

Алфимцев Владимир Николаевич

## **СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2025 ГОДА: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

В статье рассмотрены основные положения Стратегии государственной национальной политики до 2025 года. Дается оценка потенциальной эффективности предусмотренного Стратегией механизма ее реализации и предлагается авторская формулировка отдельных принципов государственной национальной политики. Автор приходит к выводу о начале нового этапа в развитии государственной национальной политики.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2013/5-2/1.html](http://www.gramota.net/materials/3/2013/5-2/1.html)

Источник

### **Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 5 (31): в 2-х ч. Ч. II. С. 13-17. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2013/5-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2013/5-2/)

### **© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 342.4

**Юридические науки**

*В статье рассмотрены основные положения Стратегии государственной национальной политики до 2025 года. Дается оценка потенциальной эффективности предусмотренного Стратегией механизма ее реализации и предлагается авторская формулировка отдельных принципов государственной национальной политики. Автор приходит к выводу о начале нового этапа в развитии государственной национальной политики.*

*Ключевые слова и фразы:* стратегия государственной национальной политики; правовой анализ; приоритетные направления; эффективность механизма реализации; принципы государственной национальной политики; этап «формирования нации».

**Алфимцев Владимир Николаевич**, к.ю.н.

*ГУ МВД России по Московской области*

*v.alfim@mail.ru*

### **СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2025 ГОДА: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ<sup>©</sup>**

Во исполнение указа Президента «Об обеспечении межнационального мира и согласия» в декабре 2012 года вместо Концепции государственной национальной политики была принята Стратегия государственной национальной политики до 2025 года, утвержденная указом Президента от 19.12.2012 № 1666 (далее - Стратегия) [3].

Как отметил А. М. Юсуповский, национальная политика не сводится к политике «в области межэтнических отношений», она носит системный характер, сопрягаясь с демографической, миграционной политикой, и направлена, в том числе, на развитие человеческого потенциала [6, с. 60]. А учитывая фактор многонациональности российского государства, национальная политика становится основой его стабильности, и Стратегия приобретает первостепенное значение.

Правовой анализ Стратегии позволит выделить способные оказать позитивное влияние на совершенствование государственной национальной политики положения, а также положения, в определенной степени «тормозящие» прогресс, оценить потенциальную эффективность механизма ее реализации и как итог сделать вывод о ее возможном воздействии на сферу межнациональных и межэтнических отношений в России.

Стратегия – это система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Стратегия состоит из четырех глав, в которых последовательно отражаются состояние межнациональных и межэтнических отношений в Российской Федерации, цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации, механизм реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

Анализ Стратегии позволяет говорить о широте проведенной работы при ее создании, об осязаемом шаге вперед в нормативном регулировании государственной национальной политики и противодействии межнациональным противоречиям.

В ее тексте учтены многие элементы современной социально-правовой парадигмы, требующие правового регулирования уже многие годы, и в то же время введены новые понятия, которым еще предстоит утвердиться в правовом пространстве России.

В качестве очевиднейших «плюсов» принятой Стратегии следует отметить факт выделения негативных факторов, влияющих на развитие межнациональных и межэтнических отношений, среди которых особенно хочется отметить следующие:

- высокий уровень социального и имущественного неравенства, региональной экономической дифференциации;
- недостаточность образовательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения;
- правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти;
- недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах Российской Федерации.

Такой подход свидетельствует о четком понимании со стороны государственной власти проблем, беспокоящих российское общество. Кроме того, именно выделенные факторы составляют в том числе и основные причины возникновения противоречий на межнациональной и межэтнической почве.

В Стратегии впервые на нормативном уровне вводится понятие «российская нация» как тождественный термин «многонациональному народу Российской Федерации».

Вместе с тем, как отмечал В. А. Тишков, российский народ как гражданская нация и его обозначение словом «россияне» или отвергаются крайними этнонационалистами, или отрицание скрыто в тезисе формирования российской нации как проекта для будущего. Это отрицание, а не недостаток схожести и солидарности россиян, и есть основное препятствие для признания существования российской нации. Преодоление этого отрицания, собственно говоря, и есть «нации-строительство» или «формирование нации» [5, с. 2].

