

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-1-25

УДК 316.4

**ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ОБСУЖДЕНИИ СТРАТЕГИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Леонов Ю.С.

Целью статьи является анализ предложений и замечаний, поступивших от законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в ходе общественного обсуждения проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации. Используются методы описательного и сравнительного (компаративного) анализа. Полученные результаты позволяют оценить «проблемное поле» государственной национальной политики с учётом региональной специфики. Материалы статьи могут быть использованы при совершенствовании законодательства в сфере государственной национальной политики.

Ключевые слова: стратегия; государственная национальная политика; межнациональные (межэтнические) отношения; регионы; миграция; российская гражданская идентичность; российская нация; конфликт.

**ON PUBLIC DISCUSSION OF THE STRATEGY OF STATE NATIONAL
(ETHNIC) POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Leonov Yu.S.

The article aims on analysis of proposals and remarks received from legislative (representative) government bodies of subjects of the Russian Federation in the course of public discussion of the project of Strategy of State national (ethnic) policy

of the Russian Federation. Methods of descriptive and comparative analysis were used. The results enable to evaluate «problem field» of state national policy with respect to regional specificity. Materials of article can be used in perfection of legislation in sphere of state national policy.

Keywords: strategy; state national policy; international (interethnic) relations; regions; migration; Russian civil identity; Russian nation; conflict.

Руководство России придает большое значение актуализировавшейся в последние годы теме государственной национальной политики и межэтнических отношений. В частности, этому была посвящена предвыборная статья В.В. Путина. «Россия: национальный вопрос». По его словам, «для России ... национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер. Любой ответственный политик, общественный деятель должен отдавать себе отчет в том, что одним из главных условий самого существования нашей страны является гражданское и межнациональное согласие» [1].

В числе первых документов, подписанных В.В. Путиным после вступления в должность Президента Российской Федерации, был Указ «Об обеспечении межнационального согласия» [2]. В соответствии с Указом был образован Совет при Президенте России по межнациональным отношениям [3] (далее – Совет), а также дано поручение Администрации Президента Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации подготовить Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации (далее – Стратегия) взамен действовавшей с 1996 года Концепции государственной национальной политики Российской Федерации [4]. Проект Стратегии был подготовлен Рабочей группой Совета к концу сентября 2012 г. и размещен в свободном доступе на ряде Интернет-ресурсов. В документе давалась оценка состояния межэтнических отношений в России; определялись цели, принципы и задачи государственной национальной политики, механизмы

ее реализации, этапы и ожидаемые результаты. Осенью 2012 г. на федеральном уровне и в ряде регионов прошло общественное обсуждение проекта Стратегии с участием представителей органов законодательной и исполнительной власти, ученых, экспертов, представителей национально-культурных объединений. В декабре 2012 г. Президентом России Стратегия была утверждена и вступила в силу, ее действие рассчитано на период до 2025 года [5].

Особый интерес, с учетом этнокультурного многообразия населения России, федеративного устройства и наличия ряда национально-территориальных образований, представляют предложения и замечания по проекту Стратегии, поступившие в адрес разработчиков из законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. В ряде регионов по этому документу состоялись обсуждения, слушания, «круглые столы». Обсуждению проекта Стратегии и поступивших по ней отзывов регионов было, в числе прочего, посвящено первое заседание созданного в 2012 г. Консультативного совета при Председателе Совета Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями, прошедшем 9 ноября 2012 г.

В целом регионы выразили поддержку проекта Стратегии и согласие с ее основными положениями, отметив актуальность и практическую значимость документа [6]. Представленная Стратегия оценивалась как документ, реализация которого будет способствовать сохранению единства страны и гармонизации межнациональных отношений, укреплению российской государственности, обеспечению политической стабильности в обществе и правопорядка. Стратегия рассматривалась как основа для координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Представители субъектов Федерации особо отмечали, что большинство приоритетов Стратегии является актуальным и важным для регионов. Вместе с тем был высказан ряд предложений по доработке документа.

В значительной части предложений предлагалась корректировка формулировок проекта Стратегии и ее понятийного аппарата. Ряд замечаний и предложений касался определения основных понятий, часть из которых ранее не употреблялась в федеральном законодательстве или являлась узкоспециальными, либо их смысл не был однозначен для широкого круга участников законодательного процесса в регионах Российской Федерации. Так, наибольшее число замечаний вызвали данные в первоначальном проекте Стратегии определения понятий «национальность», «российская нация», «многонародная российская нация», «согражданство», «коренные народы России», «этнонация», «этническая мотивация» и «этническая мобилизация». Были замечания относительно использования понятий «межнациональные отношения» и «межэтнические отношения», «историческая территория Российского государства», а также оценочных понятий и «образных» формулировок. (например, «экстремизм под религиозными флагами», «чуждые идеи», «культурно-информационная система», «пороки правоохранительной системы»). Рядом регионов были предложены свои варианты формулировок понятий. Региональные законодательные (представительные) органы указывали, что употребляемые в тексте проекта Стратегии понятия должны соответствовать российскому законодательству. Часть регионов полагала, что в документе не должно быть положений, дублирующих нормы российской Конституции, федеральных законов, Уголовного кодекса, актов Правительства России; другие, наоборот, апеллировали к этим нормам.

