

Сергей УСТИНКИН, Екатерина РУДАКОВА, Наталья МОРОЗОВА

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Статья посвящена критериям и оценке эффективности этнонациональной политики в России на современном этапе. На основе сделанных выводов предложены пути оптимизации этнонациональной политики на каждом из этапов принятия и реализации политических решений в данной сфере.

The article is devoted to criteria and assessment of the ethnic and national policy in Russia at the present stage. On the basis of made conclusions ways of optimizing ethnic and national policy at each stage of the adoption and implementation of political decisions in this area are proposed.

### Ключевые слова:

оценка эффективности этнонациональной политики, этнонациональные процессы в России; evaluation of effectiveness of ethnic and national policy, ethnic and national processes in Russia.

### УСТИНКИН

Сергей  
Васильевич —  
д.и.н., профессор,  
заведующий  
кафедрой  
международных  
отношений  
и политоло-  
гии НГЛУ  
им. Н.А. Добролю-  
бова  
ustin@lunn.ru

### РУДАКОВА

Екатерина  
Константиновна —  
к.полит.н.,  
доцент кафедры  
международных  
отношений  
и политоло-  
гии НГЛУ  
им. Н.А. Добро-  
любова  
gk80@mail.ru

### МОРОЗОВА

Наталья  
Михайловна —  
аспирант кафедры  
международных  
отношений  
и политоло-  
гии НГЛУ  
им. Н.А. Добро-  
любова  
4379037@gmail.com

**В**опрос об оценке эффективности государственной этноконфессиональной политики продолжает сохранять остроту и актуальность. Доктрина национальной политики, действовавшая с 1996 г. по декабрь 2012 г., в сущности, являлась формальным концептом, ибо за 16 лет не была выработана системная оценка эффективности реализации национальной политики.

Оценка эффективности реализуемой политики является важнейшим этапом процесса принятия и реализации политических решений. Она связана с периодической оценкой фактической эффективности принятых политических решений, направленной на то, чтобы выявить срок окончания эффективного действия реализуемых решений и определить необходимость корректировки избранного политического курса путем накопления и разработки алгоритмов реализации стандартных политических решений<sup>1</sup>.

Эффективность этнополитики России следует оценивать на всех этапах процесса принятия и реализации политических решений (см. табл. 1).

Рассмотрим подробнее каждый этап процесса принятия и реализации политических решений в сфере этнополитики.

1. Совершенствование правовой базы развития институтов гражданского общества с целью возможности артикуляции этническими группами и организациями своих интересов.

Сегодня в России существует развитая система неправительственных организаций, отстаивающих и защищающих интересы различных этнических групп, проживающих как на территории национальных республик, так за их пределами, в рамках диаспор (наличие центров национальных культур, домов дружбы народов). Данный критерий свидетельствует о действующем механизме реализации этнической политики на региональном уровне. Во многих городах России действуют этнические общественные объединения и местные национально-культурные автономии, которые становятся важным инструментом гражданского общества по артикуляции интересов национальностей и их взаимодействию с властными структурами.

Однако, по признанию членов общероссийской общественной

<sup>1</sup> Устинкин С.В., Беляков Е.Н. и др. Политический менеджмент. — Н. Новгород, 2002, с. 43–62.