Тем самым введение в правовом акте термина «российская нация» может свидетельствовать о начале нового этапа в отечественной национальной политике. А именно этапа формирования новой «российской идентичности» в смысле общегражданского понятия «нация», которая объединит все этнические группы, проживающие на территории России, или этапа «формирования нации».

Положительным примером последовательности в формировании государственной национальной политики видится отражение в тексте, вслед за статьей В. В. Путина «Россия: национальный вопрос», объединяющей роли русского народа и единого культурного (цивилизационного) кода, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру [4].

Также следует отметить, что авторами учтен аспект религиозных противоречий и их неотъемлемая связь с национальными и этническими противоречиями. Кроме этого в качестве одного из основополагающих принципов государственной национальной политики выделено своевременное и мирное разрешение межнациональных и межэтнических противоречий и конфликтов.

Перспективным видится введение в Стратегию термина «система социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов», в задачи по формированию которой входят: противодействие формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку; совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества; использование потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Данные задачи имеют огромное значение. Во-первых, наконец-то поставлена точка в вопросе о возможности и целесообразности создания на территории крупных российских городов «этнических районов». Во-вторых, обозначено приоритетное направление интеграции мигрантов в российское общество. В-третьих, отмечена положительная роль евразийских интеграционных процессов, которые после геополитической катастрофы конца XX века и последующими за ней центробежными силами, приведшими к многочисленным межнациональным конфликтам, несомненно, будут иметь определяющее значение в становлении межнационального мира и согласия на всем евразийском пространстве.

Кроме этого, в Стратегии сформулированы приоритетные направления государства в сфере национальной политики, в соответствии с которыми выделены задачи по реализации каждого из них, за исключением разве что «укрепления единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)». Так как формирование и укрепление новой национальной идентичности, с которой отождествляло бы себя большинство жителей государства, является результатом выполнения каждой из указанных в Стратегии задач и достигается за весьма продолжительный временной период.

Среди задач государственной национальной политики особое внимание хотелось бы обратить на задачи, выделяющиеся своей инновационностью и прикладным характером, а именно:

- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по утвержденным в установленном порядке типовым учебным программам по вопросам реализации государственной национальной политики Российской Федерации;
- совершенствование правовых основ научного и экспертного обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов, проявлений агрессивного национализма и связанных с ними криминальных проявлений, массовых беспорядков, проявлений экстремизма и терроризма;
- установление ответственности должностных лиц государственных и муниципальных органов за состояние межнациональных отношений на соответствующих территориях, а также мер стимулирования указанных лиц;
- определение полномочий и ответственности руководителей и иных должностных лиц государственных и муниципальных органов в сфере профилактики и пресечения межнациональной (межэтнической) и межконфессиональной напряженности и конфликтов;
- создание государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций; эти системы должны базироваться на диверсификации источников информации и обеспечивать возможность оперативного реагирования на возникновение конфликтных и предконфликтных ситуаций в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях;
- формирование гибкой системы расселения, учитывающей многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения;
- обеспечение потребностей российской экономики и рынка труда, интересов сбалансированного развития регионов, решения задач демографической политики путем активного воздействия на миграционные процессы, включая меры стимулирования для привлечения мигрантов в труднедостаточные регионы и создания рабочих мест в трудоизбыточных регионах.

Тем самым Стратегия носит не только важный концептуальный, но и в то же время практический характер. Реализация указанных выше задач способна, как представляется, существенно изменить ситуацию в сфере межнациональных и межэтнических отношений. Однако механизм реализации конкретно этих задач еще только предстоит разработать.

Несмотря на это, общий механизм реализации Стратегии имеет место быть. В качестве его основополагающего принципа выступает координация государственных органов и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества с комплексным использованием политических, правовых, организационных, социально-экономических, информационных мер.

Многу ранее отмечалось, что на эффективную реализацию государственной национальной политики непосредственное влияние оказывает финансирование. Тем самым требовалось ежегодное выделение отдельной строкой в бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации средств на реализацию государственной национальной политики. И на основе этого представлялся необходимым контроль над реализацией бюджетных средств, в качестве которого могли выступить разработанные показатели эффективности реализации государственной национальной политики (профилактики межнациональных конфликтов и этнического экстремизма, определения уровня межэтнической напряженности) в рамках системы показателей эффективности деятельности губернаторов, а также основных критериев и показателей обеспечения национальной безопасности [1, с. 64].

