

*На правах рукописи*

**Викулов Александр Михайлович**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 23.00.02 — Политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и  
политические процессы и технологии  
(социологические науки)**

Автореферат  
диссертации на соискание учёной степени  
доктора социологических наук

Саратов - 2004

Диссертация выполнена в Саратовском государственном университете  
им. Н.Г. Чернышевского

**Научный консультант:** доктор философских наук, профессор  
Дыльнов Геннадий Васильевич

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
Плешаков Александр Петрович  
доктор социологических наук, профессор  
Тарский Юрий Иванович  
доктор политических наук, профессор  
Чернышов Алексей Геннадиевич

**Ведущая организация:** Российская академия государственной  
службы

Защита состоится «28» октября 2004 г. в 14 часов на заседании  
диссертационного совета Д 212.243.06 по социологическим наукам при  
Саратовском государственном университете им. Н.Г. Чернышевского  
(410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, СГУ, корпус IX, ауд. 402).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Научной  
библиотеки Саратовского государственного университета.

**Автореферат разослан «23» сентября 2004 г.**

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Аракчеева М.Б.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На рубеже третьего тысячелетия наша страна переживает один из наиболее сложных, противоречивых и болезненных этапов своей истории. В поисках адекватного ответа на вызовы грядущей постиндустриальной эпохи Россия встала на путь радикальной модернизации всех сфер и сторон общественной жизни. Первые шаги на этом пути: роспуск союзного государства и суверенизация Российской Федерации, поспешная капитализация экономики, вызвавшая ее развал и обнищание населения, и другие «шоковые» методы модернизации, инициированные новой политической властной элитой, резко дестабилизировали социальную и полиэтническую ситуацию в стране. Оказалась под угрозой целостность традиционной многонациональной российской государственности.

Возникла настоятельная необходимость в публичной легитимации общенациональных целей и ценностей российской трансформации. И реформаторы предложили своим соотечественникам проект одной из самых демократических в современном мире конституций.

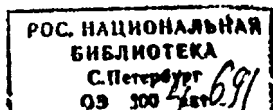
В преамбуле проекта, концентрированно выражающей государственную волю россиян, говорится: «Мы, многонациональный народ России, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации».

Внимательное прочтение преамбулы Основного Закона РФ, принятого подавляющим большинством россиян на общенародном референдуме 12 декабря 1993 г., позволяет, на наш взгляд, сделать, по крайней мере, два принципиально важных, в плане нашего исследования, выводы.

Во-первых, в данном тексте имплицитно представлена содержательная социальная сущность общенародной объединительной идеи для нынешней переходной России, которую так долго и пока безуспешно, ищут многие отечественные политики, обществоведы и публицисты.

Во-вторых, красной нитью эту идею пронизывает традиционный для нашей страны императив единения, равноправия и дружбы населяющих ее народов, что свидетельствует о несостоятельности появившихся в последние годы в литературе суждений об утрате государственной национальной политикой России своей прежней актуальности.

Указанный императив получил свою конкретизацию и правовую институционализацию в разделах и статьях Конституции, а также в ряде



специальных нормативно-правовых актов, в том числе в «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации».

Сейчас на первый план выдвигается задача - совершенствования национальной политики в контексте новых геополитических, экономических и социокультурных проблем, характерных для текущего этапа жизнедеятельности и развития российского общества, выработка адекватных ему форм и методов оптимизации межэтнических отношений, ориентированных на адаптацию россиян к рыночной самореализации, активизации человеческого фактора в условиях текущей модернизации страны.

Основополагающим требованием к программе национально-культурного развития каждого народа сейчас призван стать учет органического единства традиций и новаций, а также бережное отношение к институтам, отражающим как особенности его культуры, так и общие ценности Российского государства.

В условиях отказа от советского патернализма по отношению к малым народам резко возрастает роль этнических институтов гражданского общества и особенно культурно — национальных автономий в деле создания благоприятной среды для проявления инициативы и самостоятельности всех групп населения.

Очевидно, что межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием русского народа, который составляет сейчас 80 % населения России и является опорой российской государственности. Поэтому современная отечественная национальная политика не может не учитывать его потребностей и интересов.

По определению председателя Ассамблеи народов России Р.Г.Абдулатипова, никакие проблемы нашего общества не могут быть успешно решены без всестороннего учета и должного обеспечения на всех уровнях и во всех сферах жизнедеятельности людей нормального самочувствия российского гражданина, независимо от его национальной принадлежности; национальная политика в условиях многонациональной России - это не конъюнктурный момент, а стратегическая линия развития российского общества и его государства.

Между тем, текущая этнополитическая ситуация в России свидетельствует о том, что государственная национальная политика нуждается в совершенствовании и активизации на основе научного осмысления ее конструктивного потенциала и механизмов реализации в новых условиях. В известном смысле это находит свое воплощение в начавшейся в нашей стране с 2004 года административной реформе, охватившей как федеральный, так и региональный уровни.

В частности, на наш взгляд, представляет определенный научный и практический интерес специальное развернутое социологическое исследование опыта институализации и реализации государственной национальной политики субъектами РФ на территории своих регионов.

Речь идет не только о субъектах РФ образованных по национально — территориальному принципу, которые, по понятным причинам, не обделены

вниманием со стороны федеральной власти и научной общественности, но и о других — полиэтничных регионах страны. Сейчас, по данным статистики, в 51 субъекте РФ из 89 — традиционно русских краях, областях и городах федерального значения — проживает половина нерусских граждан, принадлежащих к коренным этносам России. Так, например, в Саратовской области сейчас имеется почти 2,7 миллиона граждан ста одиннадцати национальностей. И в этих регионах, как известно, межнациональные отношения далеки от совершенства и требуют к себе адекватного внимания.

Исходя из этого, автором предпринимается попытка специального социологического исследования государственной национальной политики в полиэтничном регионе РФ на примере Саратовской области, в которой, по мнению диссертанта, накоплен значительный позитивный опыт, имеющий общегосударственное значение.

Выбор именно данного региона обусловлен тем, что по своим базовым параметрам: местоположению в геополитическом пространстве России, природно-климатическим условиям, демографическим, этническим, экономическим, инфраструктурным, социо-культурным характеристикам данный регион может быть наделен статусом референтного полиэтничного субъекта Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы. Национальная политика как общенаучная социальная проблема, является междисциплинарной и с давних пор изучалась и изучается представителями различных отраслей научного знания: философами, историками, политологами, социологами, демографами, этнологами и другими специалистами.

Социологическая проблематика и категориальный аппарат данной области научного знания наиболее плодотворную разработку получили в дискуссиях ученых разных мировоззренческих ориентаций, развернувшихся в XX веке. Однако их «корни» в России прослеживаются от середины XIX в. Именно тогда историко-социологическое направление отечественной исторической науки обратилось к объяснению причин и логики развития российских народов. Во второй половине XIX — начале XX вв. в Русском Географическом обществе развернуло свою деятельность отделение этнографии, в котором была разработана специальная методика сбора эмпирических материалов о жизни нерусских, а затем и русского народов.

Изначально отечественную школу этнической социологии отличает системно-конструктивный подход к исследованию этнополитической проблематики, неприятие как чистого эмпиризма, так и абстрактного теоретизирования, поиски научно-обоснованных путей оптимизации и гуманизации межэтнических отношений в многонациональной России.

Показательны в этом отношении идеи выдающегося социолога П.А. Сорокина о путях гармонизации человеческих отношений. В автобиографии, подводя итоги своих многолетних научных размышлений на эту сложную тему, он писал: «Что бы ни случилось в будущем, я знаю теперь три вещи, которые сохраню в голове и сердце навсегда. Жизнь, даже самая тяжелая, — это лучшее сокровище в мире. Следование долгу — другое сокровище,

делающее жизнь счастливой и дающее душе силы не изменить своим началам. Третья вещь, которую я познал, заключается в том, что жестокость, ненависть и несправедливость не могут и не сумеют создать ничего вечного ни в интеллектуальном, ни в нравственном, ни в материальном отношении».<sup>1</sup> Сказанное имеет прямое отношение к этнополитической сфере общественных отношений, ценностным параметрам национальной политики.

Общие теоретико-методологические и социальные аспекты политики, как специфической сферы деятельности, со времен античности находятся в центре внимания мировой общественной мысли. За это время сложилось множество подходов к определению исторической природы, сущности, детерминации, тенденции развития политики. Специалисты полагают, что все многообразие точек зрения о сущности политики можно свести к двум основным версиям:

- субстанциональной - в ее рамках политика (политическое) рассматривается как органическая черта человека, порождение самой его сущности, сопоставляемая с такими его качествами как разумность, жизнь в сообществе, социально-трудовая активность и т.д. Данная версия восходит к Аристотелю, считавшему, что «человек по природе своей существо политическое, в силу чего даже те люди, которые несколько не нуждаются во взаимопомощи, безотчетно стремятся к совместному сожительству»;

- реляционной, где политика рассматривается как сфера отношений, порождаемая взаимодействием специфических социальных групп и институтов (наций, классов, государств), т.е. «область отношений всех классов и слоев общества к государству и правительству, область взаимоотношений между всеми классами».

Современные политологи акцентируют внимание на возрастании социально — гуманитарной функции политики, связанной с реализацией интересов всех групп и этносов в рамках единой социальной целостности - демократического общества и правового государства, на принятие оптимальных решений о судьбах людей.

При этом не отрицается властная онтология политики и ключевая роль государства в ее разработке и реализации. Известный польский социолог Я. Щепаньский определяет политику как комплекс средств, функций, основывающихся главным образом на манипулировании силы для установления, исполнения и поддержания власти.

Материя политики, справедливо подчеркивают В.В.Ильин и А.С.Панарин, - межсубъектные отношения, их предмет — обмен властными полномочиями, обмен, призванный консолидировать конструктивно-волевой потенциал государственно-организованного социума.

В литературе отмечается, что отношение народов к главному субъекту политической власти - государству формируется исторически и несет на себе печать их традиционной ментальности. Как правило, граждане в наше время

---

<sup>1</sup> См.: Сорокин П.А. Дальняя дорога. Автобиография. М., 1992.

практически любой страны хотят, чтобы государственная власть была сильной, компетентной, ответственной перед ними и справедливой.

Что касается России, то помимо этого, по мнению И.А.Ильина, для нее необходима особая общенациональная вдохновенность власти: народ должен уверенно чувствовать, что это есть наша – российская власть, преданная интересам своей страны, верная, неподкупная. Без этой уверенности не будет ни доверия, ни уважения к власти, ни готовности воспринимать ее волю и подчиняться ей. Сильная власть есть национально убедительная власть.

И далее пронизательный русский философ говорит о том, что зависимая власть не пользуется ни уважением, ни доверием россиян. Всякая зависимость будет с неизбежностью подрывать авторитет власти: зависимость от иностранных держав, от своей армии, от каких-либо международных явных или тайных организаций, от партий, от капитала, от всяких нажимов и т.д.