Таблица 1

## Критерии оценки эффективности этнополитики России

Этапы процесса принятия и реализации политических решений в сфере этнополитики	Критерии эффективности этнонациональной политики
1. Совершенствование правовой базы развития институтов гражданского общества с целью возможности артикуляции своих интересов этническими группами и организациями	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие правовой базы для равного доступа этнических групп и организаций к институционально-правовому оформлению</li> <li>• Развитая система этнологической и конфессиональной экспертизы с целью раннего выявления этнических групп и организаций противоправной направленности</li> <li>• Развитая система неправительственных организаций, отстаивающих интересы различных этнических групп, проживающих как на территории национальных республик, так и за их пределами, в рамках национальных диаспор</li> <li>• Система информационного сопровождения конструктивных проектов этнических групп и организаций, направленных на достижение целей этнополитики</li> </ul>
2. Политическое прогнозирование с целью краткосрочного и стратегического планирования в сфере этнополитики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Развитая система этноконфессионального мониторинга с целью многофакторного сбора информации об этноконфессиональных процессах в регионах России и приграничном пространстве</li> <li>• Наличие «мозговых центров» и экспертных информационных моделей для определения целей и задач этнополитики, анализа результатов этнонационального мониторинга</li> <li>• Система краткосрочного и долгосрочного прогнозирования в сфере раннего предупреждения конфликтов и противоправных ситуаций в этнической сфере</li> <li>• Наличие комплексного прогноза развития политической системы с учетом этнонационального фактора</li> </ul>
3. Участие этнических групп и организаций, экспертного сообщества в процессе разработки и принятия политических решений в сфере этнополитики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Равный доступ этнических групп и организаций к процессу разработки и обсуждению целей, задач, альтернатив в сфере этнополитики</li> <li>• Наличие механизма привлечения экспертного сообщества при принятии политических решений в сфере этнополитики</li> <li>• Доступ научного сообщества к актуальной информации в сфере этнонационального и этноконфессионального мониторинга с целью ее теоретического анализа и систематизации</li> </ul>
4. Теоретико-правовое совершенствование стратегии этнополитики на общегосударственном уровне	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизм разрешения противоречий между федеральными и региональными субъектами политики по поводу целей и задач этнополитики</li> <li>• Отсутствие противоречий между федеральным и региональным законодательствами в сфере этнополитики</li> <li>• Научная обоснованность, своевременность, непротиворечивость, адаптивность принимаемых политических решений в сфере этнополитики</li> </ul>
5. Комплекс работ по эффективному внедрению политических решений в сфере этнополитики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие плана реализации политических решений в сфере этнополитики на федеральном и региональном уровнях</li> <li>• Наличие институциональных, материальных, распорядительных и управленческих ресурсов для реализации политических решений в сфере этнополитики</li> <li>• Успешное преодоление возникающих проблем в сфере реализации решений этнополитики</li> </ul>
6. Контроль за реализацией политического решения в сфере этнополитики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Содержательный и организационный контроль с целью обеспечения единства решения и исполнения в сфере этнополитики</li> <li>• Контроль за эффективностью расходования финансовых средств при реализации этнополитики</li> </ul>
7. Оценка результатов реализации политических решений в сфере этнополитики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соответствие результата поставленным целям и задачам этнополитики: отсутствие напряженности и открытых конфликтов в регионе; экономическая, политическая и социальная стабильность в регионах России; отсутствие конфликтных ситуаций, связанных с миграционными процессами; возможность равного доступа к культуре и изучения национальных языков</li> <li>• Наличие ответственности исполнителей за реализацию политических решений в сфере этнополитики</li> </ul>

организации «Ассамблея народов России», которая была создана в 1998 г. и имеет 72 отделения в субъектах РФ, подобного рода организациям необходима серьезная перезагрузка. Их деятельность носит узконаправленный спонтанный характер, зачастую о мероприятиях организаций невозможно узнать, многие не имеют даже собственного сайта или печатного издания<sup>1</sup>.

Особой проблемой является выявление этнорелигиозных организаций экстремистской направленности на ранней стадии их институционализации. По-прежнему в России не созданы система и институт подготовки специалистов, способных давать экспертную оценку организации с целью выявления ранних признаков экстремистской направленности; подобная система в России только формируется. В 1998 г. в России была введена государственная религиозно-этническая экспертиза при регистрации религиозных организаций, однако качество экспертизы требует совершенствования<sup>2</sup>.