Одним из спорных мест проекта Стратегии являлось указание на системообразующую роль русского народа, русскую культурную доминанту. Это показал анализ позиций участников обсуждения из регионов. Поступили различные предложения, одни полагали правильным развитие этой идеи в тексте Стратегии, другие – как правило, это регионы с немалой долей нерусского населения – считали, что следует отказаться от демонстративного выделения в качестве доминирующего какого-либо из народов России.

Большое количество предложений касалось положений проекта Стратегии об изменении административно-территориального устройства, а также о компетенции различных уровней управления в реализации национальной политики.

Так, высказывались опасения, что практика «формирования крупных территориально-промышленных районов в Российской Федерации, апробируя в них новые формы территориального управления, и оптимизации административно-территориального устройства России», - может обернуться непродуманным укрупнением регионов, негативно скажется на сохранении национальных культур и языков, особенно у коренных малочисленных народов, а также может привести к росту напряженности и конфликтности в межэтнических отношениях. Ряд участников обсуждения предлагал убрать данный пункт из текста или провести его дополнительное обсуждение.

Часть предложений отражала региональную специфику межэтнических отношений, которую законодатели считали важным учесть при доработке проекта Стратегии.

В ряде материалов, особенно из республик, предлагалось более четко указать в проекте Стратегии на необходимость учета специфики и принципов российского федерализма при выработке и реализации государственной национальной политики.

Регионы традиционного проживания казаков предлагали дополнить проект Стратегии положением, предусматривающим развитие государственной и иной службы российского казачества в качестве одной из задач государственной национальной политики в политико-правовой сфере и сфере государственного строительства.

Регионы с неблагоприятной экологической обстановкой рекомендовали учитывать при проведении государственной национальной политики право граждан на благоприятную окружающую среду.

Ряд регионов Сибири и Дальнего Востока предлагал дополнить

Стратегию пакетом предложений по обеспечению прав коренных малочисленных народов, социально-экономическому развитию территорий их проживания, сохранению культуры, родных языков, традиционного образа жизни и хозяйствования, улучшению демографических показателей.

Поступили предложения по включению в проект Стратегии вопросов отношений государства с традиционными конфессиями.

Следует особо отметить поступившие от регионов предложения в перечень задач государственной национальной политики в политико-правовой сфере и сфере государственного строительства. Среди них: создание федерального органа исполнительной власти, который бы занимался комплексом вопросов в сфере государственной национальной политики; разработка и принятие базового федерального закона об основах государственной национальной политики в Российской Федерации / о межнациональных отношениях в Российской Федерации»; разработка и принятие федерального закона «О съезде народа (народов) Российской Федерации»; разработка и принятие федеральных законов «О русской культуре» и «О русском языке», федеральной целевой программы национально-культурного развития русского народа; корректировка федерального законодательства в части участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в формировании и реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

В некоторых отзывах из региональных законодательных (представительных) органов указывается на то, что в ряде положений проекта Стратегии при определении субъектов реализации национальной политики и конкретных мероприятий нередко «выпадает» уровень местного самоуправления. Между тем, в повседневной жизни межэтнические отношения и конфликты, как правило, концентрируются именно на местном уровне. Представители регионов считают целесообразным по всему тексту проекта

Стратегии более четко определить формы и направления участия органов местного самоуправления в реализации государственной национальной политики.

Большое количество предложений и замечаний поступило по разделу проекта Стратегии «Цели, принципы и задачи государственной национальной политики». Так, в число задач Стратегии в сфере образования предлагалось внести создание условий для совершенствования системы подготовки преподавателей, осуществляющих обучение на языках народов Российской Федерации; организацию курсов повышения квалификации для педагогов по вопросам формирования установок толерантного сознания; введение преподавания в школах, средних учебных заведениях и вузах курса этнологии и других учебных дисциплин, формирующих толерантность.

