты относительно сущности и статуса культурного разнообразия в Швейцарской конфедерации, где в 1957 г. появился термин «мультикультурализм» (Бабич, Родионова, 2009).

И все же всемирную известность этот термин получил спустя 15–20 лет на основе политической практики Канады. В октябре 1971 г. мультикультурализм стал одним из опознавательных знаков политики правительства, возглавляемого Пьером Трюдо, проводившейся под лозунгом «Одна нация, два языка, много народов и культур».

Канаду считают истинной родиной политики «мультикультурализма», и не без основания, поскольку здесь сформировались его важнейшие принципы, такие как:

- признание государством культурного плюрализма в качестве нормы современного демократического общества;
- гарантии для индивидов и групп на сохранение своей культурной идентичности и специфичности;
- гарантии недопущения дискриминации по культурным различиям;
- государственное и общественное противодействие ксенофобии (Терборн, 2001).

Эта часть мультикультурализма и ныне преимущественно позитивно оценивается экспертами (Meer et al, 2016; Eckehart, 2017), хотя со временем стало ясно, что декларируемое равенство прав не в полной мере соблюдается – эта политика отражает интересы преимущественно меньшинств, нежели этнического большинства. Из Канады идеи мультикультурализма, связанные с защитой этнических меньшинств, были заимствованы и стали элементом государственной политики Австралии. В 1973 г. правительством лейбористов была создана государственная организация (Australian Institute of Multicultural Affairs), которой было поручено проведение курса на формирование в Австралии «мультикультурного общества» (Lopez, 2000). В 1975 г. в Швеции был принят закон о поддержке меньшинств, положивший начало политике мультикультурализма в этой стране (Eckehart, 2017). Затем Великобританией была воспринята антидискриминационная составляющая этой политики, и в 1976 г. создана специальная правительственная организация «Комиссия по расовому равенству» (Commission on Race Equality). В 1983 г. Нидерланды приняли базовые идеи мультикультурализма, выразив их в государственной программе «Политика в отношении этнических меньшинств» (Основные проблемы европейского мультикультурализма, 2012).

**Смещение проблематики УКР в сторону регулирования миграции и интеграции мигрантов.** Если пионеры мультикультурализма (Индия, Швейцария и Канада) применяли эту концепцию для регулирования взаимоотношений автохтонных народов своих стран, имеющих, в некоторых случаях, многовековой опыт совместного проживания на одной территории, то в 1980–1990-е гг. внимание как исследователей, так и политиков, занимавшихся проблемами межэтнических отношений, перемещается в сферу миграционных проблем и вопросов интеграции мигрантов различных национальностей и конфессий в принимающие сообщества.

Новые времена и новые условия требовали пересмотра трактовок многих понятий и прежде всего ключевого для мультикультурализма понятия – «этническое меньшинство». Вместо акцента на особый статус меньшинств правовые нормы стали подчеркивать их юридическую полноправность, равенство их статуса с представителями большинства. Этничность, языковая и религиозная принадлежность больше не воспринимались экспертами в качестве неотъемлемых свойств индивида или группы, а определялись как идентичности, свободно выбираемые гражданами. Права меньшинств перестали рассматриваться только как «добрая воля» государства, а закреплялись международными хартиями: Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств (1995), а затем Лундскими рекомендациями Совета Европы (1999) на ту же тему и рядом других международных документов. Уже сам факт присоединения к ним стран ЕС привел к тому, что те или иные черты мультикультурализма стали для этих стран общими.

Автор по собственному опыту работы в Администрации Президента РФ (1993–1999) знает, что в этот период модель мультикультурализма обсуждалась в России и даже предпринимались попытки имплементации ряда ее принципов в практику федеральных и региональных органов власти. К этому обязывало Россию и ратификация ею в 1998 г. Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

В 1990-е гг. ученые и юристы-практики существенно пересматривают и дополняют основные признаки государственной и муниципальной политики управления культурным разнообразием, включая в них, в частности, расширение сферы гражданской самоорганизации. Первоначально все эти веяния проявлялись только в границах парадигмы мультикультурализма (Taylor, 1994; Kymlicka, 1995).

**Критика мультикультурализма и новые концепции в сфере УКР.** В начале 2000-х гг. происходят перемены в рамках парадигмы УКР. В это время начинает нарастать критика мультикультурализма. В немалой степени этому способствовало и то, что само понятие «мультикультурализм» до сих пор является одним из наиболее расплывчатых в политическом лексиконе – каждый, его использующий, вкладывает в него свой смысл. Мультикультурализм больше не представляется единственной моделью, способной в полной мере отвечать потребностям управления культурным разнообразием.

Критика концепции мультикультурализма велась с различных позиций. С одной стороны, ее решительно отвергали национал-популисты вроде ле-пеновского Национального фронта во Франции, защищающие утопию культурного единообразия современных государств (такая критика не имеет существенной поддержки в мировой академической науке). С другой стороны, академические ученые, а также политики respectable направлений. Они не оспаривают идеи защиты культурного разнообразия, но выступают против побочных политических следствий мультикультурализма и прежде всего *коммунитаризма* – государственной политики, которая де-факто не столько поддерживает самобытные культуры, сколько спонсирует деятельность разрозненных общин (а зачастую



лишь их лидеров), поощряет параллельное существование этнических или конфессиональных обществ и усиливает замкнутость культурных групп (см. об этом: Паин, 2011). Первым из влиятельных политиков это отметил испанский премьер-министр Х.-М. Азнар, заявив, что «мультикультурализм раскалывает общество» (Aznar, 2002). Однако всемирный отклик вызвало не это выступление, а заявление канцлера Германии А. Меркель (16 октября 2010 г.): «Национальные общины живут бок о бок в одной стране, но не взаимодействуют». Именно это она назвала провалом, абсолютным крахом политики мультикультурализма (Меркель, 2010). Эту же идею подхватил президент Франции Н. Саркози: «Общество, в котором общины просто существуют рядом друг с другом, нам не нужны. Если кто-то приезжает во Францию, то он должен влиться в единое сообщество, являющееся национальным» (Саркози, 2011). И наиболее рельефно, на наш взгляд, охарактеризовал либеральную критику мультикультурализма премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон. 5 февраля 2011 г., выступая в Мюнхене на международной конференции по безопасности, он детально объяснил претензии европейских политиков к мультикультурализму, отмечая, что их вовсе не беспокоит наличие разных культур в едином государстве – это неизбежное явление эпохи глобализации. Реальную проблему представляет лишь отсутствие у части новых британцев единой гражданской, британской идентичности вследствие влияния мультикультурализма. «Великобритания, – заявил Д.Кэмерон, – поощряет параллельную, не связанную друг с другом жизнь различных культур», что приводит к «ослаблению коллективной идентичности» (Кэмерон, 2011).

Такая ситуация способствует дезориентации части мусульман, делая их восприимчивыми к воздействию экстремистских проповедников. Кэмерон ссылаясь на исследования, которые показали, что до трети молодых британских мусульман не причисляют себя к британскому сообществу, а идентифицируют себя со всемирной исламской уммой. Из этого лишенного гражданской идентичности сообщества, не заинтересованного в гражданском сотрудничестве, как раз и формируется слой тех радикальных групп, которые участвуют в террористических актах или в коллективных погромах на территории Британии. Несколько позже с подобными критическими заявлениями в адрес мультикультурализма выступили лидеры ряда других стран Европы, при этом в числе критиков были представители как праволиберальных, так и леволиберальных, социалистических партий.