Дискуссионным в рамках развития этнонациональных объединений стал вопрос о деятельности национально-культурных автономий. Концепция национально-культурных автономий делает акцент на экстерриториальности этнокультурного самоопределения, дополняющей другие формы самоопределения. В соответствии с законом «О национально-культурной автономии» этнические общины получили возможность не только развивать свою культуру, решать вопросы, связанные с образованием и языком, но и отстаивать свои права в социально-политической сфере. Экстерриториальный характер автономий делает их в соответствии с законом единственной формой представительства интересов внешних и внутренних диаспор.

Практика показывает, что предусмотренная законом форма этнокультурной организации практически сразу начала активно использоваться представителями заинтересованных этносов, показателем чего может служить факт увеличения дота-

ций из федерального бюджета. По заключению руководства Минрегиона, проблема реализации деятельности национально-культурных автономий и некоммерческих организаций приобретает наибольшую остроту в вопросе предоставления данным организациям помещений, здесь необходимо взаимодействие с региональными и федеральными органами исполнительной власти.

К положительным тенденциям можно отнести то, что в большинстве субъектов федерации созданы различные консультативные органы по ключевым вопросам межнациональных отношений, растет интенсивность консультаций органов власти с национальными общественными объединениями по наиболее острым и проблемным вопросам.

2. Политическое прогнозирование с целью краткосрочного и стратегического планирования в сфере этнополитики.

Оценку эффективности этнонациональной политики в России затрудняет отсутствие государственного этноконфессионального мониторинга. В России до сих пор не существует система и законодательная база для проведения этнологической экспертизы законопроектов, а также системного мониторинга этноконфессиональной обстановки. Этнологическая экспертиза юридически закреплена лишь в законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 1999 г. и в настоящее время может осуществляться в 3 вариантах – как самостоятельное исследование, в рамках экологической или историко-культурной экспертизы<sup>3</sup>.

Новая Стратегия государственной национальной политики не содержит положений об этнологической экспертизе и ограничивается формулировкой о необходимости «укрепления правовых основ и экспертного обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними проявлений экстремизма и терроризма»<sup>4</sup>.

На государственном уровне этнологическая экспертиза сегодня проводится исключительно силами и средствами

<sup>1</sup> Ассамблея народов России планирует перезагрузку // Национальный акцент; <http://nazaccent.ru/content/6837-assambleya-narodov-rossii-planiruet-perezagruzku.html>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 03.06.1998 № 565 «О порядке проведения государственной религиозно-этнической экспертизы».

<sup>3</sup> Адаев В.Н. Из опыта проведения этнологической экспертизы в Урало-Сибирском регионе. – Ханты-Мансийск, 2008.

<sup>4</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ до 2025 г. // [http://www.minnac.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_1118\\_1.pdf](http://www.minnac.ru/res_ru/0_hfile_1118_1.pdf)

служб безопасности с целью выявления угрозы национальной безопасности и противодействия ей. Все результаты подобного рода исследований недоступны для научной общественности, что затрудняет возможность научного анализа в сфере этноконфессиональных процессов.

На негосударственном уровне при ИЭА РАН действует неправительственная общественная организация «Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов», которая выполняет оценку социально-экономической и общественно-политической ситуации по 47 индикаторам. Данная система работает уже более 20 лет, выявляя проблемы, связанные с сепаратизмом, ксенофобией, преступлениями на этнической почве. Данные этой организации уникальны и могут служить источником для более детального этноконфессионального анализа. Они должны обязательно учитываться на стадии разработки и принятия политических решений в сфере этнополитики. Важным достижением Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов стало появление сообщества экспертов России и стран СНГ по проблемам этнополитики, что частично решило проблему научного сопровождения процесса принятия решений в области этнонациональной политики.

Существующие недоверие и настороженность официальных российских властей к проекту этой организации в связи с зарубежным финансированием проекта должны быть преодолены. В развитии и поддержке подобного рода проектов должен быть сделан решающий прорыв, тогда этноконфессиональный мониторинг будет иметь перспективу<sup>1</sup>. Это идея поддерживается и представителями Общественной палаты России: «... в наших условиях должна быть введена этнологическая экспертиза не только законопроектов, правовых основ нашей деятельности, а этнологическая экспертиза во всех направлениях хозяйственной жизни, социальной и политической деятельности — и с точки зрения экономики, и с точки зрения социальной сферы, образования и так далее».