И, наконец, еще одна, принципиально важная для наших целей, мысль автора о том, что России нужна власть не произвольная, не тираническая, не безграничная. Она должна иметь свои законные пределы, свои полномочия, обязанности и запреты во всех своих инстанциях и проявлениях. Наш народ должен осознать себя как правовое единство, как субъект права, состоящий из множества субъектов права: как главную Всероссийскую личность, которую ведет сильная и мудрая правовая власть.

В зарубежных странах проблематика свободы и социального равенства народов изначально анализировалась в контексте разработки концепции гражданского общества и правового государства. Начиная с античности (Платон, Аристотель) философская мысль была сосредоточена на поисках консенсуса между обществом и государством. В новое время, с началом эпохи формирования индустриального общества, эти поиски обрели статус социального императива. К ним подключается широкий круг мыслителей — Г. Гроций, Т. Гоббс, Д. Локк, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, В. Гумбольдт, затем Сен-Симон, И. Кант, Г.В.Ф.Гегель и др.

В результате широких дискуссий была разработана искомая модель, наиболее четко изложенная в трудах Ф. Локка, которого по праву считают родоначальником либерализма.

В отличие от политического абсолютизма Т. Гоббса, который считал интересы государства высшим критерием оценки поведения граждан, Д.Локк поставил на первое место естественные права и интересы человека, его права на жизнь, свободу и собственность. Не принижая конструктивной роли государства, он провозгласил его продуктом общественного договора, подконтрольным обществу и личности, главная функция которого — защита личной свободы и частной собственности граждан.

В работе «Два трактата о правлении» Д. Локк рассмотрел широкий круг проблем, касающихся конкретных механизмов функционирования гражданского общества и правового государства, защиты прав и свобод личности. В частности, он выступал за разделение законодательной и исполнительной властей, особо подчеркивая при этом ведущую роль первой

из них, призванной определять политику государства, регламентировать содержание законности и правопорядка в обществе.

В плане нашего исследования определенный интерес представляют идеи известного французского просветителя, философа, правоведа и писателя Шарля Монтескье, который явился основателем так называемой географической школы в социологии. В своей знаменитой работе «О духе законов» Монтескье обосновал концепцию естественно - исторического и социального детерминизма конкретных общественно - политических структур. Он призывал к отказу от одномерности, шаблонизации в их конструировании. Считал необходимым учитывать географическую среду обитания конкретного сообщества людей: природные особенности, климат, традиционный уклад жизнедеятельности - религию, обычаи, нравы, национальный характер, менталитет народа.

При этом Монтескье не отрицал объективной логики исторического развития, он, по существу ориентировал политиков, устремленных в будущее, на трезвый учет и мобилизацию адаптационных ресурсов своего народа, его воли и готовности к переменам.

Эта проблематика сейчас активно дискутируется, как в отечественной литературе, так и за рубежом.

Значительный вклад в разработку интересующей нас проблематики внесли К. Маркс и Ф. Энгельс. Они рассматривали национальный вопрос как совокупность политических, экономических, территориальных, правовых, идеологических и культурных отношений между нациями, национальными группами и народностями в различных общественно-экономических формациях. При этом подчеркивалось, что данный вопрос возникает в ходе борьбы наций и народов за национальное освобождение и благоприятные условия их социального развития.

Ими были разработаны основные принципы разрешения национального вопроса. Они показали, что национальные отношения носят конкретно-исторический характер и определяются общественным и государственным строем, соотношением классовых сил внутри страны и на международной арене, национальной политикой господствующих классов. В то же время подчеркивали, что отношения наций и народов оказывают влияние на все другие общественные отношения.

Классики исторического материализма при этом отмечали, что на различных исторических этапах могут выдвигаться на первый план разные стороны национального вопроса (борьба за политическую или экономическую независимость, проблемы культуры, языка и др.).

Вскрыв социальную сущность национального движения, К. Маркс и Ф. Энгельс особо подчеркивали, что только объективные интересы пролетариата требуют освобождения угнетенных наций и народов. В этой связи на первый план был выдвинут принцип интернационализма: «Пролетарии всех стран соединяйтесь!» Им же принадлежит знаменитая формула: «Не может быть свободным народ, угнетающий другие народы».



Теория национального вопроса получила развитие в трудах В.И.Ленина, а также в работах других российских марксистов (И.В. Сталин, Р.Люксембург, Г.Б.Старушенко, И.Е.Кравцов, А.К.Азизян, А.В.Тадевосян и др.).

Марксистская концепция национального вопроса в целом получила поддержку социал-демократов Европы и Америки, однако по некоторым ключевым вопросам подверглась критике. В частности, идеологи национально-освободительного движения в Европе и американских колониях, начиная еще с XVI в., традиционно считают основой решения национального вопроса «принцип национальности» («право нации»), согласно которому необходимо создание при любых обстоятельствах «своего» национального государства: «одна нация — одно государство» (итальянец Манчини, бельгиец Лоран, русские А.Градовский и Н.Данилевский и др.).

Правые деятели (Э. Давид, Г.Кунов и др.) не признавали право наций на самоопределение. О.Бауэр, К.Реннер и др. взамен этого права выдвинули теорию культурно-национальной автономии. В.И. Ленин выступил с критикой этих взглядов. Он подверг также резкой критике «левизну» в национальном вопросе, сторонники которой утверждали, что в эпоху империализма право наций на самоопределение неосуществимо, а при социализме излишне (Р.Люксембург и др.).

В.И. Ленин разработал научные принципы национальной политики Российской социал-демократической партии, которые затем были провозглашены в первых документах советской власти - Декрете о мире, Декларации прав народов России: право народов и наций на самоопределение, равенство и суверенность, отмена всяких национальных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств, социалистический федерализм. Советское правительство признало самостоятельность Польши, Финляндии, Латвии, Литвы, Эстонии, Белоруссии, Украины, Советских республик Закавказья, входивших в состав Российской империи.

В 1922 г. на демократических основах эти самостоятельные государства, за исключением прибалтийских, объединились в единое федеративное государство.

Принципиальное значение для нашего исследования имеет современный социологический подход к изучению и интерпретации содержания и оценке результатов национальной политики. В этой связи представляют особый интерес работы Ю.В. Арутюняна, Ю.В. Бромлея, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижевой, А.Г. Здравомыслова, Э.А. Панча, А.А. Попова, В.А.Тишкова, О.И. Шкаратана и др., в которых представлен широкий спектр методов и технологий изучения реального состояния межэтнических отношений как на общегосударственном, так и региональном уровнях. Названные авторы дают, на наш взгляд, объективную оценку национальной политике КПСС и Советского государства, отмечая как ее общегуманитарные достоинства, так и административно — тоталитарные перегибы.

В ряде работ представлена характеристика этнополитической ситуации в современной России. Отмечая, что русские в СССР составляли 51 процент населения страны, а в нынешней России они - доминирующее большинство - 80 процентов, Л.М.Дробижева резонно предостерегает тех политиков, которые хотели бы любыми средствами вычеркнуть этнические проблемы из жизни общества, подчеркивая, что политической элите в центре придется считаться с тем, что нерусские народы, представляют собой миллионные общности: более 5 млн. татар, около 2млн. чувашей, свыше 1 млн. башкир, 1 млн. мордвы, 4 млн. украинцев и т.д.

Крайне важным является также утверждение автора о том, что этнические проблемы — это не только проблемы их государственности, социальной, экономической жизни в модернизационных процессах, не только озабоченность решением чеченского кризиса и решением судеб репрессированных народов — это проблемы русского народа, развития его самосознания, его межэтнических установок и ориентации.

Представляют определенный интерес публикации отечественных специалистов начала 90-х годов, в центре внимания которых были актуальнейшие вопросы: какой должна быть государственная национальная политика в новых российских условиях, какой комплекс мер в состоянии обеспечить ощутимые сдвиги в сторону уменьшения нарастающей межэтнической напряженности в стране.

Конструктивные идеи этих публикаций в дальнейшем были положены в основу «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», утвержденную Указом Президента РФ от 15 июня 1996г.

В постсоветский период в России получила научную разработку ключевая идея современной отечественной национальной политики — федерализм. Федерализм как конституционный принцип устройства и функционирования российской государственности призван защищать общество и от имперских амбиций центра, и от сепаратизма на местах. При этом эффективность федерализма определяется четким разграничением полномочий между центром и регионами (субъектами Федерации), последовательным распределением функций, прав, ответственности - качеством сотрудничества и взаимодействия властей всех уровней во имя достижения общих целей.

В работах Р.Г.Абдулатипова, Г.В.Атаманчука, Л.Ф.Болтенковой, С.Д.Валентя, А.Вишневого, Ф.З.Дзапшба, В.М.Долгова, Д.В.Доленко, А.А.Мацнева, А.М.Позднякова, В.А.Печенева, Т.М.Фадеевой и др. представлен всесторонний и обстоятельный анализ этой проблематики.

Диссертант опирается также на исследования этнополитической ситуации в постсоветской России и непосредственно в Саратовской области, которые активно и плодотворно ведутся местными учеными. Среди них С.И. Барзилов, П.П. Великий, С.И. Замогильный, Н.Г.Козин, С.Ю.Наумов, Плешаков А.П., В.П.Рожков, П.А.Сафронова, Тарский Ю.И., В.Б.Устьянцев, А. Г.Чернышов и др.

Существенно расширили интересующее нас научное пространство, основные подходы и во многом понятийный аппарат исследования

современной этнополитической проблематики публикации в журнале «Политические исследования», которые познакомили отечественных специалистов с ее зарубежным видением.

Таким образом, исходная научно-теоретическая база предлагаемого исследования достаточно обширна и содержательна, но не имеет тематического прецедента.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является социологический анализ государственной национальной политики в полиэтничном регионе Российской Федерации (на материалах Саратовской области).

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих исследовательских задач:

- изучение исторических предпосылок и процессов формирования в России полиэтничного социального пространства;
- выявление роли полиэтничности российского социума в становлении, функционировании и развитии отечественной государственности;
- анализ традиционных приоритетов государственной национальной политики на всех этапах исторической эволюции нашей страны;
- исследование императивов современной Концепции государственной национальной политики Российской Федерации в контексте текущей переходной ситуации в России;
- обоснование растущей актуальности разработки и реализации региональных программ социального и национально-культурного развития народов в полиэтничных субъектах РФ;
- презентация Саратовской области как референтного полиэтничного региона и адекватный объект авторского исследования;
- изучение этнического состава и состояния национальных отношений в области, их традиций и новаций, обусловленных текущим системным кризисом общества;
- анализ Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 годы, оценка ее научной репрезентативности и адекватности потребностям практики;
- исследование социальных механизмов реализации указанной Программы, их эффективности и влияния на активизацию толерантной и конструктивной деятельности местных этнических групп, их организаций, конфессий и сообществ;
- оценка мониторинга, материального, информационного и научного обеспечения Программы;
- анализ процессов реализации Программы и обобщение позитивного саратовского опыта региональной государственной национальной политики;
- разработка рекомендаций по совершенствованию Программы социального и национально-культурного развития народов в полиэтничных регионах РФ.

**Объектом исследования** являются этнополитические процессы в современной России.

**Предмет исследования** — государственная национальная политика в полиэтническом регионе РФ.

**Теоретико-методологическую основу** решения поставленных задач составляют конструктивные идеи отечественных и зарубежных ученых-социологов, философов, историков, экономистов, политологов, специалистов в области этнографии, этнической психологии, а также философские принципы объективности, взаимосвязи, развития и историзма.

Широко используются системный подход, структурно-функциональный, конкретно-исторический, сравнительный анализы. В работе доминирующим является междисциплинарный подход, как наиболее адекватный предмету исследования.

В качестве официальных политических и правовых документов, определяющих тенденции и нормативную базу отечественной национальной политики используются Конституция РФ, постановления и решения органов государственной власти и соответствующие нормативные акты федерального и регионального уровней.

Эмпирической базой исследования являются данные Госкомстата РФ и Саратовского областного комитета статистики, а также материалы конкретных социологических исследований, в том числе проводимых в различных регионах страны.

Научная новизна работы определяется, прежде всего, самой постановкой и теоретической разработкой одной из наиболее актуальных для нынешней России и недостаточно изученных проблем. Конкретные элементы новизны состоят в следующем:

- осуществлена реконструкция исторической логики формирования в России своеобразного и устойчивого полиэтнического социума;
- выявлены доминантные традиции этнополитической эволюции Российской государственности;
- обобщены бифуркационные процессы этнополитической динамики в условиях распада Советского Союза и социально-экономической трансформации России;
- показан генезис и дана социальная оценка современной Концепции государственной национальной политики Российской Федерации;
- обоснована конкретно-историческая целесообразность актуализации региональных программ государственной национальной политики в полиэтнических субъектах Российской Федерации;
- дана развернутая характеристика Саратовской области как типичного полиэтнического региона Российской Федерации;
- проанализирована текущая этнополитическая ситуация в области и основные параметры ее региональной Программы государственной национальной политики на 1998-2001 годы;

- проведена критическая оценка социо-культурных, организационно-политических и самостоятельных механизмов и форм реализации указанной Программы;
- акцентировано внимание на состоянии ее финансового, информационного и научного обеспечения;
- выявлен и обобщен репрезентативный опыт Саратовской области в программировании и реализации региональной государственной национальной политики;
- разработаны рекомендации по совершенствованию процедуры разработки и механизмов реализации аналогичных Программ в Саратовском и других полиэтничных регионах Российской Федерации.

Положения диссертации, выносимые на защиту, состоят в следующем.

1. Наша страна издавна представляет собой исторически сложившееся целостное полиэтничное государственное образование. Цивилизационно-политическое своеобразие российской государственности заключается в том, что русский - государствообразующий народ, не противопоставлял себя другим многочисленным народностям, которые по тем или иным причинам оказывались с ним в едином геополитическом и территориальном пространстве, а выступал генератором формирования целостной социально-политической многонациональной общности людей.

В этой связи государственная национальная политика России всегда отличалась от политики западных национальных империй гуманистической цивилизационной доминантой. Вместе с тем она всегда была для нее и остается судьбоносной.

2. В 80-х гг. XX столетия, отвечая на вызовы грядущей постиндустриальной эпохи, руководством СССР был взят курс на перестройку с целью ускорения научно-технического прогресса, совершенствования управления и активизации человеческого фактора, которая затем, по воле либеральной партноменклатуры, была трансформирована в комплекс радикальных реформ, реализация которых привела к распаду Советского Союза и суверенизации России, переделу власти и собственности, к отказу от сложившихся социалистических ценностей жизни и культуры. В результате российское общество оказалось погруженным в состояние тяжелейшего системного кризиса.

3. Кризис охватил всю систему общественных отношений, включая межнациональные. Оказалось под угрозой традиционное доверие нерусских этносов к своему «старшему брату» - русскому народу, оживились национализм и сепаратизм, подогреваемые местными элитами, возникли на этой почве известные вооруженные конфликты, терроризм. Все это расшатывает основы российской полиэтничной государственности, угрожает сохранению стабильности и целостности страны.

4. В целях стабилизации положения в стране и легитимизации вектора ее модернизации и развития, в том числе государственной национальной политики была разработана и 12 декабря 1993 г. принята Конституция Российской Федерации, провозгласившая целью реформ благополучие и

процветание России на основе синтеза традиционных ценностей народов России с позитивными императивами современной эпохи. Всем россиянам, независимо от их национальности, были гарантированы самые широкие права и свободы. А в 1996 г. Указом Президента утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Тем самым под российский «национальный вопрос» была подведена правовая и научно-методическая база.

5. Анализ указанной Концепции свидетельствует о ее достаточно высоком теоретическом уровне как оценки современной ситуации в сфере международных отношений в РФ, так и в разработке принципов, основных целей и задач государственной национальной политики, механизма ее реализации. Инновационным аспектом Концепции является раздел, ориентирующий субъектов РФ на разработку и реализацию региональных программ государственной национальной политики и определяющий их основные направления. Практика показывает, что данная ориентация в современных российских условиях является актуальной, а ее опыт заслуживает тщательного социологического исследования, обобщения и распространения.

Подобного рода опыт накоплен в целом ряде регионов, в частности, в Саратовской области, которая по своим природно-климатическим, экономическим, этническим и др. характеристикам может быть признана референтным полиэтническим регионом среди других областей и краев РФ с преобладающим большинством русского населения.

6. Исследование опыта разработки, принятия и реализации «Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 гг.» позволяет сделать, прежде всего, вывод о том, что отношение к этой работе со стороны властных структур области было адекватным ее принципиальной значимости и актуальности.

Процедуру разработки и принятия Программы, в которой кроме членов Правительства и Общественной палаты, объединяющей представителей политических партий, широкой общественности и этнических диаспор и организаций, участвовали также известные ученые - специалисты саратовских вузов, возглавлял Губернатор Д.Ф.Аяцков.

Характерен тот факт, что в основу дискуссий по содержанию Программы была положена специально разработанная «Концепция национальной политики Саратовской области» на длительную перспективу, в которой конкретизированы федеральные императивы государственной национальной политики применительно к социальной и национально-культурной ситуации в области, утвержденная Правительством и одобренная областной Думой в 1997г.

7. При социологическом анализе содержания Программы обращают на себя внимание следующие ее несомненные достоинства:

- высокий уровень информационной репрезентативности, дающий ясное и четкое представление об этносах региона: их численности, расселении, занятости, образовании, конфессиональности, формах самоорганизации,

лояльности к власти и переменам в области и стране, текущим проблемам жизни и культуры;

- системный подход к решению намеченных задач государственной национальной политики в регионе;

- продуманность и конкретность технологии практической реализации Программы с указанием наименования каждого мероприятия, сроков его исполнения, ответственного исполнителя и источника финансирования;

- ориентация на поддержку и развитие инициативы и самостоятельности всех национальных групп и организаций в их социально-культурной и гражданской самоидентификации.

8. Особо следует сказать о научном обеспечении национальной политики администрации Саратовской области. Руководство региона опирается не только на общероссийские научные этнополитические идеи, воплощенные в тех или иных законах и нормативно-правовых актах, но и новаторские научные разработки местных ученых, изучающих специфические особенности социально-этнической ситуации и ее динамики в регионе. Центром этих разработок является Поволжская академия государственной службы, располагающая солидным научным потенциалом, возглавляемая известным ученым и политиком доктором исторических наук профессором С.Ю.Наумовым.

На базе этого центра регулярно проводятся научные конференции и «круглые столы» с обсуждением этнополитической и этно-культурной тематики, а сам ректор возглавляет областной научно-методический совет по национальной политике.

9. Для осуществления мониторинга и контроля за ходом реализации Программы был создан Координационный межнациональный совет при Губернаторе Саратовской области с двумя структурными подразделениями: научно-методический совет по национальной политике и постоянно действующий «круглый стол» руководителей национальных объединений.

При этом областные инстанции работали в тесном контакте со структурами местного самоуправления. В частности, в апреле 2001г. был проведен семинар с заместителями глав администраций муниципальных образований области с участием члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ Р.Г.Абдулатипова на тему «Взаимодействие органов власти с национальными и региональными объединениями». На семинаре работникам органов местного самоуправления были даны соответствующие конкретные рекомендации.

10. Отмеченное выше отношение администрации региона к разработке и реализации «Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 гг.» позволило, на наш взгляд, за эти годы существенно продвинуться вперед по созданию условий и предпосылок на пути к оптимизации и гармонизации межнациональных отношений в регионе. Выделим среди них лишь некоторые, наиболее существенные:

- все народы, проживающие в области, теперь имеют пропорциональное представительство в структурах государственной и муниципальной власти, сходные условия занятости и уровень жизни, относительно одинаковые возможности для культурного развития и этнической самоидентификации, включая конфессиональные традиции. Это, несомненно, важный шаг от формального к реальному гражданскому равенству;

- заметно повысился уровень самоорганизации и активности местных малых народов. Если раньше речь шла о национальных сообществах и национально-культурных очагах, то теперь функционируют в области 9 национально-культурных автономий: российских немцев, татар, башкир, чувашей, евреев, белорусов, курдов.

Многие национальные объединения становятся настоящими центрами культуры и публичной самореализации для своих этнических групп.

В городах и районах области открыто 20 национально-культурных центров, работает 69 художественных национальных коллективов. В Саратове открыт центр национальных культур. 12 июня 1999 г. в городе проведена Ассамблея народов Саратовской области под девизом «Единство народов - во благо единой России». Представители региона активно участвовали в подготовке и проведении Ассамблеи народов России в июне 2000 г. в Москве, делегатами которой были руководители всех национальных объединений Саратовской области.

Во всех районных центрах области регулярно проводились мероприятия, посвященные пропаганде и развитию культурного достояния населяющих их народов.

11. Можно долго перечислять конкретные мероприятия, реализованные в процессе выполнения обсуждаемой Программы. Сделано многое. Но далеко не все, что намечалось и не всегда на должном уровне. Это признают и сами авторы - разработчики Программы. Хотя результативность сделанного налицо — в регионе этнополитическая ситуация заметно стабилизировалась и проявляет тенденцию к оптимизации, чего не скажешь о многих других полиэтнических регионах России, но успокаиваться на достигнутом рано.

Обращается внимание на следующие проблемы: финансовое и кадровое обеспечение национальной политики, формальное отношение к обустройству многочисленных вынужденных переселенцев и мигрантов, прибывающих в область на постоянное жительство, отсутствие социально-психологических разработок по адаптации национальных меньшинств к рыночному хозяйствованию, недостаточная требовательность к лицам и группам лиц, ответственным за организацию и проведение намеченных мероприятий.

Тем не менее, опыт Саратовской области по разработке и реализации Программ социального и национально-культурного развития народов в полиэтнических регионах Российской Федерации, несомненно, поучителен и заслуживает дальнейшего обобщения и распространения.

Теоретическое и практическое значение работы состоит в том, что разработаны и обоснованы теоретические положения, которые представляют собой определенное приращение научной информации в области широкой



междисциплинарной этнополитической проблематики, ее исторических, социокультурных, этнографических, конфессиональных и иных аспектов, в том числе и социологической науки.

В практическом отношении полученные автором результаты могут оказаться полезными для органов власти, общественных структур, этнических организаций и групп полиэтнических регионов страны при разработке и реализации своих Программ государственной национальной политики.

Кроме того, их можно использовать в образовательных целях в вузах при чтении курсов «Этнической социологии», «Политологии», «Регионоведения», а также для разработки соответствующих спецкурсов, текстов публичных лекций и т.д.

Апробация работы. Основные положения и фрагменты диссертации докладывались автором на ежегодных научных конференциях социологического факультета СГУ «Социально-политические проблемы российского общества» (Саратов 1998-2004 гг.), на заседаниях общественной палаты при Губернаторе Саратовской области, координационном межнациональном и научно-методическом советах по национальной политике (2000-2003 гг.), постоянно действующем «круглом столе» руководителей национальных объединений Саратовской области (2001-2003 гг.), Международной научной конференции «Современное Поволжье. Региональное развитие в ситуации социокультурного пограничья». Саратов, сентябрь 1998 г.

Многие положения диссертации использовались автором при обсуждении проблем национальной политики на заседаниях Саратовской областной Думы (2002-2003 гг.). По материалам диссертации автор выступал на Всероссийском совещании руководителей законодательных и исполнительных органов власти «О законодательном обеспечении реализации государственной национальной политики» (сентябрь 2003 г., Сочи), а также на выездном заседании комитета по собственности Государственной Думы «Об основах совершенствования федерального земельного законодательства» (март 2004 г., Саратов) и Международной научно-практической конференции «Толерантность и межэтнические отношения в России» (апрель 2004 г., Саратов).

По теме диссертации опубликованы две монографии, две статьи в журналах, рекомендуемых ВАК России, глава в учебнике «Регионоведение», брошюра, другие публикации общим объемом более 25 пл.

Диссертация обсуждалась на кафедре регионоведения социологического факультета Саратовского государственного университета и была рекомендована к защите.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, пяти глав, включающих 15 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее разработанности, определяется цель и задачи, теоретико-методологическая и эмпирическая база работы, характеризуется ее научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, мотивируется теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

Первая глава — «**Исторические предпосылки формирования в России полиэтнического социума**» — посвящена анализу исторических процессов генезиса, становления и функционирования на евразийском пространстве уникального самодостаточного сообщества народов с полиэтнической государственностью. При этом особое внимание акцентируется на выявлении социально-консолидирующей роли русского, государствообразующего, народа в этих чрезвычайно сложных, часто драматичных процессах тысячелетней отечественной истории.

Основы концептуального осмысления данной проблематики заложены в исторических памятниках Древней Руси<sup>1</sup>, в капитальных трудах выдающихся отечественных историков (С.М. Соловьев, В.О. Ключевский, Н.И. Костомаров, Л.Н. Гумилев и др.).

В § 1 «*Полиэтническая природа русской государственности. Межэтнические отношения Киевской Руси и Московском царстве*» показаны объективные условия формирования отечественной полиэтничности. На территориях, где возникла и утвердилась Киевская Русь прежде пролегал основной путь Великого переселения народов в направлении Восток - Запад. Позднее уже с Запада в южные степи пришли славяне: с юга, из Причерноморья, на Волгу и Каму мигрировали булгары; гунны, выбитые из центральной Европы, возвращались в Поволжье. В южных причерноморских степях межэтническое взаимодействие отличалось исключительной по сравнению с Европой интенсивностью и многообразием.

В едином ландшафтном пространстве сосуществовали, как выражался Н.И. Костомаров, «народцы» различной этнической природы: славянские, угро-финские, тюркские; различные по своей основной хозяйственной деятельности: земледельцы, племена, живущие охотой, рыболовством и бортничеством, кочевники - скотоводы. Этносы существенно отличались друг от друга уровнем социального развития: с раннефеодальными формами общественного устройства у одних соседствовал родовой строй, у других - племенной.

Для этносов и племен, живущих бок о бок друг с другом и столь непохожих, часто враждующих, со временем взаимная терпимость, толерантность, становились решающим условием выживания. Эта объективная интеграционная идея подвигла основателей Киевской Руси, испытывавших постоянную военную угрозу со стороны половцев и других

---

<sup>1</sup> См.: Повесть временных лет // Памятники литературы Древней Руси. Начало русской литературы. М., 1978. С.17

крупных племен, к созданию полиэтничного государства. С начала в форме военно-политического союза с соседними этносами, а затем и на легитимной основе. Русские князья стали предоставлять соседям свое покровительство и свои земли для поселения. Отмечается, что не одна расчетливость и обширность Руси была причиной к приему инородцев. Широту натуры и открытость славян по отношению к другим этносам признавали и подчеркивали в то время византийские и болгарские историки. Источники свидетельствуют о толерантном сосуществовании Киевской Руси глубоко различных материальных и духовных культур, их плодотворном взаимопроникновении.

Нашествие Батия привело фактически к уничтожению государственности на юге Руси, но традиции и нормы межэтнических отношений сохранились и нашли свое продолжение в политике Московского государства.

Потребовалось не одно столетие для того, чтобы возродить и приумножить полиэтничскую самодержавную мощь страны.

XVII век стал рубежом, на котором, преодолев хаос Смутного времени Московское царство превратилось в огромную державу, превосходящую по территории любое другое государство того времени.

Экспансия осуществлялась главным образом в восточном направлении. Целый ряд народа Кавказа и Прикаспийской равнины (грузины, абхазы, армяне, калмыки и др.) ища защиты от набегов южных соседей добровольно вошли в состав Московии.

Одним из важнейших событий столетия становится решение Переяславской Рады в 1654 году. По нему в состав России вернулись левобережные земли древней Киевской Руси.

Анализируя российскую историю можно проследить последовательную линию государства на социализацию многонационального населения страны, приобщения его к общим делам. На эту особенность обратил внимание один из основателей русской социологии М.М. Ковалевский: «Падение боярства благодаря мероприятиям московских царей-объединителей и, в особенности, Иоанна III и Иоанна IV Грозного является поступательным фактором в развитии политических учреждений. Весь дальнейший ход русской истории представляется мне все большим и большим расширением круга лиц, призванных к общественной деятельности».

Весомым подтверждением этой мысли следует признать практику земских соборов, заведенную Иваном Грозным в 1550 году и продолженную династией Романовых в XVII веке. Соборы XI века В.О. Ключевский характеризует как «совещание правительства с должностными и выборными лицами». Выборы той поры фиксировали ответственность выборщиков перед государством за избранную ими «излюбленную» персону.

Параллельно с соборами в Московском царстве возникает и местная выборная власть - земская. Земские соборы комплектовались преимущественно из служивых людей — будущего дворянства России. В списке на 1631 г., например, их числилось около 70 тысяч. Из них, не считая казаков, 15 тысяч составляли татары, чуваша, черемисы, мордва, башкиры и

представители сибирских народов.<sup>1</sup> Таким образом в сущности реализовалась идея властного — земского представительства сословий, территорий и народностей России.

Царское правительство предпочитало не слишком вмешиваться во внутренние дела своих национальных окраин. Народы и племена Великой степи, Сибири, Кавказа сохраняли традиционное устройство жизни, управлялись по привычным им нормам и правилам ханами, беками, царьками по совместительству носившими русские чины и звания. Но представители верховной власти при местных правителях блюли имперский интерес, выступали арбитрами во внутренних спорах, способствовали решению гуманитарных проблем и нередко выступали защитниками населения в случае произвола со стороны национальных властителей. Так зарождались основы федеративной государственности.

В § 2 «Русский суперэтнос. Аспекты полиэтничности в государственной политике царской России» вначале акцентируется внимание на отношении Западной Европы к этнополитическим процессам на евразийском пространстве, якобы непомерно возвышающим мощь России. Л.Н. Гумилев характеризует его как «недоброжелательное и несколько пренебрежительное». И такое отношение к России подчеркивает известный ученый, в странах Западной Европы в последние 300 лет «считается вполне естественным и даже единственно возможным».<sup>2</sup> Причину этого автор видит в «черной легенде» о неполноценности русских и татар, в нежелании признать социальное развитие Великой степи в первом тысячелетии как совершенно своеобразную цивилизацию, которую в значительной мере унаследовала Россия.

Наша страна, согласно Л.Н. Гумилеву, вобрав в себя кочевые народы евразийских степей, превратилась со временем в могучий и самостоятельный «суперэтнос», геополитический центр, сопоставимый с Европой в целом. При этом «русская идея» несовместима с традиционной формулой Киплинга: «Восток есть Восток, а Запад есть Запад. И они никогда не сойдутся», отвергающей историческую перспективу свободного и равноправного единения народов мира.

Для политических деятелей Запада российский «суперэтнос» в образе «извечного Востока» на протяжении веков представлял собой прежде всего источник потенциальной опасности. Весьма откровенно это ощущение выразил уже в 1919 году премьер-министр британского правительства Д.Ллойд-Джордж: «Будущее Британской империи может зависеть от того, как будет развиваться ситуация в России и лично я не могу хладнокровно думать о могучей и единой России со 130-ти миллионным населением».

Русский философ И.А. Ильин предупреждал, что «подсознательная враждебность Европы подталкивает ее к вполне конкретным шагам по ослаблению России». Среди ослабляющих мер он выделял: «расчленение на

---

<sup>1</sup> См.: Милюков Н.П. Государственное хозяйство России в первой половине XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1982. С.48-49.

<sup>2</sup> См.: Гумилев Л.Н. Тысячелетие вокруг Каспия. М., 1993.

мелкие государства», «внедрение в Россию международной «закулисы», «упорное навязывание русскому народу непосильных для него западноевропейских форм республики, демократии и федерализма, политической и дипломатической изоляции ее, неустанным обличением ее мнимого «империализма», ее мнимой «реакционности», ее «некультурности» и агрессивности».<sup>1</sup>

Далее показано, что своеобразная полиэтническая государственность России, при всем несовершенстве ее социально-политических, экономических и культурных аспектов, обладала одним принципиально важным историческим преимуществом — она не была колониальной. Колониализм, в отличие от западных стран Европы, изначально был чужд российскому «суперэтносу». И эта вульгарная, с их точки зрения, «провокационная» непохожесть России, судя по всему, раздражала наших западных соседей.

В § 3 *«Большевики и национальный вопрос. Создание СССР и национальная политика в Союзе»* представлен краткий обзор сущности и результатов советской национальной политики. Автором отмечаются следующие положения. Марксистско-ленинская национальная политика исходила из социально-классовой сущности национального вопроса. Подчеркивалось, что только объективные интересы пролетариата требуют освобождения угнетенных наций и народов. В этой связи на первый план был выдвинут принцип интернационализма: «Пролетарии всех стран объединяйтесь!» Марксу и Энгельсу принадлежит также демократическая формула: «Не может быть свободный народ, угнетающий другие народы».

В.И. Лениным были разработаны научные принципы национальной политики Российской социал-демократической партии с учетом отечественных традиций полиэтнической государственности. С победой советской власти была провозглашена Декларация прав народов России: право на самоопределение, равенство и суверенность, отмена всяких национальных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств, социалистический федерализм. И эти права народов были положены в основу практической национальной политики правящей Коммунистической партии и Правительства Советского Союза.

Диссертант, ссылаясь на многочисленные источники по данной проблематике, констатирует главное. Отмечается, что эта политика была ориентирована на достижение фактического равенства народов нашей бывшей великой страны и на этом пути за годы Советской власти были достигнуты выдающиеся успехи.

Концентрированным выражением этих успехов явилось формирование на огромном многонациональном евразийском пространстве новой исторической общности людей — советского народа. Этот народ выдержал жесточайшие испытания Второй мировой войны XX века, проявив при этом традиционную стойкость, мужество и самоотверженность: отстоял не только свою независимость, но и защитил народы многих других стран от угрозы

---

<sup>1</sup> См.: Ильин И.А. О грядущей России. Избр. статьи. М., 1993. С.134-135.

фашистского порабощения. А затем, в кратчайшие исторические сроки Советский Союз восстановил свое разрушенное войной народное хозяйство, развил и усилил научно-технический и кадровый потенциал и вышел по уровню ВВП на второе (после США) место в мире. Констатируется также, что в условиях советской власти имели место досадные и грубые перегибы в национальной политике, выразившиеся, в частности, в жестких репрессиях по отношению к некоторым малым народам в годы войны. Большой урон всему обществу был причинен культом личности Сталина, партноменклатурным волюнтаризмом, некомпетентностью партийных лидеров 70-80-е годы.

Все это привело, вопреки воле подавляющего большинства советского народа, к развалу Советского Союза - общенациональной трагедии его граждан и дестабилизации национальных отношений в России.

Отмечается далее, что одна из причин трагедии заключается в том, что Советский Союз потерпел поражение в «холодной войне» с объединенными силами Запада. В условиях грядущей постиндустриальной эпохи партийное руководство страны допустило целый ряд стратегических ошибок и в результате не смогло «переложить ружье с одного плеча на другое», как это сделал, например, Китай.

Однако, по мнению диссертанта, история нас рассудит. Специальный анализ данной проблемы не входит в его исследовательскую задачу.

Далее констатируется тот исторический факт, что и нынешняя Россия остается уникальным полиэтническим государством, исторической правопреемницей СССР и Российской империи. Дестабилизация межэтнических отношений и для нее представляет стратегическую угрозу. Поэтому разработка и реализация всесторонне взвешенной и эффективной национальной политики, адекватной новым условиям, имеет для Российской Федерации приоритетное, судьбоносное значение.

Во второй главе — «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации» — рассматривается основное содержание и структура современной отечественной концепции государственно-национальной политики.

Социально-экономическая и межэтническая ситуация в постсоветской России требовала безотлагательной научной разработки адекватной новым условиям государственной национальной политики.

Первым значительным документом новой России в области национальной политики стал Закон «О реабилитации репрессированных народов», подписанный Президентом Б.Н. Ельциным 26 апреля 1991 года. Продиктованный политической конъюнктурой, он символизировал разрыв новых, властей с коммунистическим прошлым и их приверженность «демократическим ценностям». При этом в практическом смысле закон был путаным и некорректным. К тому же он открывал путь к созданию радикальных общественных объединений на этнической основе, вроде «национального конгресса чеченского народа», приведшего к власти в республике генерала Дудаева.

В Саратовской области значительную политическую напряженность населения вызвала перспектива исполнения Закона в части восстановления в прежних границах Республики немцев Поволжья.

Конституция РФ 1993г. заложила взвешенные принципы разработки нормативно-правовых актов по регулированию межнациональных отношений в стране. На ее основе была подготовлена и в 1996г. принята «Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации».

В § 1 «Принципы, цели и задачи государственной национальной политики» рассматривается содержание «Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации»

Этот государственный документ впервые системно представил основные принципы и приоритеты, которыми надлежит руководствоваться федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации и муниципальным структурам в сфере национальных отношений.

На основе Конституции РФ и общепризнанных норм международного права Концепция излагала государственный взгляд на обеспечение единства и целостности России в новых исторических условиях, при согласовании интересов населяющих ее народов и всестороннем сотрудничестве между ними.

Документ включает в себя семь разделов:

I. «Современная ситуация в области национальных отношений в Российской Федерации» — содержит анализ социально-экономических и политических факторов, оказавших влияние на межнациональные отношения в постсоветский период.

II. «Принципы государственной национальной политики»

III. «Основные цели и задачи государственной национальной политики» - формулирует цели и ставит задачи в политической, государственно-правовой, социально-экономической и духовной сферах, а также в области внешней политики.

IV. «Совершенствование федеративных отношений» — обозначает пути развития российского федерализма в достижении полного и безусловного равенства всех субъектов РФ в их отношениях с федеральными властями при сохранении в государственном устройстве территориального и национального начал.

V. «Национально-культурное самоопределение (национально-культурная автономия) народов России» - раскрывает понятие национально-культурной автономии как государственного института, дополняющего федеративное устройство России.

VI. «Основные направления региональных программ государственной национальной политики» — определяет подготовку и реализацию целевых программ в регионах, решающих конкретные задачи, в качестве основного инструмента национальной политики.

VII. «Механизм реализации государственной национальной политики» - определяет в качестве приоритетов при реализации политических задач

оптимальную координацию действий органов государственной власти различных уровней и принадлежности во взаимодействии с национальными общностями и негосударственными структурами.

Призванная стать для органов государственной власти ориентиром в решении задач национального развития, в регулировании межнациональных отношений и фактической реализации конституционных прав граждан, Концепция достаточно полно и обстоятельно излагает принципы государственной национальной политики в Российской Федерации. К ним отнесены:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по принципам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;
- равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- защита прав и интересов граждан Российской Федерации за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права».<sup>1</sup>

Подчеркивается, что Концепция включает в себя гарантии свободного и равноправного развития этносов. В то же время, на основе действующей Конституции РФ, она исходит из неизменности сложившейся государственной целостности Российской Федерации, а также ясно и

---

<sup>1</sup> См.: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. В кн.: Нормативные акты по национальной практике. Саратов. 1999. С.176-177



недвусмысленно выражает позицию государства по отношению ко всякой деятельности, направленной на подрыв его безопасности.

В § 2 *«Совершенствование федеративных отношений, культурное самоопределение народов»* содержится анализ текущего состояния отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, от которых, в конечном счёте зависит уровень фактического равенства регионов и, соответственно, этнополитическое самочувствие проживающего в них населения. Рассматриваются также процессы культурного самоопределения народов России.

Отмечается, что российский федерализм, как традиционная основа отечественной полиэтнической государственности, переживает сейчас сложный и противоречивый этап своей тысячелетней истории. Созданные поспешно в условиях тотальной демократизации государственности 89 субъектов новой Российской Федерации оказались заложниками своей территориально-ресурсной дислокации. Российские регионы весьма существенно различаются по своим природно-климатическим, ресурсным условиям, производственно-экономическим возможностям, инфраструктурному обустройству, человеческому потенциалу. В результате субъекты делятся теперь на доноров и реципиентов. Сложилась весьма несовершенная и болезненная система перераспределения бюджетных средств.

Разрыв в среднедушевом денежном доходе между регионами наметился в 1992 году и увеличивался быстро, спустя 5 лет, в 1997 году 54 региона из 88 (без Чечни) уже недотягивали до трех четвертей общероссийского уровня, а превосходили этот уровень только семь регионов. В 2000г. прожиточный минимум не обеспечивался в 43 регионах, там люди не имели даже физиологической нормы. В числе неимущих числилась и Саратовская область, наряду с Воронежской, Нижегородской, Ленинградской, Омской и др. Почти «на дне» находилась Ивановская область, Северная Осетия, Тыва, Калмыкия, Мари Эл, на «самом дне» - Ингушетия.

Богатыми субъектами РФ были и остаются столица - Москва, Санкт-Петербург и нефтегазовые края: Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, а также Татарстан, Башкортостан.

Структура российской экономики остается консервированной. В этой связи совершенствование федеративных отношений остается по существу декларативным. Между тем, федеральная власть конституционно ориентированная на обеспечение социального равенства граждан страны, призвана гарантировать всем россиянам, независимо от национальности и места их проживания, определенные предпосылки для этого. Однако, диспропорции уровней доходов, безработицы, покупательской способности,

ВВП на душу населения между субъектами Федерации сохраняются.<sup>1</sup> Очевидно, что данная ситуация отнюдь не способствует гармонизации межнациональных отношений в стране.

Государственная Дума, озабоченная данной ситуацией, приняла во втором чтении в декабре 2003 г. три закона, касающиеся региональной политики: о ее общих принципах, о депрессивных территориях и о федеральных целевых программах. Но специалисты — политологи высказывают опасение за дальнейшую судьбу этих законов. Вместо работы над третьим чтением их могут якобы объединить. И в итоге получится закон о слишком общих принципах, больше смахивающих на декларацию о благих намерениях. Причина проста: рыночная экономика не может жертвовать жесткой логикой своего развития ради какого-то там «равенства» регионов.

Далее отмечается, что в Концепции государственной национальной политики РФ зафиксирована поливариантность национально-культурного самоопределения народов. Одним из таких вариантов выделяется национально-культурная автономия. Автономия позволяет гражданам различных национальных общностей, малочисленным и дисперсно проживающим этносам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности.

Будучи экстерриториальным общественным формированием, говорится в Концепции, национально-культурная автономия, не ущемляя прав субъектов РФ, закрепленных за ними Конституцией РФ, расширяет их возможности в осуществлении государственной национальной политики. В Концепции отводится «важная роль» в становлении и развитии национально-культурной автономии органам местного самоуправления, которые, «призваны непосредственно выражать интересы жителей и способствовать более гибкому учету их национально-культурных запросов».

Автором обосновывается идея о том, что в пространстве национальной культуры целесообразно выделять специфическую инфраструктуру, отражающую своеобразие мировосприятия конкретной этнической группы, которая образуется на основе составляющих, присутствующих в контексте различных культур. Эти компоненты образуют «каркас» национальной культуры и выполняют две важнейшие функции — этноинтеграции и этнодифференциации. Такими онтологическими составляющими могут быть признаны:

- языковая — как особая форма отражения действительности и специфический фактор интеграции этноса;
- материальная — отражающая характер функционирования традиционной и современной форм материальной среды;

---

<sup>1</sup> См.: Где в России жить хорошо. Основные показатели социально-экономического положения регионов Российской Федерации в I полугодии 2003 года. (Данные Госкомстата России) // Российская газета. 2003г., 29 августа. С.10.

— соционормативная - обуславливающая сохранение и передачу группового социального опыта, накопленного поколениями этнической общности;

- этнопсихологическая - обобщающая совокупность взглядов и установок данного этноса в сфере национального общения и межэтнического культурного взаимодействия.

В § 3 «*Основные направления региональных программ государственной национальной политики*» рассматривается характеристика места, роли, и основных направлений государственной национальной политики на региональном уровне РФ.

Данные программы характеризуются автором как один из инструментов реализации государственной национальной политики, обладающий программно-целевым подходом, который обеспечивает объединение усилий органов федеральной и региональной государственной власти, местного самоуправления и национальных общностей в достижении общих целей: улучшение качества жизни, удовлетворения национально-культурных запросов народов проживающих в данном регионе. Именно здесь, на местах реально представлена своеобразная ситуация межэтнических отношений, ее противоречия и динамика.

Вполне закономерно, что федеральный центр вменил в обязанность субъектов федерации разработку и реализацию региональных программ государственной национальной политике, а упоминавшаяся легитимная Концепция этой политики определила их основные направления.

Основополагающим направлением разработки и реализации данных программ определен «учет органического единства традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие ценности Российского государства»<sup>1</sup>. Данное требование, по мнению диссертанта, в высшей степени демократично и уважительно по отношению к традиционной культуре российских народов. Однако его практическая реализация сопряжена с социально-психологической несовместимостью многих нынешних рыночных инноваций с традиционными представлениями россиян о справедливости, человеческом достоинстве, доступности элементарных жизненных благ и т.д.

Трудно смириться с этими «инновациями» десяткам миллионов представителей самых разных российских этносов, которых они отбросили за черту бедности. И ведь не секрет, что многие малые народы винят в своих бедах своего старшего - русского брата. Не случайно же Президент В.В. Путин борьбу с бедностью в России поставил на первое место нынешней

---

<sup>1</sup> См.: Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации // Нормативные акты по национальным вопросам. Саратов, 1999. С.180.

государственной политики. В этой связи, и Концепция национальной политики нуждается в соответствующей корректировке. В частности, это касается прежде всего необходимости более тесной увязки национального вопроса с экономической политикой. Конституция РФ предписывает Правительству РФ и органам государственной власти субъектов Федерации согласовывать цели национальной политики с основными приоритетами экономических и политических реформ, равно как и с прогнозами и программами социально-экономического развития РФ и ее субъектов, и, соответственно, разрабатывать и осуществлять такие программы с учетом общенародных интересов.

В третьей главе — «Разработка региональной государственной Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 годы» - содержится анализ подхода руководства области к разработке указанной Программы и процессов ее легитимации.

В § 1 данной главы *«Этносоциальная характеристика Саратовской области»* показано, что Правительство области исходит прежде всего из объективной оценки текущей этносоциальной ситуации в регионе, которой владеет и прогнозирует ее динамику.

Органами статистики и научной общественностью области с 1997 года ведется мониторинг этнополитической ситуации в регионе. В параграфе дается развернутая характеристика местных этносов. Приводятся социологические данные об их численности, территориальном размещении, занятости, образовании, уровне доходов, демографической динамике, миграции, толерантности.

Этнический состав области к моменту разработки Программы был представлен 112-ю национальностями. Русские составляли 85,6 % населения региона - 2,298992 человека. Вторых по численности - этнических украинцев насчитывалось 101 тысяча человек (3,8%), казахов - 73 тысячи (2,7%), татар - 53 тысячи (1,9%), мордвы - 23 тысячи (0,9%), чувашей - 20 тысяч (0,8%), белорусов - 17,7 тысяч (0,7%), немцев - 17,1 тысяч (0,6%), армян - 3,5 тысячи (0,3%).

Численность представителей других этносов превышает 73 тысячи человек (2,7%), среди них диаспоры российских народов, этносов СНГ, а также - западноевропейцы, представители Центральной и Юго-Восточной Азии. Учитывается также, что общежитие на Саратовской земле

представителей разных народов и сосуществование различных этнокультур традиционно. При этом исторической особенностью развития региона является то, что многонациональный состав населения никогда не становился причиной межэтнических столкновений, а напротив способствовал созданию материальных и духовных ценностей, взаимообогащению культур, формированию самобытного облика Саратовского региона.

Исследование показало, что с середины 90-х гг. в экономических, политических, социальных процессах, протекающих в области, в деятельности публичной власти, национальные аспекты присутствуют как неперенная составная часть.

Этапными моментами в формировании государственной национальной политики в регионе стали:

- разработка и подписание «Договора об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области»;
- создание «Общественной палаты Саратовской области»;
- создание «Научно - методического Совета по национальной политике Саратовской области»;
- создание «Координационного межнационального Совета области».

Первым программным документом, обобщающим опыт политической практики в регионе, формулирующим и структурирующим цели и задачи национальной политики региональной власти, стала «Концепция национальной политики Саратовской области», утвержденная Постановлением Правительства области 28.05.97. Эта Концепция, определив стратегию региональной государственной национальной политики в долговременной перспективе, подготовила почву для конкретных разработок среднесрочных программ.

Отмечается что, логическим продолжением работы, проводимой Правительством региона, депутатами областной Думы, Общественной палатой, муниципальной властью совместно с национальными общинами стала разработка «Программы социального и национально-культурного развития Саратовской области на 1998-2001 годы». С этой целью была создана представительная и компетентная Комиссия во главе с Губернатором Д.Ф.Аяцковым, в которую вошли: руководители министерств и ведомств областного Правительства, ректоры и научные работники ведущих ВУЗов Саратова, представители муниципальной власти, а также общественных и, прежде всего, национальных объединений и иных этнических организаций,

средств массовой информации, деятели культуры и представители религиозных конфессий.

В § 2 «*Цели и задачи Программы*» представлен анализ целерациональной доминанты данной Программы и ее ценностных императивов. Обращается внимание на формулировку основной цели Программы: «объединение усилий органов государственной власти области, органов местного самоуправления и национальных общностей в достижении улучшения уровня и качества жизни, удовлетворения национально-культурных запросов народов, проживающих в области». Разработчики Программы расставляют ее акценты адекватно жизненным интересам населения области. Саратовские политики, судя по всему, отдают себе отчет в том, что поддержание межнациональных отношений в рамках законности в условиях нынешней бедности населения важно, но это не самоцель, а вынужденная необходимость. Куда важнее, легче и перспективнее совершенствовать межэтническую солидарность на основе устойчивого роста благосостояния населяющих область народов.

Поэтому задачи государственной национальной политики в Программе структурированы по трем основным направлениям:

- политическая и государственно-правовая сфера,
- социально-экономическая сфера,
- духовная сфера.

В первой из них четко определены конкретные меры по созданию нормативно-правовой базы и общественно-политических механизмов регулирования национальных отношений в области, а также стимулированию общественно-политической активности граждан.

Во второй - определены текущие мероприятия социально-экономического характера, направленные на повышение уровня благосостояния этносов и обустройство социальной инфраструктуры в местах их проживания.

В третьей — мероприятия по формированию и развитию духовного единства, межнационального согласия, культивированию чувства российского патриотизма.

В § 3 «*Практические меры по реализации Программы*» рассматриваются конкретные практические мероприятия, призванные обеспечить ее реализацию и дается оценка их достаточности и эффективности.

В анализируемой Программе обращает на себя внимание структура перечня практических мероприятий, направленных на ее реализацию. Среди них четко выделяются четыре группы:

- мероприятия, направленные на создание необходимых условий для реализации Программы (организационная работа, научное обеспечение, меры по взаимодействию со СМИ, меры по сотрудничеству с республиками России, странами СНГ и Балтии);

- мероприятия по созданию условий для развития национальной культуры и традиций народов, проживающих в области (организационная работа, НИР по изучению истории и культуры этносов области, создание условий для сохранения и развития национальных культур, поддержка деятельности национально - культурных автономий и центров, подготовка кадров для учреждений национальной культуры, развитие национальных ремесел, издательская деятельность);

- мероприятия в сфере развития национального образования (развитие сети национальных детских дошкольных учреждений, школ, укрепление их материальной базы, улучшение условий обучения и воспитания детей, совершенствование учебно-воспитательного процесса, работа с кадрами);

- социально-экономические мероприятия, обеспечение баланса национальных интересов (меры по реализации экономических интересов этносов, меры по предупреждению безработицы и снижению социальной напряженности, меры по защите прав беженцев и вынужденных переселенцев).

Конкретные мероприятия по всем разделам четко сформулированы с указанием сроков исполнения, ответственных исполнителей и источников финансирования.

Оценивая Программу социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 годы, можно заключить:

- *был* создан системный документ, развивающий принципы и действенность региональной национальной политики;

- удалось теоретические идеи и политические задачи выразить в виде комплекса практических мер, обеспечивающих разностороннее воздействие на региональный социум;

- Программа стимулировала деятельность муниципальных органов и общественную активность и, тем самым, способствовала углублению процессов социализации и формированию гражданского общества.

В то же время, по мнению диссертанта, Программа представляла собой не вполне сбалансированный документ. Некоторые направления работы, определенные в нем, были заведомо малоэффективными. Не во всех случаях мероприятия имели должное научное обеспечение, отдельные из запланированных акций были малозначительны или необязательны. Кроме того, фактическая эффективность Программы находилась в жесткой зависимости от того, насколько законченной и совершенной окажется техника и технология ее воплощения в жизнь, от организации тесного взаимодействия многочисленных участников Программы, от действенности всей системы исполнительных механизмов, обеспечивающих реализацию государственной национальной политики в регионе. Эти вопросы требовали более пристального рассмотрения.

В четвертой главе — «Механизмы реализации Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001ГГ.» - рассматриваются предусмотренные ее разработчиками способы и ресурсы практической реализации намеченных мероприятий.

Анализ соответствующих документов показывает, что этим вопросам уделено достаточно большое внимание.

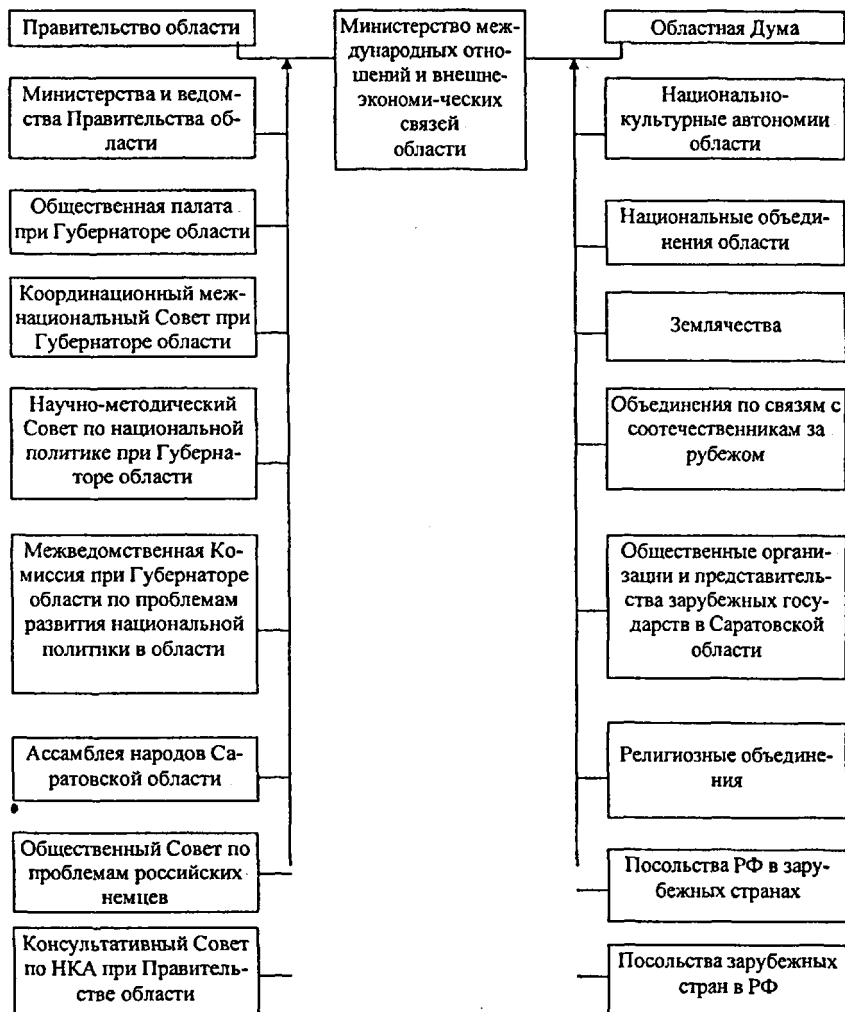
Общее руководство процессами реализации Программы было возложено на Губернатора области Д.Ф. Аяцкова. Непосредственная координация этих процессов возлагалась на заместителя Председателя Правительства области. Административный ресурс реализации Программы был ведущим, но не командным, а демократическим, нацеленным, на сотрудничество с соответствующими общественными организациями, национальными объединениями, научно-методическим Советом по национальной политике, религиозными конфессиями области. А на Правительственном уровне ход выполнения Программы обобщался в Межведомственной комиссии по национальной политике.

В сущности, задача заключалась в том, чтобы мобилизовать конструктивные ресурсы всех властных структур, общественных организаций, национальных сообществ, учреждений культуры, СМИ и задействовать их в указанных процессах.

Об этом свидетельствует схема рассматриваемого механизма.



**Схема  
механизма реализации  
национальной политики в Саратовской области**



Понятно, что для приведения в движение данного механизма требуется его финансовое и кадровое обеспечение.

В § 1 «*Финансовое и кадровое обеспечение Программы*» специально рассматривается данный вопрос.

Известно, что в условиях рыночной экономики, тем более пребывающей в тяжелом кризисном состоянии, любое социальное программирование сопряжено с большим риском. Если во времена плановой экономики успешность региональных инновационных программ зависела в основном от компетентности местных кадров, то теперь основу составляют финансовые средства.

В рассматриваемой Программе по каждому ее существенному мероприятию был указан источник финансирования: федеральный, региональный бюджеты, средства муниципальных структур, спонсорских и иных вложений. Однако российская реальность внесла в эти расчеты свои крайне негативные коррективы. Достаточно вспомнить об августовском дефолте 1998 года и его последствиях. Федеральное финансирование национальной политики фактически прекратилось.

И надо отдать должное Правительству Саратовской области, как показало исследование, оно не допустило паралича в реализации Программы социального и национально-культурного развития народов своего региона.

Вместе с тем, следует отметить и определенные недостатки. Дело в том, что основная часть средств была направлена на реализацию мероприятий в г.Саратове и других крупных городах области, тогда как большинство наиболее многочисленных национальных этносов нерусского населения сосредоточено в сельских районах.

Далее акцентируется внимание на оценке кадрового состава — государственных и муниципальных чиновников — призванных быть ведущей движущей силой этого механизма. В качестве критерия оценки берется отношение к властям со стороны русского и нерусского населения области.

Согласно данным социологического исследования работу органов управления в целом оценивают негативно 39,3% опрошенных русских и 34,1% нерусских граждан области. Считают, что местные чиновники берут взятки 50,2% первых и 46,3% вторых.

Общий анализ результатов опроса позволяет сделать и некоторые другие важные выводы. В частности, опрос показал, что уровень доверия Саратовских россиян к нынешним властям практически не зависит от их национальной принадлежности.

В целом можно заключить, что примерное равенство статусных позиций русского и нерусского населения области делают маловероятными этноконфликты и создают благоприятные условия для реализации императивов государственной национальной политики.

В § 2 «*Активизация деятельности этнических групп и сообществ*» рассматриваются процессы развития и самоидентификации этнического фактора в контексте этно-социального возрождения Саратовской области. Исследование показало, что в области отчетливо просматривается тенденция

социальной активизации этносов. Если на конец 1996г. было в ней 30 национальных объединений и национально-культурных центров и две национально-культурных автономий (НКА)-российских немцев Поволжья и Саратовских татар, то к началу функционирования рассматриваемой Программы (1998г.) первых было уже 50, а вторых пять, к упомянутым добавились башкирская, еврейская и чувашская НКА.

Бурный рост числа национальных общественных организаций свидетельствуют не только о растущем уровне национального самосознания малых народов области, но и о результативности региональной национальной политики. Народная мудрость гласит: человека нельзя сделать богатым и счастливым, если он сам не стремится к этому. Благотворительность, социальная помощь оправдана лишь по отношению к немощным людям, а здоровых и сильных она портит.

Из этого принципа исходят ведущие саратовские политики. Анализ показывает, что в отношениях региональной публичной власти и национальных общественных объединений складываются два направления взаимодействия:

- праксеологическое, связанное, прежде всего, с удовлетворением неотложных этно-культурных потребностей малых народов, ущемленных за постсоветские годы;

- социально-политически ориентированное на обустройство жизнедеятельности каждого отдельного этноса в полиэтническом пространстве, путем обеспечения ему и его членам равных конституционных статусов и возможностей для самореализации.

Далее отмечается, что оба направления данного конструктивного взаимодействия не получают пока должного развития, сдерживаются и деформируются по вине часто коррумпированного аппарата государственных чиновников и ввиду отсутствия в стране дееспособной системы местного самоуправления.

В § 3 *«Информационное обеспечение Программы»* анализируется и информационная составляющая рассматриваемой Программы. Анализ свидетельствует о том, что наряду с административным, финансовым, кадровым, социально-этническим компонентами механизма реализации Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на среднесрочную перспективу, был предусмотрен и информационный компонент.

Хотя его мероприятия структурно в Программе не выделены, а включены в состав различных тематических разделов, в совокупности они охватывают достаточно широкий круг актуальных проблем.

Однако, с учетом всестороннего всеобъемлющего влияния средств массовой информации на современное общество, следует признать, что информационное обеспечение в данном случае заслуживало более высокого статуса.

На информационном поле межэтнические отношения проявляются наиболее ярко, а подчас остро. Через СМИ этнические группы имеют

возможность заявить о своих потребностях, инициативах, получить ответы на волнующие их вопросы. Масс-медиа обеспечивают устойчивые связи между гражданами и структурами власти — первые получают возможность узнать о делах и намерениях народных избранников и должностных лиц, вторые — знакомятся с реакцией людей на свою работу.

Информационные потоки формируют общественное мнение, оказывают существенное влияние на мировоззрение и жизненные ориентации граждан.

По мнению диссертанта, конструктивный потенциал информационного ресурса заключается в его последовательной и целерациональной адекватности доминантным жизненным интересам людей в контексте общероссийской гражданской самоидентификации. Непродуктивно и опасно под флагом ложно понятой свободы засорять информационное пространство образами абстрактного гуманизма, рыночного меркантилизма и безыдейности. Автор исходит здесь из того, что в современных российских условиях понятие «информационное обеспечение» практически эквивалентно понятию «идейное обеспечение».

Соглашаясь с позицией известных социологов, согласно которой идеологию следует рассматривать не только, как интеллектуальный продукт, но и как реальные жизненные устремления (идеи) простых людей,<sup>1</sup> диссертант обосновывает следующие идеологические функции информационного обеспечения рассматриваемой Программы:

- Программно-целевая функция — обозначает социальные ориентиры и определяет способы их достижения;

- Интеграционная функция — обеспечивает универсализацию подходов к явлениям общественной жизни.

- Защитная функция — регулирует взаимодействие с другими идеологиями.

- Социально-организационная — оказывает организующее и упорядочивающее целерациональное воздействие на этносоциальные процессы.

Эти важнейшие для проведения государственной национальной политики в жизнь функции должны воплощаться в информационном обеспечении. Именно ему, на наш взгляд, принадлежит доминирующая и определяющая роль в конечном успехе социально-политических программ, направленных на гармонизацию межэтнических отношений и этнокультурное развитие различных национальных групп.

В § 4 «Мониторинг и контроль качества реализации мероприятий Программы» выявляются механизмы отслеживания и контроль процессов выполнения намеченных в Программе мероприятий и их влияния на этнополитическую ситуацию в регионе.

Установлено, что данному, принципиально важному направлению деятельности, разработчиками Программы уделено адекватное внимание.

Были созданы специальные компетентные структуры:

---

<sup>1</sup> См.: Волков Ю.Г., Добренков В.Н., Нечелуренко В.Н., Попов Н.В. Социология. М., 2000. С.101.

- Межведомственная комиссия по реализации Концепции государственной национальной политике Саратовской области при Председателе Правительства области;
- научно-методический Совет по национальной политике области;
- Координационный межнациональный Совет области.

Общая система контроля за процессами реализации Программы возлагалась на Межведомственную правительственную комиссию, а также на администрации муниципальных образований.

По итогам полугодия на заседаниях указанной комиссии анализировались текущие результаты исполнения соответствующих мероприятий Программы и вносились необходимые коррективы с учетом рекомендаций научно-методического и координационного межнациональных советов, а также заинтересованных администраций муниципальных образований.

Важно отметить, что в качестве источников информации о влиянии реализуемых мероприятий на этнополитическую ситуацию в регионе предполагалось использование материалов социологических исследований, с привлечением ученых саратовских вузов.

Получение информации об общественной реакции на реализуемые мероприятия Программы, запросах и потребностях различных национальных групп планировалось также через средства массовой информации, регулярные контакты руководства Правительства области с представителями Общественной палаты области в контексте специального «Договора об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области», подписанном в 1998 году.

Вместе с тем, как показало исследование итогов реализации рассматриваемой программы, система мониторинга и контроля при всей ее внешней масштабности и демократичности оказалась недостаточно эффективной. Административные методы отслеживания и регулирования процессов исполнения намеченных мероприятий традиционно оттесняли общественные объединения, этнические сообщества на второй план. В результате значительный потенциал конструктивных инициатив общественности оказался невостребованным.

Глава пятая - **«Итоги реализации Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 годы»** - является заключительной. В ней анализируются итоги исполнения и социально-политическая эффективность исследуемой Программы, обобщается Саратовский опыт и делаются выводы о его общероссийской репрезентативности.

В § 1 *«Анализ процессов реализации Программы»* акцентируется внимание прежде всего на выявлении ведущей доминанты, определяющей место, целесообразность и эффективность этих процессов в контексте общих целей Программы.

Анализ позволяет сделать вывод о том, что такой доминантой является системный подход, заданный системностью самой Программы.

Большие и малые процессы ее реализации, независимо от занятых в них лиц, обладают функциональными, координационными и субординирующими связями со всеми другими аналогичными процессами. И эффективность каждого из них обусловлена уровнем актуализации этих связей.

Трудности и противоречия рассматриваемых процессов являются следствием двоякого рода причин: объективных и субъективных. К числу первых относятся, прежде всего, кризисное состояние российского общества, дезориентация его населения, дестабилизация межэтнических отношений, сопровождаемые радикальной трансформацией государственности. Отсюда и соответствующий субъективный человеческий фактор: дезориентированное и озабоченное проблемами выживания население, коррумпированное чиновничество. Тем не менее, и в этих условиях в Саратовской области, как показало исследование, в ходе реализации Программы удалось сделать многое.

Главное достижение, на наш взгляд, заключается в том, что удалось сфокусировать мероприятия Программы на достижение фактического равенства народов области. В результате по таким ключевым показателям, как представительство в структурах власти, занятость и уровень жизни, доступность образования, пенсионное обеспечение, свобода вероисповедания между ними нет былого различия. Тем самым созданы определенные предпосылки для дальнейшего углубления процесса социально-политической и национально-культурной самоидентификации народов, проживающих в регионе.

Достижения могли быть и более значительными при условии более рационального использования наличного ресурсного потенциала области и, в частности, организационно-политического. Как известно, значительная часть малых саратовских этносов проживает в сельской местности, часто в отдаленных бесперспективных поселениях, с разрушенной социальной инфраструктурой и отсутствием дееспособной местной властью. Формально в Программе, они не забыты, но организовать должным образом реализацию намеченных там мероприятий не удалось. Работники сельских администраций муниципальных образований и местных национальных сообществ явно нуждались в более эффективной помощи областных властных и общественных структур.

В § 2 «*Позитивный опыт и пути совершенствования разработки и реализации среднесрочных программ региональной национальной политики в РФ*» содержится авторская оценка опыта разработки и реализации «Программы социального и национально-культурного развития народов в Саратовской области на 1998-2001 г.г.» ее значимости для других полиэтнических субъектов РФ, а также некоторые рекомендации по ее совершенствованию.

На основе обобщения результатов проведенного исследования делаются следующие выводы. Опыт разработки Программы показателен прежде всего высоким уровнем ответственности, компетентности, легитимности и демократичности в определении целей, приоритетов и механизмов ее

реализации. Общие принципы федеральной национальной политики конкретизировались применительно к текущему состоянию этнополитической ситуации в регионе с учетом ведущих тенденций и ее динамики.

Характерной особенностью разработки мероприятий Программы следует признать решительный отказ ее авторов от фрагментарности и популизма в региональной национальной политике.

В Саратовской области, в отличие от многих других регионов России, как уже отмечалось, с 1997 года существует своя, подготовленная на основе федеральной, Концепция государственной региональной национальной политики адаптированная к местным условиям и рассчитанная на длительную перспективу. Поэтому рассматриваемая четырехлетняя Программа разрабатывалась не как некий самодостаточный комплекс неотложных мероприятий, а в качестве начального временного этапа большой длительной работы по совершенствованию социального и национально-культурного развития народов области. Конкретные задачи этой работы заложены в новую среднесрочную Программу на 2002-2006 гг.

Обращают на себя внимания приоритеты Программы, механизмы и ресурсное обеспечение ее реализации. В частности поучителен опыт привлечения ученых саратовских вузов к этнополитическому мониторингу в области и современному осмыслению историко-культурного наследия региона как многонационального с учетом культурного синтеза, взаимовлияния различных национальных менталитетов.

В работе отмечаются конкретные упущения и недостатки в разработке обсуждаемой Программы. Большинство из них самокритично признается ее авторами и исполнителями.<sup>1</sup>

Делается вывод: несмотря на имеющиеся несовершенства, Программа реально способствовала практическому обеспечению прав и свобод граждан и этнических групп, их национальному и духовному развитию. В 1998-2001 годах в региональной национальной политике прочно утвердился подход к этническому как к неотъемлемой части социального, общегражданского, в сознании личности. На основе такого понимания, большинство практических мер Программы ориентировалось на побуждение людей различных национальностей и религиозных убеждений к сотрудничеству и социальному творчеству, способствовало росту их гражданской активности и развитию общественной самостоятельности в региональном социуме. Процесс социокультурного развития этнических групп и процесс формирования гражданского общества проходили в тесном взаимном сопряжении. Это был сознательно избранный и последовательно реализованный в Программе концептуальный приоритет региональной национальной политики государственной власти.

В качестве рекомендаций по дальнейшему совершенствованию среднесрочных программ социального и национально-культурного развития

---

<sup>1</sup> См.: Информация об итогах реализации Программы социального и национально-культурного развития народов Саратовской области на 1998-2001 гг. Саратов. 2001.

народов Саратовской области в диссертации обосновывается целесообразность:

а) создания на областном уровне единого специализированного Управления по работе с общественными организациями и институтами гражданского общества, зарегистрированными в регионе, включая этнические и конфессиональные, укомплектовав его соответствующим компетентным кадровым составом. Данное организационное решение, как показывает опыт администрации Астраханской области, позволяет выстроить интегральную систему взаимодействия региональной государственной власти и общественных организаций, обеспечивающую полифункциональность связей между гражданами и государством в сфере межнационального взаимодействия;

б) включения в Программу раздела, посвященного правовому просвещению и воспитанию населения области в интересах гармонизации процессов его этнической и гражданской самоидентификации. Перекосы в сторону этноцентризма непродуктивны и не способствуют укреплению общероссийской государственности;

в) активизации работы с мигрантами и вынужденными переселенцами в Саратовскую область. Их прием и обустройство в регионе - крайне сложная, но и в высшей степени ответственная государственная и гуманитарная задача. Отношение к этим людям со стороны властей и местных соотечественников - один из наиболее верных и зримых критериев нашей общероссийской порядочности.

В Заключении диссертации подводятся итоги, обобщаются результаты исследования и предлагаются некоторые рекомендации по использованию Саратовского опыта в процессах совершенствования государственной национальной политики в Российской Федерации, а также намечаются основные пути дальнейшего исследования затронутых в работе проблем.

В Приложении дается Программа социального и национально-культурного развития народов Саратовской области

**Результаты проведенного исследования отражены в следующих публикациях:**

1. Викулов А.М. Региональная национальная политика в современной России. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 2003. 13 п.л.

2. Викулов А.М. Этносоциальная динамика в полиэтническом регионе Российской Федерации // Вестник Саратовского государственного аграрного университета им. Н.И. Вавилова. 2004 г. № 1. 1 п.л.

3. Викулов А.М. К вопросу об изучении региональной национальной политики в Российской Федерации // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2004 г. № 7. 1 п.л.

4. Викулов А.М. Этнический состав населения региона / Основы регионоведения. Лекционный курс (под ред. проф. Г.В.Дыльнова). Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 2003. 1 п.л.



5. Викулов А.М. Областной реестр административно-территориального деления Саратовской области. Саратов, 2001.25 п.л.
6. Викулов А.М. Формирование в России полиэтнического социума: исторические предпосылки. Саратов: изд-во Поволжской академии государственной службы, 2001.2,8 п.л.
7. Викулов А.М. Итоги собеседования с главами окружных администраций районов области. Саратов: изд-во Правительства области., 2001. 6 п.л.
8. Викулов А.М. О результатах работы органов власти по основным отраслям социально-экономического развития районов области за 1996-1999 гг. Саратов, 2000. 5 п.л.
9. Викулов А.М. Создание СССР и национальная политика в Союзе // Некоторые проблемы социально-экономического развития общества. Межвуз. сб. научн. тр. Вып.8. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1999. 0,3 п.л.
- 10.Викулов А.М. Проблемы социальной адаптации населения к современным социально-экономическим условиям. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1999. 0,3 п.л.
- 11.Викулов А.М. Общая социология. Систематический курс. Саратов, 1998. 19,1 п.л. (в соавторстве - доля диссертанта 4,5 п.л.)
- 12.Викулов А.М. О работе советников и помощников. Саратов, 1998. 1 п.л.
- 13.Викулов А.М. Социология молодежи. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1994. 1,25 п.л.
14. Викулов А.М. Социология личности. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1994. 1,25 п.л.
- 15.Викулов А.М. Социология культуры. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1994. 1,25 п.л.
- 16.Викулов А.М. Формирование политической культуры молодежи в условиях перехода к рыночным отношениям / Некоторые проблемы социально-политического развития общества. Межвузовский сборник. Вып.2. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1993.0,5 п.л.
- 17.Викулов А.М. Политическая культура молодежи. Монография. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1993.4 п.л.
- 18.Викулов А.М. Проблемы становления политической культуры молодежи. Деп. в ИНИОН № 48684 от 29.11.1993.
- 19.Викулов А.М. Трудовой коллектив - самоуправляющаяся ассоциация. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1991.1,2 п.л.
- 20.Викулов А.М. Политическая культура молодежи: пути формирования. Саратов, 1990. 1 п.л.
- 21.Викулов А.М. Участие молодежи в управлении производством. Саратов, 1990.2 п.л.

Викулов Александр Михайлович

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автореферат

Ответственный за выпуск — доктор философских наук, профессор  
Шабалин В.А.

Подписано к печати  
Объем 2,4 п.л.

Заказ № 419  
Тираж 100 экз.

Центр полиграфических и копировальных услуг  
Предприниматель Серман Ю.Б., Свидетельство № 3117  
410600, Саратов, ул. Московская, д. 152, офис 19



17270