В начале второй декады 2000-х гг. проблемы коммунитаризма существенно обострились в связи с произошедшим изменением структуры экономики развитых стран мира: радикальным сокращением трудоемких и экологически вредных производств, где был спрос на труд низкоквалифицированных и неквалифицированных мигрантов, и увеличением спроса на квалифицированный труд в наукоемком производстве и сфере услуг. Эти изменения привели к тому, что декларируемое «открытое общество» в развитых демократиях зачастую оказывалось закрытым для значительной части мигрантов, которые на протяжении жизни нескольких поколений не могут подняться с низших ступеней социально-имущественной

лестницы. В таких странах, как Франция и Великобритания (к Германии это относится в несколько меньшей мере), мигранты концентрируются в беднейших кварталах, с наихудшим медицинским обслуживанием и, что страшнее всего, наихудшим образованием, надолго закрепляющим их социальное отставание (Hosking, 2016). Одновременно в этих же странах возникают и «золотые гетто» богатых кварталов, в которых элитарные слои населения отгораживаются от проблем «простонародья», получающего от элитарных групп презрительные клички наподобие «реднеков» и др. Миграционный кризис 2015 г. лишь усилил эти проблемы. В результате миграций значительно возросла как доля незанятого населения, так и расходы государств на его социальное обеспечение. Все это резко увеличило налоговую нагрузку на занятое население и привело к усилению социального недовольства разных групп общества. Подъем национал-популизма в странах ЕС и США (2016–2017) в немалой степени стал следствием этих процессов, указывающих на несостоятельность мифа о переходе мира к «постнациональной» эпохе, развиваемого рядом теоретиков мультикультурализма (см., например: Терборн, 2001). Напротив, ныне необычайно возросла общественная потребность в преодолении социальной сегрегации и в общенациональной гражданской солидарности, в том числе и в странах, где она была, но подверглась эрозии под воздействием коммунитаризма.

Итак, 30–40 лет попыток реализации модели мультикультурализма почти повсеместно показали, что вместо интеграции мигрантов в принимающее сообщество (заявляемой как цель этой политики) под ее влиянием зачастую нарастают этноцентризм, этническая и религиозная дифференциация общества; проявляется сегрегация меньшинств, как добровольная, так и вынужденная. Мультикультурализм на уровне страны, а точнее одно из его проявлений – коммунитаризм, может оборачиваться жесткой сегрегацией на уровне локальных общин (подробнее об этом см.: Паин, 2011). И вот в экспертной среде стали формироваться и обосновываться альтернативные модели УКР. Их суть и назначение сводятся к тому, чтобы при сохранении основных достоинств мультикультурализма (в защите прав меньшинств, сохранении культурного разнообразия и в гарантиях свободы культурного выбора) направить усилия государства на развитие *доверия, диалога и взаимодействия* между разными социальными и этнокультурными группами населения. *Гражданское единство вместо сегрегации* – эта идея лежит в основе концепции *интеркультурализма* (interculturalism), зародившейся в Канаде, где в 1970-е гг. впервые начала осуществляться политика мультикультурализма и где, также раньше, чем в других странах, обнаружилось ее недостатки (Bouchard, 2011).

Критика мультикультурализма несколько не подорвала интерес к идее управления культурным разнообразием, напротив, именно с 2000-х гг. становится все яснее, что и признание культурных различий, и обеспечение равных возможностей для всех групп в социально-политической жизни – это задачи, от решения которых зависит успешное функционирование общества. В таком понимании концепция УКР позволяет по-новому взглянуть на суть

политического и экономического управления, устанавливая связи между разными сюжетами и проблемами, свойственными современным сложным обществам и проявляющимися как на национальном, так и на локальном городском уровне (Доклад о развитии человека, 2004).

К концу первой декады 2000-х гг. тематика УКР не только входит в повестку политических дебатов большинства развитых стран мира, но и становится предметом действий различных государственных и общественных структур. В это время в странах ЕС и Канаде создаются специальные министерства, правительственные ведомства и комиссии по решению вопросов, связанных с УКР. Для прояснения концептов и детального анализа актуальных проблем государством и муниципалитетами стали привлекаться академические эксперты, регулярно готовившие доклады по указанным вопросам (Wieviorka, 2008).

В основу новой версии УКР положены идеи «интеркультурализма» – общественной интеграции, межкультурного взаимодействия, развития горизонтальных связей и гражданской активности. Все они, на наш взгляд, чрезвычайно важны для совершенствования российских подходов к регулированию межэтнических отношений.

## Управление культурным разнообразием в «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года»

В современной России проявляется необходимость обновления теоретических парадигм в разных сферах государственного управления, в том числе и в сфере регулирования этнополитических отношений (этнических, религиозных, федеративных и пр.). Парадигма «национальной политики», которая в СССР и в постсоветской России долгое время была единственным теоретическим основанием для такого управления, сегодня требует корректив и дополнений, исходя из новых политических реалий и современных теоретических воззрений.

Возьмем в качестве примера основополагающий документ в области российской национальной политики – «Стратегию государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.» (Стратегия, 2012). В этом документе впервые в практике российского государственного управления появилось понятие «российская нация» как политическая категория, однако значительно чаще слова, содержащие корень «нация» («многонациональность» и «межнациональные отношения»), употребляются в качестве синонимов «полиэтничности» и «межэтнических отношений» (раздел II, в частности п. 9 Стратегии). Из контекста видно, что термины «нация» и «этнос», «национальность» и «народ» означают для авторов документа примерно одно и то же. Весь документ сосредоточен на решении сугубо этнических проблем, хотя на практике их чаще всего нельзя отделить от проблем другого рода – религиозных и миграционных, политических и социально-экономических. В этом отношении концепция УКР могла бы расширить возможности национальной политики, придав ей комплексный характер, поскольку УКР предполагает рассмотрение разных форм культурных различий – со-



циальных, религиозных, этнических, демографических и др. Это особенно важно в современных условиях возникновения новых форм идентичности, весьма неустойчивых в быстро изменяющемся мире.

Еще в начале 2000-х гг., за несколько лет до известных конфликтов с этнической окраской в российских городах социологи обратили внимание на взаимосвязь между социальным недовольством и этническими фобиями россиян. Лев Гудков тогда писал, что в современной России «комплекс социальных обид растет очень сильно, но, что характерно: он не становится социально окрашенным, а принимает форму национальных обид, чувства притеснения со стороны других, этнически чужих, национальных противников и врагов» (Гудков, 2002).

Исследования, проведенные в ходе нашего проекта по гранту РФФИ, указали на развитие этой тенденции в 2006–2013 гг. Анализ городских волнений (в г. Кондопога, Карелия, в 2006 г.; г. Москва, Манежная площадь, в 2010 г.; в г. Пугачев, Саратовская область, в Москве, в районе Бирюлево, и в Санкт-Петербурге, «Апраксин двор» в 2013 г.) показал, что возникающие в условиях социальной турбулентности вспышки ксенофобии и негативной консолидации городского населения приводят к быстрым изменениям образа врага, который может выступать *то как этнический, то как религиозный или политически «чужой»*.