Отсутствие достоверных систематизи-

рованных данных о развитии регионов России не позволяет оценить эффективность мероприятий в сфере этнонациональной политики на сегодняшний день, разработать научно обоснованные альтернативные подходы в решении различных проблем в этой сфере.

3. Участие этнических групп и организаций, экспертного сообщества в процессе разработки и принятия политических решений в сфере этнополитики.

Сегодня наблюдается более активное участие представителей различных национальностей и этнических групп, общественных организаций в разработке политических решений в сфере этнополитики. Однако важнейшим критерием эффективности этнополитики является учет реальных интересов и проблем всех этнических групп, включая коренные малочисленные народы. На практике же все обстоит иначе. К примеру, представителей коренных народов Севера, представителей Ассоциации коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока не пригласили участвовать в разработке документа «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

Необходимо создать платформу для разрешения разногласий в сфере этнонациональной политики. Зачастую приоритеты национальной политики могут видеться по-разному на местах и в центре, т.к. интерес национального субъекта, национальной элиты может отличаться от целей и интересов центральной власти. Тем не менее видится, что курс национальной политики на местах не должен кардинально отличаться от приоритетов общенациональной политики. Так, зачастую во взаимоотношениях этносов на региональном уровне в России существует перекоп в сторону отстаивания интересов титульного этноса с позиций региональной элиты, что находит непосредственное отражение в реализации национальной политики на местах<sup>2</sup>.

4. Теоретико-правовое совершенствование стратегии этнополитики на общегосударственном уровне.

При сравнении с утратившей силу

<sup>1</sup> Тишков В. Опыт этнологического мониторинга. — М.: ИЭА РАН, 2005.

<sup>2</sup> Морозова Н.М. Критерии оценки эффективности национальной политики // Власть, 2012, № 5, с. 88–90.

Концепцией государственной национальной политики новая Стратегия государственной национальной политики учитывает многие современные тенденции развития российского общества, достаточно корректно определяет основные направления развития сферы межэтнических и межнациональных отношений в России. Тем не менее идеологический поиск устойчивой модели этнонациональной политики продолжается: «...государственная национальная политика России нуждается в новых концептуальных подходах с учетом необходимости решения вновь возникающих проблем»<sup>1</sup>.

Продолжаются дискуссии и в научном сообществе по поводу реализуемой модели этнонациональной политики. Так, в своей статье «Россия: национальный вопрос» В. Путин выступил с критикой мультикультурной модели развития и охарактеризовал реализуемую этнонациональную стратегию в России как гражданско-патриотическую модель, основанную «на самоопределении русского народа как полиэтнической цивилизации, скрепленной русским культурным ядром»<sup>2</sup>.

Самым дискутируемым при принятии новой Стратегии стал вопрос об отмене национальных автономий. Звучали предложения о трансформации административно-территориального деления России, в частности, предлагалось упразднить национальные автономии. Однако в ходе обсуждений было решено, что «национальный статус трогать нельзя ни в коем случае, это просто приведет к появлению совершенно не нужных дополнительных центров напряжения внутри страны»<sup>3</sup>.

Недостатком существующей модели этнонациональной политики является акцент на борьбе с негативными явлениями в этноконфессиональной сфере. Тем не менее этнонациональная политика не может строиться исключительно на противодействии негативным тенденциям, необходимо задействовать целый пласт государственных и общественных инстру-

ментов с целью теоретического и информационного сопровождения конструктивных проектов в сфере межкультурного диалога, достижения межнационального мира и согласия, воспитания толерантности.

5. Комплекс работ по эффективному внедрению политических решений в сфере этнополитики.