Отрадно, что в Стратегии учтены данные предложения и на Правительство Российской Федерации теперь возлагаются обязанности по разработке плана мероприятий по реализации Стратегии, который должен быть учтен при формировании федерального бюджета, а также по разработке и утверждению основных характеристик (индикаторов), позволяющих оценивать состояние межнациональных и межэтнических отношений в стране, эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации задач государственной национальной политики Российской Федерации.

В ходе реализации Стратегии созданный при Президенте Российской Федерации Совет по межнациональным отношениям во взаимодействии с федеральными и региональными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными организациями готовит Президенту Российской Федерации предложения по уточнению приоритетных направлений настоящей Стратегии. Кроме того, по решению Главы государства проблемы реализации государственной национальной политики Российской Федерации могут рассматриваться на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного совета Российской Федерации с участием представителей Общественной палаты Российской Федерации, совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации.

Таким образом, при должном исполнении потенциальная эффективность механизма реализации Стратегии находится на высоком уровне.

Вместе с тем в Стратегии имеется, на мой взгляд, ряд остро дискуссионных моментов. А именно недостаточно четко проведена дифференциация понятий «национальных», «межнациональных» и «межэтнических отношений». Помимо них Стратегия содержит следующие: «национальный и межнациональный мир и согласие», «гражданский и межнациональный мир и согласие», «этнокультурное многообразие народов России», «национально-культурное развитие». Учитывая тот факт, что вводится понятие «российской нации» в его общегражданском смысле как тождественное «многонациональному народу России», дефиниция данных терминов вызывает определенные трудности, и не до конца понятным остается принцип их употребления.

Справедливо полагать, что отсутствие в тексте Стратегии дефиниций таких основных понятий для государственной национальной политики, как этнос, нация, народ, межнациональные и межэтнические отношения, межнациональные и межэтнические противоречия, межнациональные и межэтнические конфликты, сковывает прогрессивный потенциал принятого документа.

Кроме этого, в качестве принципов государственной национальной политики выделяются:

- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- обеспечение прав национальных меньшинств;
- взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации.

Первый из них дублирует принцип федеративного устройства Российской Федерации, указанный в ст. 5 Конституции. Вместе с тем, исходя из смысла Конституции, следует, что именно создание государства Российская Федерация является результатом указанного самоопределения населяющих ее народов. Тем самым не до конца ясно, как государственная национальная политика может руководствоваться самоопределением народов, если оно уже совершено? И если какой-нибудь народ захочет «самоопределиваться» в форме выхода из состава России, как это будет сочетаться с принципом государственной целостности?

Тем самым представляется, что рассматриваемый принцип вполне можно было ограничить лишь «равноправием народов Российской Федерации».

В качестве одного из принципов указан принцип «обеспечения прав национальных меньшинств». Применение данного принципа к реалиям современной России уже продолжительное время ставится исследователями под сомнение [2], так как в основу отечественной системы права заложено понятие «многонационального народа». Если нет «национального большинства», то о каком «национальном меньшинстве» идет речь? И чьи права должны быть обеспечены в соответствии с ним? Не создает ли это возможность для различного толкования в зависимости от сложившейся конъюнктуры? Представляется, что использование данного принципа будет иметь смысл, лишь когда на смену «многонациональному народу» окончательно придет общегражданское

понятие «нации» как единой общности людей различной этнической принадлежности, проживающих на территории России, объединенных единым цивилизационным кодом и имеющих российское гражданство.

Закладывание в основу государственной национальной политики принципа «взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации» аналогично таит в себе подводные камни. Для начала не до конца правильной представляется формулировка «взаимное». Что под этим понимается? Уважение государством традиций народов, а народы уважают традиции государства? Государственная национальная политика – это осуществляемая во взаимодействии с органами местного самоуправления и институтами гражданского общества деятельность органов государственной власти по обеспечению развития межнациональных и межэтнических отношений в России. Как представляется, принципом данной деятельности не может выступать «взаимное уважение».

Вместе с тем традиции и обычаи народов – сфера весьма специфическая. Многие народы могут наследовать вполне реакционные обычаи (кровная месть, дискриминация женщин и т.д.). А приведенная в Стратегии формулировка обязывает уважать и эти обычаи. Таким образом, на взгляд автора, данный принцип можно было бы изложить следующим образом: «уважение традиций и обычаев народов России, составляющих культурную и историческую ценность».

Вызывает сомнение и целесообразность включения в задачи по обеспечению межнационального мира и гармонизации межнациональных и межэтнических отношений «учета этнических и религиозных аспектов в работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, органов внутренних дел Российской Федерации». Вполне допустимо, что неправильное расширительное толкование данного принципа способно повлиять на злоупотребление своими «этническими и религиозными аспектами», усиление «землячества» и как итог привести к расслоению органов, обеспечивающих безопасность и правопорядок в государстве и обществе именно по этническому и религиозному признаку.

Вместе с тем вторая часть данной задачи, в качестве которой закреплен мониторинг состояния межнациональных отношений в воинских коллективах и районах дислокации воинских частей, бесспорна.

Кроме этого, представляется неверным не включение в принципы государственной национальной политики базового конституционного принципа – принципа «светского государства». В многоконфессиональном государстве и обществе данный принцип должен быть ключевым при проведении государственной национальной политики. И вдвойне вызывает недоумение, что, проследив и указав на связь религиозных противоречий с межнациональными и межэтническими противоречиями и конфликтами, авторы обошли его стороной.

Тем самым складывается ситуация, что законодатель совершенствует государственную национальную политику, указывая в Стратегии основные ухудшающие межнациональный климат в стране факторы, вводя интегрирующее понятие «российской нации», определяя приоритетные направления государственной национальной политики, а также механизм их реализации, и тут же нивелирует сделанный прогресс, закладывая в основу государственной национальной политики ряд выше обозначенных дискуссионных моментов.

В целях реализации целей, на достижение которых направлена Стратегия, необходимо дать четкую дефиницию употребляемым понятиям (этнос, нация, народ, межнациональные и межэтнические отношения, противоречия, конфликты), а также переосмыслить принципы, как основополагающие идеи государственной национальной политики. Следует учесть сложность применения к российскому обществу правовой конструкции «национальное меньшинство», исключить из принципов складывающееся противоречие между «целостностью государства» и «самоопределением народов», ввести базовый конституционный принцип «светского государства».

В заключение отметим, что за шестнадцать лет, разделивших Концепцию государственной национальной политики и пришедшую ей на смену Стратегию, социально-правовая парадигма российского общества сильно изменилась. Стратегия открывает новый этап государственной национальной политики, этап «формирования нации», характеризующейся комплексностью подхода в решении проблем, четкостью поставленных целей и задач, переходом от концептуальных идеологем к эффективному применению наличных ресурсов.

Несомненным плюсом Стратегии является тот факт, что она учитывает не только изменения, коснувшиеся государства и общества, но в то же время и дает направления, по которым должна будет развиваться государственная национальная политика в будущем. Предусмотренный потенциально эффективный механизм ее реализации позволит Стратегии оказать реальное воздействие на межнациональные и межэтнические отношения в России.

#### *Список литературы*

1. **Алфимцев В. Н.** Организационно-правовые основы противодействия межэтническим и межнациональным противоречиям в России: монография. Калуга: Полиграф-Информ, 2011. 71 с.
2. **Андрюченко Л. В.** Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ. М.: ИД «Городец», 2005. 384 с.
3. **О Стратегии государственной национальной политики до 2025 года** [Электронный ресурс]: Указ Президента от 19.12.2012 № 1666. URL: <http://graph-kremlin.consultant.ru/page.aspx?1644521> (дата обращения: 21.03.2012).
4. **Путин В. В.** Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html) (дата обращения: 21.03.2012).
5. **Тишков В. А.** Российская нация и российские национальности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.valerytishkov.ru/engine/documents/document1257.pdf> (дата обращения: 20.03.2012).
6. **Юсуповский А. М.** Стратегические проблемы национального развития: к сравнительному анализу приоритетов государственной национальной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 4. С. 56-60.