Отметим, что размытый образа врага и быстрая смена ракурсов его рассмотрения вовсе не являются особенностью массового сознания жителей России. Такое же сложное сочетание гражданского протеста с анти-эмигрантскими, этническими, религиозными или расовыми фобиями было отмечено нами в ходе сравнительного анализа российских городских конфликтов с аналогичными конфликтами, проявившимися за рубежом: в Париже (2005 г.) и в американских городах Фергюсон, штат Миссури (2014–2015), и Балтимор, штат Мэрилэнд (2015 г.). Несмотря на то что городские столкновения в России, с одной стороны, и в изучаемых нами западных странах – с другой, вызваны разными структурными причинами (экономическими, историческими, политическими), их непосредственным триггером во всех случаях выступали однотипные факторы, прежде всего недовольство местного населения условиями жизни и деформация институтов власти в городах, их «оторванность» от потребностей и интересов местных жителей. Сравнительный анализ городских волнений позволил выявить и такие общие для разных стран негативные действия властей, как попытки возложить ответственность за «разжигание конфликтов» на «диаспоры» и поиск «простых решений» на местах, ничего не меняя в системе управления городом (Федюнин, 2016).

Вместе с тем в исследовании отчетливо проявились и различия между странами в характере городских конфликтов. Так, участники городских столкновений в России, в отличие от активистов относительно похожих городских конфликтов во Франции или США, не обращались напрямую к государственным органам (полиции, судам) с требованиями, чтобы те добросовестно исполняли предписанные законом функции. Напротив, толпа требовала вершить «правосудие» самостоятельно и наказать на месте ви-

новников того или иного конкретного происшествия, послужившего катализатором волнений. Российские горожане не верили в саму возможность повлиять на ситуацию на местном уровне (там же).

Сравнительный анализ конфликтов в разных странах укрепил нас во мнении, что современная этнополитическая конфликтность, особенно та, которая проявляется в городах, не может быть однозначно определена как межэтническая, межконфессиональная, межрасовая или как столкновение мигрантов и принимающего их населения. Перечисленные признаки конфликтов – это лишь *внешние проявления совокупности неких латентных процессов* (подробнее об этом см.: Паин, 2016). При этом формы проявления таких конфликтов и их последствия существенно зависят от сложившейся политической и гражданской культуры данного общества. В этой связи хотелось бы отметить одно из важных достоинств методологии управления культурным многообразием – она всегда направлена на выявление культурной специфики объекта исследования и управления. Прояснения такой специфики в «Стратегии национальной политики 2012» недостаточны. В ней ставится задача развития российской нации, но не определяется, какой тип политической нации будет формироваться на перспективу до 2025 г.

Еще в 2004 г. один из классиков современной политологии Хуан Линц и его сотрудники предложили выделять две политических нации: для унитарных государств – «национальное государство» (nation state), а для составных – «государство-нация» (state nation) (Linz, Stepan, Yadav, 2004). Мы не настаиваем на использовании именно этой классификации, но подчеркиваем настоятельную необходимость отразить в «Стратегии национальной политики» специфику формируемой политической нации с учетом особенностей нашего государства и общества.

**Составное государство.** Эта российская особенность проявляется не только в ином, нежели в унитарных странах, сочетании проблем интеграции мигрантов и гармонизации отношений между автохтонными народами Российской Федерации. Еще важнее то обстоятельство, что для *составных, многонациональных государств возможна иная траектория развития политической нации*, отличная от той, которая чаще всего наблюдалась в истории сравнительно однородных в этнокультурном отношении государств Европы, где политические нации исторически складывались вокруг одной этнической общности. В составных же государствах неизбежна селективная, очаговая и поэтапная последовательность развития наций. В этом случае в рамках формируемой политической нации долго будут сохраняться не только разнообразные этнические и религиозные идентичности, но и разный уровень развития гражданской культуры, а также неодинаковый уровень сохранности и влияния традиционных отношений. При этом граждане, безусловно, должны признавать единство базовых общеполитических норм в государстве.

**Этатизм и особая роль государства в политической системе.** В социологической и политологической литературе все чаще подчеркивается более значительная, чем в странах Запада, роль государственной власти

в жизни российского социума. В частности, в последние годы эту идею обосновывает в своей теории «неоэтакратизма» О. Шкаратан. По его мнению, «внутри евразийской цивилизации и на ее основе, на территории бывшего СССР сформировалась и развивалась этакратическая социетальная система... с ее собственными законами функционирования и развития» (Шкаратан, 2009, с. 466). Бывший директор Института социологии РАН Леокадия Дробижева отмечает, что для россиян «самым значимым фактором для консолидации является государство: оно набирает вдвое большее число голосов, чем любое другое значимое представление, объединяющее россиян, – 60–75%» (Дробижева, 2013, с. 81).

Этатизм имеет свои негативные последствия для формирования политической нации, поскольку он затрудняет развитие горизонтальных связей между людьми и ослабляет общественное доверие в стране. Как показывают сравнительные международные исследования, наша страна характеризуется одним из самых низких, по мировым меркам, и даже слабеющим доверием к общественным институтам и к другим членам сообщества (Bershidsky, 2017). Однако последствия низкого уровня доверия в разных социально-политических условиях оказываются неодинаковыми.

Эксперт Бершидский, обобщая для корпорации «Bloomberg L.P.» материалы сравнительных исследований, выделил два типа стран с пониженным, по сравнению с медианным для Европы, уровнем доверия. В одном случае в странах, где исторически господствовал этатизм (Россия, Венгрия и Польша), властям удастся компенсировать низкое межличностное и институциональное доверие за счет негативной консолидации перед лицом внешних врагов. Такой компенсации нет в другом типе стран – с преобладанием исторически низкой ценности государства как института (Греция, Италия, Румыния, Украина). Здесь общество характеризуется не только низким уровнем горизонтального и вертикального доверия, но и слабой общественной консолидацией. Если же население таких стран сталкивается с серьезными трудностями в процессе реформ, то доверие к государству и уровень общественной консолидации падают еще сильнее. В таких условиях чрезвычайно велика вероятность частой политической и экономической нестабильности (Bershidsky, 2017).

**Особая роль неформальных норм и межгрупповых социальных отношений.** Общеизвестно, что в государствах, в которых преобладают этатизм в массовом сознании и вертикально-административные подходы в государственном управлении, неформальные правила, в том числе патрон-клиентские отношения, значительно превалируют над формальными (Ledeneva, 2013).

Не вступая в дискуссию о масштабах и месте патрон-клиентских отношений в России и других постсоветских странах, мы не согласны с утвердившейся в литературе односторонней и крайне негативной оценкой неформальных отношений только как условия коррупции. Наши исследования показывают, что традиционные отношения могут играть важную позитивную роль в переходный период жизни нового государства. В ряде стран СНГ они не только компенсируют недостатки в социальном обеспечении населения (особенно

в сфере ухода за стариками и детьми), но и используются в программах экономического развития территорий (см.: Pain, 2015). Свежие исследования 2016 г. по проекту указанного гранта РНФ в Уфе и Ростове-на-Дону также показывают, что традиционные межгрупповые отношения во многих случаях выступают факторами предотвращения межэтнических конфликтов. Например, на основе таких отношений (в некоторых случаях в результате прямых договоренностей) между лидерами неформальных коалиций, включающих в себя как представителей бизнес-структур, так и общественных деятелей разных национальностей и конфессий, не раз удавалось не допустить перерастание конкуренции за экономические или административные ресурсы в этнополитические конфликты.

В «Стратегии государственной национальной политики до 2025 г.» одной из важнейших задач поставлено развитие общегражданского самосознания. Однако эта задача трактуется весьма узко как государственными служащими, так и значительной частью экспертов в области национальной политики, которые зачастую сводят ее к социальному конструированию почти исключительно с помощью усилий государственной власти и с использованием контролируемых государством информационно-культурных средств, включая просвещение, искусство и массовую информацию (Литаврин, 2016). На наш взгляд, для утверждения общегражданской идентичности и гражданской активности необходимо не только включение этой тематики в образование и в трансляцию системой массовых коммуникаций; крайне важно содействие со стороны государства и муниципалитетов реальным практикам общественной саморегуляции. Активизация участия людей в общественной жизни невозможна без создания для этого институциональных предпосылок, а они, в свою очередь, зависят от изменения законодательных основ общежития и культурного взаимодействия граждан России.

Позитивные стороны международного опыта освоения концепции УКР связаны прежде всего с внедрением в практику стран ЕС, Канады и США антидискриминационного законодательства, в наибольшей мере обеспечивающего укрепление доверия между людьми (Bouchard, 2011). В России антидискриминационной системы пока нет, более того, даже само понятие «дискриминация», по мнению экспертов, относительно редко и крайне фрагментарно применяется в законодательстве (Крусс, 2005).

Этнополитическая ситуация в России начала XXI в. существенно изменилась по сравнению с 1990-ми гг., в то время как методология «национальной политики» осталась прежней. В 1990-е гг. основные проблемы межнациональных отношений в России были связаны с этнической мобилизацией групп населения (так называемых «титовых национальностей» в республиках Российской Федерации), протекавшей в рамках процесса, получившего название «парад суверенитетов». В первой декаде XXI в. острота «вертикальных» конфликтов по поводу суверенитета между республиками и федеральным центром ослабла, а «горизонтальные», межгрупповые конфликты в городах стали проявляться заметнее и прежде всего в связи с беспрецедентным притоком мигрантов (подробнее об этом

см.: Паин, 2004). Города стали не только местом концентрации населения, но и основными двигателями развития современного государства и общества практически во всех сферах их жизни (Зубаревич, 2010; Glaeser, 2011). Изменились географические и содержательные характеристики этнополитических проблем: на первый план вышли те противоречия, которые чаще всего обозначают как межэтнические или межконфессиональные столкновения интересов мигрантов и принимающего сообщества на территории крупнейших городов и агломераций страны. В то же время выработка стратегии национальной политики пока осуществляется только в рамках всей страны и регионов, тогда как города по-прежнему остаются вне поля зрения стратегических разработок в национальной политике, за исключением городов-субъектов Федерации, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

## Город как субъект управления культурным разнообразием

Именно города являются основным местом проявления современного культурного разнообразия, в них же проявляются и наиболее острые вызовы роста разнообразия, связанные прежде всего с размыванием городской идентичности, снижением уровня доверия между разными группами населения и ослаблением общегородской солидарности. Эти факторы сокращают ресурсы городского управления и развития. Вместе с тем крупнейшие города накапливают и такие социальные ресурсы, при которых культурное разнообразие из проблемы может превратиться в действенный инструмент поддержания стабильности.

Блер Рубл, известный американский политолог-урбанист, выдвинул концепцию «прагматического плюрализма», суть которой сводится к тому, что само многообразие культурных сообществ (этнических, религиозных, расовых, сословных и др.) приводит к прагматической толерантности в силу необходимости взаимодействия с группами и лицами, в отношении которых долго могли складываться негативные стереотипы (Рубл, 2004). Исследования американского политолога-урбаниста показали, что лучшие руководители городского управления в трех городах (Чикаго, Москва и Осака) на рубеже XIX–XX вв. умело преодолевали эти стереотипы, создавали коалиции разнородных группировок, используя их для общего блага горожан и города. Одна из базовых гипотез нашего исследования состоит в том, что и ныне, спустя более чем век после времен, описываемых Б. Рублом, какие-то формы внутригрупповой сплоченности проявляются и оказывают стабилизирующее воздействие на межэтнические отношения в городах. Вероятно, в разных культурах степень внутригрупповой сплоченности неодинакова.

В качестве объектов исследования были выбраны: Уфа, Ростов-на-Дону и Пермь. Уфа – столица Башкирии, крупнейшей по численности населения республик России, также она интересна тем, что в городе совместно проживает три крупных российских этноса: русские (48,9% населения), татары (28,3%) и башкиры (17,1%), но при этом ни одна из групп не обладает воз-



возможностью доминировать. Ростов-на-Дону – «ворота Кавказа», «столица юга России» – город, возникший в XVIII в. как агломерация русской крепости и армянского города (Нахичевань), до сих пор сохраняющий особые традиции межэтнического взаимодействия, при этом находясь на границе с зонами повышенной нестабильности, как в регионе Северного Кавказа, так и на границе с Донбассом. Пермь – один из крупнейших центров Урала, город, долгое время считавшийся «столицей» российского гражданского общества. Мы предполагали, что этот фактор может оказать стабилизирующее воздействие на межэтнические отношения в городе и в зоне его притяжения.

Поскольку Москва является одним из субъектов Федерации, мы в данной статье ее не затронем (хотя она представлена в исследовательском проекте) и сосредоточимся только на городах, являющихся муниципальными образованиями, «городскими округами», которые фактически лишены функции управления культурным разнообразием и поддерживают стабильность межэтнических отношений лишь за счет исторически сложившихся механизмов саморегуляции, но, впрочем, действующих весьма успешно.

Как показали наши исследования, все три выбранных нами центра агломераций отличаются высоким уровнем социальной стабильности и имеют преимущества в обеспечении более низкого уровня межэтнической напряженности в сравнении с сопоставимыми по численности населения и социально-экономическому потенциалу городами соответствующего федерального округа. Так, в Поволжском округе Уфа имеет в указанном отношении преимущества в сравнении с Казанью; в Уральском – Пермь в сравнении с Екатеринбургом; на юге – Ростов-на-Дону в сравнении с Волгоградом, Воронежем и Краснодаром (если смотреть по количеству зафиксированных МВД проявлений межгрупповых столкновений и актов терроризма на этнической и религиозной основе). Отобранные нами города отличаются высокой долей коренных жителей, живущих в городе с рождения: в Ростове-на-Дону они составляют 76% населения, в Уфе – 60%, а в Перми – 53% (Вендина, 2016). Обычно уроженцы городов, постоянно проживающие в них, формируют ту социально-культурную определенность, которая помогает мигрантам понять стандарты поведения и приоритетные ценности жителей города. Это, в свою очередь, облегчает процесс интеграции мигрантов в принимающее сообщество. Исследования ФОМ по городам России показали, что выбранные нами города характеризуются одним из самых высоких в стране уровнем приверженности горожан к своему городу. Доля респондентов, не желающих переезжать из данного города в другое место, составила в Ростове-на-Дону 88%, в Перми – 82%, а это существенно выше среднего по России показателя (76%) для городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек. Только в Уфе этот показатель близок к среднему по России и составляет 74% (Вендина, 2016).

Уже первые результаты исследований в фокус-группах, проведенных в городах-объектах нашего исследования, показали, что существуют пока мало изученные механизмы саморегуляции, которые фактически и пре-

дотвращают значительную часть межэтнических конфликтов, но пока совершенно не учитываются в документах национальной политики. Так, выяснилось, что изучаемые города типичны для страны в целом с точки зрения преимущественно пассивного отношения жителей к участию в политических партиях, профсоюзных организациях, органах местного самоуправления или в таких организациях, как товарищества собственников жилья (ТСЖ), зато здесь весьма эффективно действуют неформальные организации разного типа. В Ростове-на-Дону это прежде всего соседские и дружеские связи. В социологическом исследовании ФОМ этот город характеризуется рекордно высокой долей респондентов, которые указывают ценность «дружба, общение с близкими, друзьями, знакомыми» – 73% при среднем по стране показателе в 48% для городов от 500 тыс. до 1 млн жителей (Вендина, 2016). Наши опросы в фокус-группах, а также интервью с экспертами и антропологические наблюдения показали, что и в русской среде города сложился особый тип социальных связей, который можно назвать «куначеством», как у народов Северного Кавказа. Это дружба, связанная с обязательствами взаимной защиты, обеспечения безопасности и экономической взаимопомощи. В Уфе взаимоотношения трех этнических сообществ формируют систему сдержек и противовесов, обеспечивающих поддержание этнополитической стабильности, а в Перми сильна общегородская солидарность и гражданская культура, подтверждаемая рейтингами демократичности регионов России, в которых Пермь неизменно входит в первую десятку, демонстрируя удивительную стабильность значения индекса демократичности на протяжении всего времени их замеров (Титков, 2016).

Самоорганизация населения позитивно воздействует на межэтнические отношения в изучаемых нами крупнейших городах, однако этот социальный ресурс не используется и не поддерживается городскими администрациями. Идея опоры на социальный капитал саморегулирования межэтнических отношений не проявилась в каких-либо документах городской этнической политики, да и сами эти документы оказались крайне редкими и разрозненными. Из трех городов лишь в одном была принята муниципальная программы «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Перми» (2014), в которой специальный блок мероприятий посвящен социальной и культурной адаптации мигрантов. Однако выявить какие-либо следы реализации этого блока нам не удалось ввиду отсутствия последующих распоряжений о выделении ресурсов на эти цели. Данная программа не корреспондируется и со стратегией социально-экономического развития Перми, принятой в том же, 2014 г.

В Башкирии Устав городского округа г. Уфа относит к вопросам местного значения «разработку и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия», но эта запись остается лишь декларацией, благим намерением, не опираясь на соответствующие программы и планы, не говоря уже об их социально-экономическом подкреплении.

В Ростове-на-Дону в документах городской администрации нет и записей о каких-либо планах или программах по межнациональным отношениям. Более того, наше исследование показало, что даже в региональных стратегиях национальной политики (зачастую лишь повторяющих идеи федеральной Стратегии) не учтена специфика крупнейших городов, республиканских и региональных столиц, не определены задачи их развития. И это несмотря на то, что в Уфе, Перми, Ростове-на-Дону и в сформировавшихся вокруг них агломерациях проживает свыше половины населения республики или области. Здесь же сосредоточена львиная доля ВВП соответствующего региона. Притом что эти города являются центрами притяжения почти всей массы мигрантов, прибывающих в регион, они фактически лишены функций управления в сфере межэтнических отношений и интеграции мигрантов.

Опрошенные нами эксперты считают такую ситуацию типичной для России и связывают ее с проявлением фундаментального несовершенства системы муниципального управления. Н.В. Зубаревич в ходе интервью отметила, что российский муниципалитет практически любого типа – это усеченная и крайне скованная управленческая структура, у которой отобраны и перенесены на уровень регионов все базовые полномочия, в первую очередь социальные. Даже у столиц регионов отобрано право сбора налогов, и крупнейшие города живут в основном за счет трансфертов, а уровень их дотационности обычно составляет около 58%, поэтому они ничего не решают и не определяют ни в одной из сфер внутренней политики страны. К тому же интересы администраций подобных муниципальных образований весьма ограничены. Они обычно проявляют заинтересованность в регулировании сфер дорожно-транспортного и коммунального хозяйства, социальной защиты населения. В меньшей степени их заботит образование и здравоохранение, а решение межэтнических проблем и вовсе аутсайдер в ряду интересов городских властей. Итак, в ходе интервью с экспертами выяснилось, что у муниципалитетов ныне нет: а) полномочий, б) возможностей и в) интереса для регулирования межэтнических отношений.

В России есть правовая база, которая позволяет крупнейшим городам, центрам городских округов осуществлять функции государственного управления в важнейших сферах жизни. Федеральный закон N 131-ФЗ (от 6 октября 2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что городские округа «могут осуществлять отдельные государственные полномочия» на основе специального федерального закона или закона субъектов Российской Федерации. Однако пока ни федеральные, ни региональные власти не проявляли инициативы в передаче городам и агломерациям таких полномочий. Также трудно вспомнить случаи, когда бы мэры крупных городов обращались к руководству региона или Федерации по вопросам, связанным с межкультурными отношениями.

Сравнительные исследования в России, США и Франции показали, что возможности предотвращения конфликтов, как правило, связаны со следу-

ющими действиями городских властей: а) политической интеграцией жителей – включением представителей меньшинств в системы управления городом; б) укреплением гражданских связей в форме поддержки общественных ассоциаций и участия населения в разработке общегородских проектов; в) созданием физических и виртуальных «зон контакта» в городском пространстве; г) политикой компромиссов и приемлемых уступок (Федюнин, 2016). Важнейшим фактором институционализации конфликтов является включение механизмов локальной демократии. К последним относятся публичные обсуждения сложных городских проблем с участием независимых экспертов, государственных служащих и представителей местного сообщества, а также другие публичные слушания.

Ничего похожего мы не обнаружили в исследованных нами городах России. Практически единственной формой воздействия администраций крупнейших городов на межэтнические отношения являются их периодические контакты в разной форме с лидерами этнических диаспор. Этот механизм управления использовался во многих странах мира, что и позволяет сделать вывод об ограниченности его возможностей: *во-первых*, взаимодействие с лидерами вовсе не означает связи с самими диаспорами, многие из которых представлены несколькими разными и конкурирующими организациями; *во-вторых*, взаимодействие властей со «старейшинами» общин в лучшем случае обеспечивает некоторый уровень контроля администраций ситуации в разных общинах, но никогда не помогает процессу интеграции мигрантов, этнических и религиозных меньшинств в городское сообщество (чем меньше представители диаспор интегрированы в городскую среду, тем больше зависимы от общин); *в-третьих*, такое взаимодействие акцентирует внимание общества на этнической и религиозной идентичности, ущемляя гражданскую идентичность, поэтому возвышение роли общин зачастую приводит к эффекту коммунитаризма, т.е. к расколу городского сообщества на параллельно существующие общины. Именно коммунитаризм, как уже отмечалось, подвергся серьезной и обоснованной критике в последние 10–15 лет как со стороны экспертов, так и политиков разных стран. К счастью, в России пока не возникло такое следствие коммунитаризма, как замкнутые этнические или религиозные кварталы, население которых становится тотальным невольником общин с их архаическими нормами жизни. Вместе с тем этнополитические процессы в России во многом повторяют тенденции, характерные в недавнем прошлом для этнополитической ситуации стран Запада, опиравшихся на политику коммунитаризма, и нельзя исключить воспроизводства в российских городах ряда его дефектов в условиях преобладающих сегодня нерегулируемых, стихийных процессов.

Стоит иметь в виду, что даже в странах с либерально-демократическими режимами, таких как государства ЕС и Канада, общественность которых традиционно с большой опаской относится к росту государственного регулирования, в последнее десятилетие проявилась тенденция отказа от сугубо стихийного развития и роста различных форм целенаправленного управляющего воздействия государства и муниципалитетов на процессы культур-

ного разнообразия. На основе анализа этого опыта в нашем исследовании были сформулированы некоторые общие подходы к управлению культурным разнообразием в масштабах крупнейших городов–центров агломераций. При этом такие подходы («политики») не являются альтернативными, напротив, чаще всего они используются в определенной комбинации. Наиболее общие типы таких «политик» могут быть сформулированы следующим образом:

- *политика косвенного ограничения культурного разнообразия*, прежде всего за счет использования селективных подходов по отношению к миграционным процессам, например в сфере селекции трудовых мигрантов по квалификационным признакам, уровню образования, знанию русского языка и ряда других социально-культурных признаков;
- *политика форсирования культурного разнообразия на локальном уровне* с целью недопущения формирования в городах замкнутых моноэтнических или моноконфессиональных кварталов приезжего населения;
- *политика ограничения культурной неопределенности* за счет комплекса мер по ориентированию мигрантов относительно культурного своеобразия города, базовых культурных ценностей жителей города, их представлений об «общем благе». Разумеется, культурные нормы и ценности подвижны, и их идентификация – это всегда процесс отбора и проверки, которые можно назвать, используя знаменитую формулу Эрнеста Ренана, «повседневным плебисцитом».

## Заключение

Со второй половины XX в. концепция управления культурным разнообразием, развиваясь и отбрасывая менее совершенные модели в пользу версий, более адекватных современным условиям, становилась все более влиятельной парадигмой государственного и муниципального управления в разных странах мира. Ее особое значение проявляется в тех областях жизни, которые и возникли как ответ на вызовы культурного разнообразия. Прежде всего это сферы регулирования межэтнических, межрелигиозных отношений и миграций.

Российская практика регулирования межэтнических отношений также отражает рост внимания властей к культурному разнообразию, свидетельством чего является выработка государственных концепций и стратегий в сфере межэтнических отношений и создание специальных ведомств (последнее из которых – Федеральное агентство по делам национальностей, создано весной 2015 г.). Вместе с тем, как уже отмечалось, сохраняются и устаревшие методологические подходы в национальной политике. Важнейшей целью нашего исследования стало заполнение отмеченных научных лакун, совершенствование методологии национальной политики. В результате проведенного анализа нами был сформулирован широкий спектр предложений по дополнению традиционной, принятой



в России, модели «национальной политики» новой парадигмой «управления культурным многообразием» и включения в нее проблематики городских агломераций. Кратко охарактеризуем пять важнейших предложений методологического характера.

1. *Необходимо раскрытие в российской практике государственного и муниципального управления позитивных возможностей парадигмы УКР, которая не ограничивается этническими (национальными) отношениями, а предусматривает рассмотрение совокупности этнических, религиозных, локально-культурных и социально-культурных явлений и поэтому может выступать как единая основа для совокупности взаимосвязанных «отраслевых» политик – этнической, конфессиональной, миграционной, культурно-образовательной и ряда других.*
2. *Концепция УКР должна облегчить переход от государство-центричной к общество-центричной парадигме управления. Данный процесс связан с целым рядом тенденций, носящих, по всей видимости, универсальный характер; главные из них – постепенная десакрализация публичной власти и рост роли общества в политической системе. В отличие от прежних эпох, современные концепции государственного управления подразумевают не столько контроль за населением, сколько ориентацию на предоставление ему услуг и взаимодействие власти и общества. Это верно и в отношении темы культурного разнообразия, воспроизводство которого связано с деятельностью не только государства, но и многочисленных социальных субъектов.*
3. *Государственное управление должно позволить по крайней мере, крупнейшим городам – центрам агломераций стать не только объектом, но и субъектом регулирования этнополитических отношений, что напрямую связано с расширением полномочий и ресурсных возможностей крупнейших городов, а также с изменением требований, предъявляемых к городским властям, которые должны осознавать, что они несут ответственность не только за «коммуналку» и состояние дорог. Все это позволило бы городским властям полнее использовать правовые возможности, предоставляемые Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Повышение субъектной роли городов в УКР напрямую связано с решением важнейшей задачи государственной национальной политики – развитие гражданского самосознания, поскольку города, прежде всего крупнейшие, являются основной средой развития гражданского общества и гражданской культуры.*
4. *Требуется уточнение целевых установок национальной политики в отношении городов, поскольку идея развития гражданской нации применима в целом для страны, но нуждается в конкретизации на уровне отдельных городов. Кроме того, города и особенно центры крупнейших агломераций всегда отличались более высоким уровнем территориальной концентрации социального, культурного, идейного разнообразия, чем страна в целом. Возможность мирного общежития столь различных сообществ всегда определялась не столько единством ценност-*

ных характеристик, сколько *системой сдержек и противовесов*. Это предложение предполагает необходимость исследования социальных механизмов, уравнивающих и компенсирующих межкультурные противоречия, а также изучение факторов *превращения культурного разнообразия из источника конфликтов в систему поддержания стабильности*.

5. *Целесообразно пересмотреть базовый теоретический постулат национальной политики, который в неявном виде повторяет принятую в СССР идею «догоняющей модернизации» («догоним и перегоним»)* и ранжирует культуры по степени достижения ими некой нормы (гражданской солидарности). В качестве замены мы предлагаем ориентироваться на концепцию «множественной современности» (*multiple modernities*), допускающую значительно большую гибкость в оценке эффективности управления культурными процессами и ориентирующую исследователей на поиск местного, специфического капитала модернизации (Eisenstadt, 2003). Ориентацию на формирование гражданской нации, принятую в Стратегии национальной политики, стоит дополнить задачами более полного использования *сложившихся форм самоорганизации и взаимодействия разных групп населения в городах*.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бабич И.Л., Родионова О.В. Теория и практика мультикультурализма / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – М.: ИЭА РАН, 2009. – Вып. 215.
2. Вендина О. Городские ответы на вызов этнокультурного разнообразия (Пермь, Уфа, Ростов-на-Дону) // Государственная служба. – 2016. – № 106. – Ноябрь-декабрь. – С. 74–83.
3. Гудков Л.Д. О развитии русского национализма. Стенограмма круглого стола на тему «Русский вопрос в России» в фонде Либеральная миссия. Москва, 4 ноября 2002 г. // Этнополитический экстремизм в России: социально-культурные истоки и причины неэффективности принимаемых мер противодействия. – URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0231/analit01.php> (дата обращения: 17.11.2017).

4. Доклад о развитии человека 2004: Культурная свобода в современном многообразном мире. – М.: Весь мир, 2004. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2004-russian> (дата обращения: 17.11.2017).
5. Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. – 2010. – № 5. – С. 5–19.
6. Идиш в США сдаваться не намерен. 2002 URL: <http://www.languages-study.com/yiddish/UStatistic.html> (дата обращения: 17.11.2017).
7. Кэмерон Д. Дэвид Кэмерон раскритиковал мультикультурную модель. 7 февраля 2011. URL: <http://lenta.ru/articles/2011/02/07/cameron/> (дата обращения: 17.11.2017).
8. Крусс В.И. Дискриминация и дифференцированный подход к обладателям конституционных прав и свобод // Государство и право. – 2005. – № 12. – С. 30 – 42.
9. Меркель А. Из выступления А. Меркель в Потсдаме перед молодежным крылом Христианско-демократического союза. – 2010. – URL: <http://www.newstube.ru/media/angela-merkel-mul-tikul-turalizm-provalilsya> (дата обращения: 17.11.2017).
10. Основные проблемы европейского мультикультурализма. – 2012. – URL: [http://studbooks.net/1143797/kulturologiya/osnovnye\\_problemy\\_evropeyskogo\\_multikulturalizma](http://studbooks.net/1143797/kulturologiya/osnovnye_problemy_evropeyskogo_multikulturalizma) (дата обращения: 17.11.2017).
11. Паин Э. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. – М.: Институт социологии РАН, 2004.
12. Паин Э. Закат вульгарного мультикультурализма как возрождение культуры модерна // Россия в глобальной политике. – 2011. – № 2. – С. 8–23.
13. Паин Э. Управление культурным разнообразием в городах: новая парадигма в регулировании этнополитических отношений в России // Государственная служба. – 2016. – Ноябрь–декабрь. – № 106. – С. 66–73.
14. Рубл Б. Стратегия большого города. – М.: Московская школа политических исследований, 2004.
15. Саркози Н. Теперь и Саркози признал, что политика мультикультурализма провалилась. 11 февраля 2011 г. AFP, Франция. – 2011. URL: <http://www.inosmi.ru/europe/20110211/166444540.html> (дата обращения: 17.11.2017).
16. Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666. URL: [http://www.minnac.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_1118\\_1.pdf](http://www.minnac.ru/res_ru/0_hfile_1118_1.pdf) (дата обращения: 29.10.2015).
17. Терборн Г. Мультикультурные общества // Социологическое обозрение. – 2001. – Т. 1. – № 1. – С. 58–61.
18. Титков А.С. Индекс демократии для регионов России: динамика 1990–2010-х годов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. – 2016. – № 2. – С. 81–104.
19. Федюнин С. Городские волнения: сравнительный анализ // Государственная служба. – 2016. – № 106. – Ноябрь–декабрь. – С. 81–89.
20. Шкаратан О.И. Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2009.
21. Aznar J.M. The Spanish Prime Minister Jose Maria Aznar Shares his Political Vision In An Exclusive Interview // The Guardian. Tuesday. April 30. 2002.
22. Bershidsky L. The West's Biggest Problem Is Dwindling Trust // Bloomberg. 04.01.2017. URL: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-01-04/the-west-s-biggest-problem-is-dwindling-trust> (дата обращения: 17.11.2017).

23. Bouchard G. What Is Interculturalism? // McGill Law Journal. 2011. N. 56. Vol. 2. P. 435–468.
24. Census Bureau Reports: at Least 350 Languages Spoken in U.S. Homes // U.S. Census Bureau. 2015. November 3. URL: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2015/cb15-185.html> (дата обращения: 17.11.2017).
25. Dass P., Parker B. Strategies for Managing Human Diversity: From Resistance to Learning // Academy of Management Executive. 1999. Vol. 13.
26. Eckehart M. How Sweden became Multicultural Helsingborg, Sweden: Logik Förlag, 2017.
27. Glaeser E. Triumph of the City. London: Macmillan, 2011.
28. Heike P. The Myth that Made America // An Introduction to American Studies. Transcript Verlag, 2014.
29. Hosking G. Why Has Nationalism Revived in Europe? Nations and Nationalism, 2016. Vol. 22. N. 2. P. 210–221.
30. Kymlicka W. Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford: Clarendon Press, 1995.
31. Ledeneva A.V. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
32. Linz J.J., Stepan A., Yadav Y. Nation State' or 'State Nation'? Conceptual Reflections and Some Spanish, Belgian and Indian Data. United Nations Development Programme, Humane Development Report Office. 2004. P. 8. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004\\_alfred\\_stepan.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004_alfred_stepan.pdf) (дата обращения: 17.11.2017).
33. List of Ongoing Conflicts. Updated on September 17. 2017. URL: <https://www.warsintheworld.com/?page=static1258254223> (дата обращения: 17.11.2017).
34. Lopez M. The Origins of Multiculturalism in Australian Politics 1945–1975. Melbourne University Press, 2000.
35. Meer N., Modood T., Zapata-Barrero R. Interculturalism and Multiculturalism. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2016.
36. Pain E. A Regional and National Diversity as a Factor of Public Administratio. Theory Development: Problem Statement // Public Administration Issues. 2015. Special Issue. P. 34–49.
37. Taylor Ch. The Politics of Recognition, in Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition, ed. by A. Gutmann. Princeton: Princeton University Press, 1992. P. 25–73.
38. Wieviorka M. La Diversité. Rapport à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Paris: Robert Laffont, 2008. P. 96.

# CULTURAL DIVERSITY MANAGEMENT: HISTORICAL MODELS AND MODERN PRACTICE IN THE SPHERE OF ETHNOPOLITICAL REGULATION

---

## Emil Pain

Doctor of Political Sciences, professor of NRU HSE

Head of the project under the RSF grant (N15-18-00064).

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: epain@hse.ru

## Abstract

This article provides a survey of a relatively new concept known as “management of cultural diversity”. The author outlines a definition of the concept in regards to the field of Public and Municipal administration. The concept of cultural diversity management is analyzed through its comparison with different political models such as “melting pot”, “multiculturalism”, and “interculturalism”. The article presents some key outcomes of the research realized in the project “New approaches and methods of ethno-political relations regulation on the territory of the largest urban agglomerations of Russia” and based on the concept in question. In particular, the article evaluates the new Russian National Policy Strategy and focuses on the comparison of Russian and foreign experience in preventing, regulating and managing ethnic conflicts. Sociological research on interethnic relations conducted in three Russian cities, namely Ufa, Perm and Rostov-on-Don, shifts the focus from detecting existing conflicts to analyzing the causes of the conflict non-emergence and resolution, as well as describing the mechanisms of interaction between different ethnic or local groups. Moreover, the city is seen as an object and subject of national policy.

The research shows that in the Post-Soviet era the importance of “vertical” conflicts to the federal centre confronting Russian republics has significantly decreased, while that of “horizontal”, i.e. inter-group, conflicts has gradually increased. However, this new situation has not been fully reflected in theory and practice of governance. The present article is aimed to fill this gap, based on the results of the above-mentioned research, and provides some propositions in order to improve the methodological grounds of national policy.

**Keywords:** national policy; cultural diversity; cultural diversity management; ethno-political relations; civic participation; urban agglomerations,

**Citation:** Pain, E.A. (2017). Upravlenie kul'turnym raznoobraziem: Istoricheskie modeli i sovremennaya praktika v sfere regulirovaniya etnopoliticheskikh otnosheniy [Cultural Diversity Management: Historical Models and Modern Practice in the Sphere of Ethno-political Relationships Regulation]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 77–102 (in Russian).



## REFERENCES

---

1. Aznar, J.M. (2002). The Spanish Prime Minister Jose Maria Aznar Shares His Political Vision in an Exclusive Interview. «*The Guardian*», Tuesday, April 30.
2. Babich, I. & Rodionova, O. (2009). *Teoriya i praktika multikulturalizma. Issledovaniya po prikladnoy i neotlozhnoy etnologii* [Theory and Practice of Multiculturalism. Researches of Applied and Pressing Ethnology]. Moscow: RAS, issue 215, p. 4.
3. Bershidsky, L. (2017). The West's Biggest Problem is Dwindling Trust. *Bloomberg*. 04.01.2017. Available at: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-01-04/the-west-s-biggest-problem-is-dwindling-trust> (accessed: 20 November, 2017).
4. Bouchard, G. (2015). What is Interculturalism? *McGill Law Journal*, vol. 56, no 2, pp. 435–468.
5. Cameron D. (2011). Devid Cameron raskritikoval multikulturnuyu model [David Cameron Criticized Multicultural Model]. *Lenta.ru*, 7 February. Available at: <http://lenta.ru/articles/2011/02/07/cameron/> (accessed: 17 November, 2017).
6. Census Bureau Reports (2015). *At Least 350 Languages Spoken in U.S. Homes*. U.S. Census Bureau. November 3. Available at: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2015/cb15-185.html> (accessed: 17 November, 2017).
7. Dass, P. & Parker, B. (1999). Strategies for Managing Human Diversity: From Resistance to Learning. *Academy of Management Executive*, vol. 13.
8. *Doklad o razvitii cheloveka: Kulturnaya svoboda v sovremennom mnogoobraznom mire, 2004*. [Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World]. Moscow: Ves' mir. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2004-russian> (accessed: 17 November, 2017).
9. Ekehart, M. (2017). *How Sweden became Multicultural*. Helsingborg, Sweden: Logik Förlag.
10. Fedyunin, S. (2016). Gorodskie volnenia: sravnitelnyi analiz [Urban Unrests: Comparative Analysis]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 106 (November – December), pp. 81–89.
11. Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. London: Macmillan,
12. Gudkov, L.D. (2004). *O razvitii russkogo natsionalizma. Stenogramma kruglogo stola na temu "Russkiy vopros v Rossii" v fonde Liberalnaya missia. Etnopoliticheskii ekstremizm v Rossii: sotsialno-kulturniye istoki i prichiny neeffektivnosti prinimaemykh mer protivodeistviya*. [About Development of Russian Nationalism. Verbatim Report of the Round Table on the Theme "Russian Issue in Russia" in the Fond "Liberal Mission". Ethnopolitical Extremism in Russia: Sociocultural Beginnings and Causes of the Inefficiency of Adopted Opposition Measures]. Moscow, November 4. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0231/analit01.php> (accessed: 17 November, 2017).
13. Heike, P. (2014). *The Myth that Made America. An Introduction to American Studies*. Transcript Verlag.
14. Hosking, G. (2016). Why has Nationalism Revived in Europe? *Nations and Nationalism*, vol. 22, no. 2, pp. 210–221.
15. Kruss, V. (2005). Diskriminatsia i differentsialnii podhod k obladatayem konstitutsionnih prav i svobod [Discrimination and Differential Approach to Possessors of Constitutional Rights and Liberty]. *Gosudarstvo i pravo*, no 12, pp. 30–42.

16. Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
17. Ledeneva, A.V. (2013). *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press
18. Linz, J.J., Stepan, A. & Yadav, Y. (2004). "Nation State" or "State Nation"? *Conceptual Reflections and Some Spanish, Belgian and Indian Data*. United Nations Development Programme, Humane Development Report Office, p. 8. Available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004\\_alfred\\_stepan.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004_alfred_stepan.pdf) (accessed: 17 November, 2017).
19. *List of Ongoing Conflicts* (2017). Updated on September 17, 2017. Available at: <https://www.warsintheworld.com/?page=static1258254223> (accessed: 17 November, 2017).
20. Lopez, M. (2000). *The Origins of Multiculturalism in Australian Politics 1945–1975*. Melbourne University Press.
21. Meer, N., Modood, T. & Zapata-Barrero, R. (2016). *Interculturalism and Multiculturalism*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
22. Merkel, A. (2010). *Iz vistupleniya A. Merkel v Potsdame pered molodezhnim krylom Khristiansko-demokraticheskogo soyuza* [From the Speech of A. Merkel in Potsdam in front of the Youth Wing of Christian Democratic Union]. Available at: <http://www.newstube.ru/media/angela-merkel-mul-tikul-turalizm-provalilsya> (accessed: 18 November, 2017).
23. *Osnovniye problemi evropeiskogo multikulturalizma* (2012). [Basic Problems of the European Multiculturalism]. Available at: [studbooks.net/1143797/kulturologiya/osnovnye\\_problemy\\_evropeyskogo\\_multikulturalizma](http://studbooks.net/1143797/kulturologiya/osnovnye_problemy_evropeyskogo_multikulturalizma) (accessed: 17 November, 2017).
24. Pain, E. (2004). *Etnopoliticheskiy mayatnik. Dinamika i mekhanizmy etnopoliticheskikh protsessov v postsovetskoj Rossii* [Ethno-political pendulum. Dynamics and mechanisms of Ethno-political processes in post-soviet Russia]. Moscow: IS RAN.
25. Pain, E. (2011). Zakat vulgarnogo multikulturalizma kak vozrozhdenie kultury moderna [The Decline of Multiculturalism, or the Revival of Modern Culture]. *Rossiya v globalnoi politike*, vol. 9, no 1, pp. 42–58.
26. Pain, E.A. (2015). Regional and National Diversity as a Factor of the Public Administration Theory Development: Problem Statement. *Public Administration Issues*. Special Issue, pp. 34–49.
27. Pain, E. (2016). Upravleniye kulturnim raznoobraziyem v gorodakh: novaya paradigma v regulirovanii etnopoliticheskikh otnosheniy v Rossii [Cultural Diversity Management in the Cities: New Paradigm for Ethnopolitical Regulation in Russia]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 106 (November – December), pp. 66–73
28. Ruble, B. (2004). *Strategiya bolshogo goroda* [Second Metropolis]. Moscow: Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy.
29. Sarkozy, N. (2011). Teper i Sarkozy priznal chto politika multikulturalizma provalilas' [Presently Sarkozy Accepted Too that the Policy of the Multiculturalism has Failed]. 11 February (AFP, France). Available at: <http://www.inosmi.ru/europe/20110211/166444540.html> (accessed: 17 November, 2017).
30. *Strategiya gosudarstvennoy natsionalnoy politiki RF na period do 2025. Utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii* [Strategy of the Government National Policy in Russia until 2025. Affirmed by the Decree of the RF President], 2012, N 1666. Available at: [http://www.minnac.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_1118\\_1.pdf](http://www.minnac.ru/res_ru/0_hfile_1118_1.pdf) (accessed: 17 November, 2017).
31. Terborn, G. (2001). Multikulturniye obshchestva [Multicultural Societies]. *Sotsiologicheskoye obozreniye*, vol. 1, no 1, pp. 58–61.

32. Titkov, A. (2016). Indeks demokratii dlya regionov Rossii: dinamika 1990–2010-h godov [Democracy Index for Russian Regions: Dynamics 1990–2010]. *Vestnik Permskogo universiteta*, Seriya Politologiya, no 2, p. 81–104.
33. Shkaratan, O. (2009). *Sotsial'no-ekonomicheskoye neravenstvo i ego vosпроизvodstvo v sovremennoy Rossii* [Socio-Economic Inequality and its Reproduction in Modern Russia]. Moscow: OLMA Media Group.
34. Taylor, Ch. (1992). The Politics of Recognition. In: *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, ed. by A. Gutmann. Princeton: Princeton University Press, pp. 25–73.
35. Vaisman, E. (2002). Idish v SSHA sdavatsa ne nameren [Yiddish in the USA don't Intend to Surrender]. Available at: <http://www.languages-study.com/yiddish/UStatistic.html> (accessed: 17 November, 2017).
36. Vendina, O. (2016). Gorodskie otvety na vyzov etnokulturnogo raznoobraziya (Perm, Ufa, Rostov-na-Donu) [Urban Answers to Challenge of Ethno Cultural Diversity (Permian, Ufa, Rostov-on-Don)]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 106 (November -December), pp. 74–83.
37. Wieviorka, M. (2008). *La Diversité. Rapport à la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*. Paris: Robert Laffont, p. 96.
38. Zubarevich, N. (2010). Goroda kak tsentry modernizatsii ekonomiki i chelovecheskogo kapitala [Cities as Centers for the Modernization of the Economy and Human Capital]. *Obshchestvenniye nauki i sovremennost'*, no 5, p. 5.