По решению президента РФ вопросы государственной национальной политики могут выноситься на рассмотрение Совета безопасности РФ. Комплексные проблемы обеспечения государственной национальной политики могут рассматриваться на заседаниях Государственного совета РФ, Общественной палаты РФ с участием совещательных и консультативных органов, созданных для обеспечения конституционных полномочий президента РФ<sup>4</sup>.

По мнению специалистов, система реализации этнонациональной политики сегодня неэффективна. Функции по реализации национальной политики распределены между целым рядом ведомств: Министерством внутренних дел, Министерством иностранных дел и Министерством экономического развития. В связи с этим было внесено предложение о воссоздании Министерства РФ по делам национальностей и региональной политике, которое было упразднено в 2001 г. А. Брод, соруководитель рабочей группы Общественной палаты РФ по анализу, предупреждению и урегулированию межнациональных конфликтов, утверждает, что «в связи с особенностью регионов должен быть отдельный специальный орган, который будет координировать национальную политику, взаимодействовать с силовыми структурами, со структурами, отвечающими за гуманитарный блок, должен быть серьезный мониторинг, работа по предупреждению межнациональных рисков»<sup>5</sup>.

Помимо этого, отсутствует отлаженная система реализации национальной политики, нет четко прописанных механизмов реализации положений стратегии, а обозначенные — прописаны весьма размыто.

<sup>1</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ до 2025 г. [http://www.minnac.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_1118\\_1.pdf](http://www.minnac.ru/res_ru/0_hfile_1118_1.pdf)

<sup>2</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета, 2012, 23 янв.

<sup>3</sup> Ермакова Е. В России появилась стратегия национальной политики // Взгляд, 2012, 20 дек.; <http://www.newbur.ru/articles/11596>

<sup>4</sup> Стратегия государственной национальной политики до 2025 г. // [www.minnac.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_1118\\_1.pdf](http://www.minnac.ru/res_ru/0_hfile_1118_1.pdf)

<sup>5</sup> Нужно ли России Министерство по делам национальностей // Трибуна Общественной палаты, 2012, 24 окт.; <http://top.oprf.ru/main/9344.html>



Предполагается, что правительство РФ в ближайшее время предложит систему мер, способствующих развитию направлений, обозначенных в стратегии национальной политики, и гармонизации межнациональных и межэтнических отношений, а на местном уровне идет процесс утверждения планов по реализации стратегии.

6. Контроль за реализацией политических решений в сфере этнополитики.

Контроль за ходом реализации настоящей Стратегии осуществляется на основе ежегодного доклада правительства РФ президенту РФ о состоянии и тенденциях развития общественных отношений в сфере государственной национальной политики, а также регулярных докладов о состоянии и тенденциях развития отдельных народов России и о состоянии и тенденциях развития межнациональных отношений в регионах РФ.

Необходимо усилить содержательный контроль с целью обеспечения единства решения и исполнения, а также организационный контроль. Особую проблему представляет финансовый контроль за эффективностью расходования средств, выделяемых на проекты в сфере этнонациональной политики.

7. Оценка результатов реализации политических решений в сфере этнополитики.

Крайне негативным фактором существующей национальной политики является отсутствие четких критериев оценки эффективности этнонациональной политики. Существуют два официальных списка, включающих критерии оценки эффективности деятельности органов региональной власти и органов местного самоуправления. В данных списках перечислены достаточно общие показатели, которые не позволяют увидеть объективную картину по итогам мероприятий, реализуемых в сфере национальной политики. Сложность оценки эффективности национальной политики заключается еще и в том, что ее результаты не всегда могут быть представлены в числовом выражении, могут носить субъективный характер<sup>1</sup>.

*Статья подготовлена в рамках государственного задания на выполнение проекта 6.8221.2013 «Оценка эффективности управления этническими конфликтами в современной РФ».*

<sup>1</sup> Морозова Н.М. Указ. соч.