## STATE NATIONAL POLICY STRATEGY UNTIL 2025: LEGAL ANALYSIS

Alfimtsev Vladimir Nikolaevich, Ph. D. in Law

Moscow Region General Department of the Ministry of Home Affairs of Russia  
v.alfim@mail.ru

The author considers the main provisions of the State National Policy Strategy until 2025, estimates the potential effectiveness of the implementation mechanism provided in the strategy, suggests his own formulation of some principles of the state national policy, and comes to the conclusion about a new stage in the state national policy development.

*Key words and phrases:* state national policy strategy; legal analysis; priority directions; implementation mechanism effectiveness; state national policy principles; “nation formation” stage.

УДК 947.1/9

### Исторические науки и археология

*В данной статье на основе анализа впервые вводимых в научный оборот архивных документов, а также материалов статистических сборников и монографий рассмотрен процесс адаптации малого города (на примере г. Бирска) в условиях российской модернизации с 1861 по 1991 годы. Проведен комплексный анализ развития города: динамика численности населения, экономика, культура и духовная жизнь. Выявлены основные проблемы, с которыми сталкивался г. Бирск: отсутствие железной дороги на всем этапе развития, а также запрет на частную торговлю и борьба с религией в период существования СССР. Определены наиболее существенные факторы, способствующие адаптации к изменяющимся политическим и социально-экономическим условиям указанного хронологического периода.*

*Ключевые слова и фразы:* Бирск; малый город; развитие; адаптация; процесс адаптации.

**Белоглазов Василий Сергеевич**

Бирский филиал Башкирского государственного университета  
vasiliy.bel@mail.ru

### АДАПТАЦИЯ МАЛОГО ГОРОДА В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ Г. БИРСКА)<sup>©</sup>

Малые города всегда являлись неотъемлемой частью нашего государства и отражали в своем развитии основные моменты отечественной истории. Особенностью системы расселения России всегда было преобладание малых, средних городов и поселков городского типа. Так, в 2009 году из 2 560 городских поселений России 93% составили именно небольшие поселения, в них проживают более 36 миллионов человек – 34,5% всего городского населения страны [11]. На примере города Бирска можно проследить, как изменялось развитие малого города в различные исторические эпохи. Главной особенностью Бирска является то, что на протяжении всей своей истории он всегда являлся классическим малым городом, основной функцией которого было административно-хозяйственное управление. В рассматриваемый период – с 1861 по 1991 гг. – происходили события, не раз меняющие ход истории: отмена крепостного права, революции 1917 года, Гражданская война, образование и распад СССР – все эти эпохальные события каждый раз меняли страну до неузнаваемости.

Отмена крепостного права и либеральные реформы 60-70-х годов XIX века явились благоприятными факторами для развития капиталистических отношений. В стране начинается бурный экономический рост. В этих условиях значительно возрастает роль малых городов, происходит волна урбанизации, в которой важное место заняли именно малые города, как наиболее привлекательные для переселенцев из деревни. Важным фактором развития малых городов на тот момент становится наличие проходящей через город железной дороги, которая открывала широкие перспективы. Отсутствие в Бирске железной дороги как наиболее перспективного вида транспорта отразилось на слабом развитии городского производства.

Таким образом, Бирск в условиях пореформенной России не имел достаточно благополучных перспектив для своего развития. Он мог остановиться в своем развитии либо превратиться в поселок, выполняющий только административно-хозяйственные функции. Однако город успешно проходит процесс адаптации, активно развивая речной транспорт. Благодаря открытию пароходного сообщения на реке Белой в городе начинает развиваться хлебная торговля, поскольку купцы при ввозе и вывозе товара пользовались водным путем как наиболее дешевым и доступным средством перевозки. Товары первой необходимости ввозились в размерах годовой потребности и оставались на складах контрагентов и доверенных лиц на пристанях реки Белой [21, д. 27, л. 82]. Плодородные земли Бирского уезда способствовали тому, что в начале XX века Бирск становится одним из ведущих центров отгрузки зерна [14, с. 194]. Кроме того, до Первой мировой войны в период с 15 по 22 января в Бирске проходила ежегодная межрегиональная ярмарка [16, с. 56].