Существенное значение регионы придали предотвращению и урегулированию конфликтов на этнической почве. В числе прочего, представителями регионов рекомендовалось включение в число принципов государственной национальной политики мирного разрешения на правовой основе этнических и конфессиональных конфликтов, а также добавление в перечень мероприятий Стратегии активизации работы по пресечению деятельности организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу. Еще одним приоритетом была названа выработка эффективных мер по противодействию попыткам фальсификации истории народов России.

Выводы

Ряд отзывов и замечаний, поступивших от представителей субъектов Федерации в ходе общественного обсуждения проекта Стратегии, был учтен разработчиками документа.

Так, Разделам Стратегии I «Общие положения» и II «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации» придан более конкретный и «постановочный» характер в плане определения

назначения Стратегии, «проблемного поля» национальной политики, увязки мер по ее реализации с другими сферами (региональной, миграционной молодежной, культурной и образовательной политикой). С учетом прозвучавших замечаний регионов были скорректированы понятия и формулировки, убран ряд спорных и неконкретных определений. При этом сохранено положение об объединяющей, системообразующей роли русского народа.

В Разделе III Стратегии «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации» получили развитие предложения регионов усилить роль органов местного самоуправления в выработке и реализации национальной политики, а также ряд инициатив в части содействия культурному развитию; в сфере образования, патриотического и гражданского воспитания; информационного обеспечения реализации государственной национальной политики, формирования системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Рассмотрение проекта Стратегии в регионах можно оценить как успешное развитие практики общественного обсуждения проектов наиболее значимых правовых актов. Также анализ предложений и замечаний помогает понять, какие направления потребуют дальнейшей работы в плане законодательства. Это особенно актуально с учетом общественной значимости тематики межнациональных отношений.

Список литературы

1. В.В. Путин. Россия: национальный вопрос // «Независимая газета», 23 января 2012 г. URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 20.12.2012).
2. Указ Президента Российской Федерации №602 от 7.05.2012 г. URL: <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15240> (дата обращения: 20.12.2012).
3. URL: http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%

D1%81%D1%82%D0%B8/15577 (дата обращения: 21.12.2012).

4. Утверждена Указом Президента Российской Федерации №909 от 15 июня 1996 г. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/27.html> (дата обращения: 20.12.2012).

5. Указ Президента Российской Федерации № 1666 от 19 декабря 2012 г. URL: <http://президент.рф/acts/17165> (дата обращения: 20.12.2012).

6. Леонов Ю.С. О замечаниях и предложениях, поступивших в Совет Федерации в ходе обсуждения проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации // Материалы к заседанию Консультативного совета при Председателе Совета Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями 9 ноября 2012 г. М., издание Совета Федерации, 2012. С. 33-46.

References

1. *V.V. Putin. Rossiya: natsionalnyy vopros* [V.V. Putin. Russia: national question]. *Nezavisimaya gazeta*, January 23, 2012. http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (accessed: 20.12.2012).

2. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii №602 ot 7.05.2012* [Decree of President of the Russian Federation №602 от of May 7, 2012]. <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15240> (accessed: 20.12.2012).

3. <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/15577> (accessed: 21.12.2012).

4. *Utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii №909 ot 15 iyunya 1996* [Approved by Decree of President of the Russian Federation №909 of June 15, 1996]. <http://www.scrf.gov.ru/documents/27.html> (accessed: 20.12.2012).

5. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii № 1666 ot 19 dekabrya 2012* [Decree of President of the Russian Federation № 1666 of December 19, 2012]. <http://президент.рф/acts/17165> (accessed: 20.12.2012).

6. Leonov Yu.S. O zamechaniyakh i predlozheniyakh, postupivshikh v Sovet Federatsii v khode obsuzhdeniya proekta Strategii gosudarstvennoy natsional'noy politiki Rossiyskoy Federatsii [On proposals and remarks received by the Council of Federation Совет Федерации in the course of public discussion of the project of Strategy of State national (ethnic) policy of the Russian Federation]. *Materialy k zasedaniyu Konsultativnogo soveta pri Predsedatele Soveta Federatsii po mezhnatsionalnym otnosheniyam i vzaimodeystviyu s religioznymi obedineniyami 9 noyabrya 2012* [Materials to the meeting of Consultative council at the Chairman of the Council of Federation on inter-ethnic relations and interaction with religious associations, November 9, 2012]. Moscow, edition of the Council of Federation, 2012. pp. 33-46.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Леонов Юрий Сергеевич, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса

г. Москва, Россия

e-mail: urileonov@yandex.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Leonov Yuri Sergeevich, councilor of the 3 class of state civil service of the Russian Federation

Moscow, Russia

e-mail: urileonov@yandex.ru

Рецензент:

Юсуповский Александр Максимович, кандидат исторических наук, советник отдела ситуационного анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации