



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 323.1

И.Г. НАПАЛКОВА, к.и.н., доцент кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, старший научный сотрудник научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,
г. Саранск, ул. Большевикская, 68
Электронный адрес: zamisi@yandex.ru

А.С. СОЛДАТОВА, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, младший научный сотрудник научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва»,
г. Саранск, ул. Большевикская, 68
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ¹

В статье анализируются положительные и негативные факторы развития этнонационального пространства и межнациональных отношений России. Среди первых – развитие программного подхода в национальной политике; проведение мониторингов в сфере межнациональных отношений и др. Второй блок включает такие факторы, как проблемы институционального наполнения национальной политики; полисубъектность этнополитики и т.д.

Ключевые слова: *территориальное управление; этнонациональное пространство; межнациональные отношения; национальная политика*

Для российского государства, исторически сложившегося как полиэтничное, взаимоотношения населяющих его наций всегда были значимым политическим фактором, влияющим на территориальную целостность страны. Именно поэтому продуманная и эффективная национальная политика, базирующаяся на научной составляющей, является залогом развития государства.

¹ Издание научной статьи осуществлено в рамках выполнения госзадания Минобрнауки России. Проект 6.3306.2011 «Трансформация статусно-ролевых характеристик национальных образований финно-угорских народов России в процессе модернизации политико-территориальной системы».

В связи с этим важно понимание того, чем определяется жизнеспособность государства и его территории, как рационально вписать национальные территориальные образования в единый государственный механизм, как нивелировать уровень конфликтности в системах «центр – национальные регионы» и «регион – регион(ы)». Возрастает актуальность изучения сущностных характеристик национального пространства, процессов национально-государственного развития в целом; фрагментации горизонтального политического пространства и изучения межнациональных отношений в контексте специфики управления национальными регионами в частности в России на современном этапе.

Современный этап управления национальными регионами можно назвать периодом системных преобразований (2000–2012 гг.). Анализируя его, можно выделить ряд положительных и негативных факторов развития этнонационального пространства России. Поскольку отличительная особенность российской ситуации состоит в том, что все складывающиеся управленческие проблемы накладываются на социально-экономическое своеобразие и тем самым обретают свою уникальность и региональный колорит, рассмотрены два типа факторов: собственно этнонационального развития и общесистемного территориального развития.

К положительным факторам авторы отнесли следующие:

- *Исторически сложившаяся вариативность управленческих практик в отношениях «центр – национальная периферия».*

Так, управление в имперской России характеризовалось отсутствием единообразного механизма управления, что нашло выражение в применении разных моделей административного устройства и органов управления для основной части (центральное управление) и окраин (управление с элементами автономии) и сформировало широкий спектр возможных центрально-периферийных отношений.

На сегодняшний день такая вариативность носит скорее отрицательный характер. За несколько десятков лет отношения «центр-периферия» претерпели значительные трансформации. Отдельные ученые выделяют от трех до пяти периодов российского федерализма, в течение которых сформировались, по сути, разные управленческие модели. Примерами могут являться отмена и введение выборности глав регионов, либерализация и усложнение системы и условий партийного строительства.

Перечисленные обстоятельства затрудняют построение четкой концепции взаимоотношений в системе «центр – регионы», в результате чего становится невозможной эффективная артикуляция региональными сообществами своих интересов в быстроменяющихся новых управленческих системах. Это, в свою очередь, делает систему непрозрачной и нестабильной на внутриполитической арене.

- *Совершенствование отечественного законодательства в сфере реализации государственной национальной политики.*

В период 2004 – 2011 годов было принято 154 акта, разработанных Минрегионом России в данной сфере, из которых 15 федеральных законов (наиболее

значимые: «О государственной службе российского казачества», «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О национально-культурной автономии”», «О внесении изменений в Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” и др.). Важным шагом стало утверждение в декабре 2012 г. Стратегии национальной политики Российской Федерации до 2025 года.

Содержательно это прежде всего касается решения институционального наполнения, миграционной проблематики, ужесточения российского законодательства в вопросах разжигания межнациональной и межконфессиональной розни, ксенофобии и разработки приоритетных направлений развития национальной сферы.

Таким образом, была проделана большая работа по систематизации законодательства, унификации норм и институтов. Хотя стоит отметить общую бессистемность, неупорядоченность, а в отдельных моментах излишнюю зарегулированность этой сферы.

– *Развитие программного подхода в национальной политике.*

В последние годы реализуются различные государственные программы, направленные на гармонизацию национальных отношений, сглаживание межнациональных конфликтов, поддержку соотечественников, проживающих за рубежом. Например, в рамках государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» действуют подпрограммы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» (2013–2020 гг.) и «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (2013–2020 гг.), федеральная целевая программа «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008–2012 годы» и др.

Помимо государственных программ, разрабатываются и реализовываются отдельные проекты, направленные на пропаганду духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, а также формирование общегражданской идентичности и межэтнической толерантности, например Всероссийский социально-образовательный проект «Я – гражданин России». Практика показывает, что программно-целевой подход позволяет квалифицированно и надежно, в сжатые сроки решать отдельные стратегические проблемы в увязке с единой региональной политикой государства.

– *Проведение информационных кампаний и реализация медийных проектов по укреплению общероссийской идентичности и межэтнической толерантности.*

Так, Минрегионразвития России реализовывает информационную кампанию под лозунгом «Народов много, страна одна!», проводит Всероссийский конкурс средств массовой информации на лучшее освещение темы межэтнического взаимодействия народов России и их этнокультурного развития «СМИротворец», организует работу различных дискуссионных площадок («Мир Кавказу!», «Медиа-клуб») и форумов («Многонациональная Россия», «За взаимопонимание на Кавказе», «Мы – россияне»), поддерживает

администрирование специализированного Интернет-портала (www.stranaodna.ru), инициирует проведение различных фестивалей («Дружба народов – единство России», «Мы вместе», «Я люблю тебя, Россия!», «Славянское единство») и патриотических акций («Я горжусь, что родился в России»). Данные проекты направлены на предупреждение межэтнических конфликтов и профилактику экстремизма.

– *Налаживание взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики Российской Федерации.*

С этими целями, например, был создан Совет по межнациональным отношениям, являющийся совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, а также ряд иных структур и институтов гражданского общества, компетентных в данной сфере.

– *Проведение мониторингов в сфере межнациональных отношений.*

Например, Департамент межнациональных отношений Минрегионразвития России ежегодно проводит мониторинги в сфере межнациональных отношений для выявления формирующихся конфликтов, определения примерного порядка действий в ходе конфликтных ситуаций и ликвидации их последствий.

– Поддержка этнического меньшинства через механизм государственных целевых программ.

В настоящее время существует значительное количество программ поддержки развития этнических и национальных меньшинств в России и сохранение их особой самобытности в области культуры, образования, языков, СМИ и гражданского общества. Среди них федеральные целевые программы, система грантов, семинары, научные конференции, языковые курсы, национальные выставки и т.д. Например, Д.А. Медведевым было принято предложение органов государственной власти Республики Мордовия о праздновании в 2012 г. 1000-летия единения мордовского народа с народами российского государства. Стратегическая цель – создание в России, и в частности в Республике Мордовия, всех условий для развития и процветания финно-угорских языков, культуры, изучения ее богатого наследия, расширения дружеских контактов с родственными народами зарубежных стран.

Еще одним значимым направлением поддержки этнического меньшинства является содействие развитию института национально-культурных автономий, основная задача которого – создание условий для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на сохранение этнической самобытности, развитие языка, образования и национальной культуры. По данным Минюста России на 16 февраля 2012 г. в России зарегистрировано 15 федеральных национально-культурных автономий (по состоянию на 02 апреля 2013 г. – 17 общероссийских), 245 региональных, 639 местных национально-культурных автономий, 1194 общин коренных малочисленных народов [3, с. 19]. Многие эксперты в развитии национально-культурных

автономий видят эффективный путь к выравниванию конституционно закрепленных прав всех народов нашего государства.

Несмотря на отмечаемые экспертами недостатки программно-целевого подхода к решению социально значимых проблем, следует подчеркнуть, что он позволяет объединить усилия различных органов власти, оптимизировать работу заинтересованных ведомств, нивелировать дублирование их функций, а также обеспечить определенную адресность, последовательность и контроль инвестирования государственных средств.

Государство постепенно вырабатывает модель эффективного институционального и финансового обеспечения деятельности в этой сфере. Часто субъектами подобных программ являются собственно представители этнических меньшинств, органы власти локального уровня и различные организации, представляющие гражданское общество.

– Создание системы адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Уделяется значительное внимание организации практических проектов и разработке нормативной правовой базы в области ряда направлений. В их числе, во-первых, создание системы организованного привлечения трудящихся мигрантов для работы в России, которая включает качественную домиграционную подготовку; во-вторых, содействие консолидации усилий институтов гражданского общества и государства в совместной деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов. Так, например, Минрегионразвития России разработан комплекс мер по расширению участия национальных общественных объединений в адаптации и интеграции мигрантов, прибывающих из стран СНГ. Территориальными органами ФМС России организовано взаимодействие более чем с 800 национальными объединениями: регулярно проводятся встречи с руководством национальных объединений, разъясняются положения миграционного законодательства, проводится мониторинг ситуации в этнических сообществах, вырабатываются формы взаимодействия, направленные на содействие интеграции.

– *Формирование связей российских регионов с зарубежными странами по линии «родственных народов».*

Связи по линии «родственных народов» формируют основное содержание международного культурно-гуманитарного сотрудничества российских регионов. Республики РФ выстраивают собственные дипломатии с ориентацией на «родственные» зарубежные страны. Так, для Татарстана партнером выступает Турция, для российских финно-угорских регионов – Финляндия, Венгрия, Эстония.

– *Использование подходов разработки стратегий развития межнациональных отношений, основанных на оценке опыта, уже накопленного многими национальными регионами.*

Наиболее впечатляющие успехи достигнуты в регионах, взявших курс на конструктивное сотрудничество с национальными и этническими меньшинствами. Как правило, это экономически сильные регионы с устойчивыми либеральными традициями, развитым гражданским обществом, налаженным

сотрудничеством исполнительной и законодательной властей. Тут наблюдается нормальная координация действий всех ветвей власти регионов с органами местного самоуправления и организациями национальных меньшинств.

Наименее проработана национальная политика в регионах, избравших политику отчужденности и полагающих, что сама постановка вопроса о национальных проблемах провоцирует межэтническую напряженность.

Среди общесистемных факторов территориального развития, влияющих на развитие этнонационального пространства, в этом блоке можно отметить следующие: стратегия государственного строительства; общесистемное упорядочение отношений центра и регионов; сильная и дееспособная центральная власть; социальная ориентированность государства; перераспределительные механизмы региональной политики и реализация программ по поддержке депрессивных регионов; положительная динамика социально-демографического развития; экономическое районирование [2].

К негативным факторам авторы отнесли следующие:

– *Несформированность российской гражданской нации.*

Предпринимавшиеся властями попытки сформировать российскую имперскую нацию вели к обратному результату. Так, А. Эткин замечает, что «в условиях ранней индустриализации, урбанизации и военной революции культурная дистанция между сословиями превратилась в помеху, препятствовавшую формированию нации» [10, с. 276-277]. Тем самым фактическим носителем имперской идеи становился не доминантный народ (как основа имперской нации), а сравнительно небольшая по численности правящая элита, сформированная не столько по этническому признаку, сколько благодаря сословному единству, дополняемому (т.е. выступающему вторичным признаком) конфессиональной принадлежностью к господствующей, Православной, церкви. При этом ни правящая элита, ни господствующая церковь не смогли выступить в роли «объединителей» доминантной нации.

В Советском Союзе также предпринимались попытки формирования единой гражданской нации. В основе административно-территориальной организации лежал принцип деления на национально-государственные образования. Во многих из них осуществлялась политика «коренизации» и развивался институт «титульности». Как отмечает А. Цуциев, «советское государство стремилось создать приемлемую для себя национальную бюрократию / интеллигенцию и опереться на них в контроле и поглощении национальной периферии. Однако этот контроль имеет своей обратной стороной усиление политического влияния представителей титульных этнических групп и усиление самого института титульности – системы неформального обеспечения коллективных прав одних групп над подобными правами других» [9].

После распада СССР произошла замена советской идентичности различными формами региональных, этнических и религиозных идентичностей. И хотя системные проблемы преодолены, гражданская нация России по-прежнему не сформирована. В настоящее время идет широкий научный и общественно-политический дискурс, крайними точками которого являются,

с одной стороны, предложения отказаться от такой «мифической дефиниции», как нация и осуществлять «нулевой вариант» (В.А. Тишков). С другой стороны, отстаивается неприемлемость постановки вопроса о формировании российской нации, так как в самой конституции закреплён принцип многонациональности – «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Однако попытки решить вопрос «сверху» активно предпринимаются, в частности, путем разработки ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» (2013 – 2017 гг.), представленную Министерством регионального развития РФ. Курс В. Путина на формирование и утверждение «русской нации» вызвал многочисленные дискуссии в самых разных кругах.

– *Несовпадение административно-политических, экономических, этнолингвистических, культурных и прочих границ советского пространства.*

Это послужило причиной возникновения «переходных» территорий (Абхазия; Южная Осетия, Крым, Приднестровье), которые относительно бесконфликтно могли существовать в условиях жестко централизованной системы авторитарного управления. С распадом Советского Союза «переходные» зоны превратились в очаги ожесточенных территориальных споров и даже в ряде случаев военных столкновений. На этих территориях, как отмечает в ряде работ Е.Ю. Мелешкина, стали возникать альтернативные политические проекты, в особенности в «иерархических» титульных территориях, когда в состав республик входили автономные образования другой этнической группы.

– *Этнический принцип структурирования территорий как основа советского федерализма.*

Около трети субъектов Федерации выделялись по признаку компактного проживания т.н. титульной (нерусской) нации, так проявлялась широко проводимая коммунистической партией политика самоопределения национальностей.

– *Неравномерное социально-экономическое развитие территорий с разным национальным составом населения.*

Национальный вопрос сегодня – это и вопрос социально-экономического развития. Контрастность и неоднородность в социально-экономическом развитии отдельных регионов приводят к разобщенности интересов, экономической дезинтеграции, социальной напряженности и другим негативным проявлениям.

О значительной контрастности социально-экономического развития субъектов РФ можно заключить из основ концепций развития регионов. Наиболее устойчивым экономическим развитием характеризуется Москва. В Стратегии развития Москвы на период до 2025 года отмечено, что этот субъект Федерации является «одним из наиболее динамично развивающихся мегаполисов мира, чей облик в основном адекватен статусу столицы Российской Федерации как быстроразвивающейся страны, укрепляющей своё положение в мире, а последнее десятилетие ознаменовалось для нее улучшением качества жизни

и повышением доходов населения, началом формирования институтов гражданского общества» [7].

Тогда как, например, Республика Ингушетия – «аграрно-индустриальная республика, социально-экономическое положение которой характеризуется высоким уровнем безработицы и неразвитостью промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг, а также низкой обеспеченностью объектами социальной сферы» [8]. Диспропорции заметны также при сопоставлении многочисленной группы «срединных» по уровню развития регионов России.

В списке регионов по валовому региональному продукту (по данным за 2010 г.) разница между регионом первого ранга (Москва) и последнего (Ингушетия) составляет 8380322,2 млн руб. (отличие в 390 раз) [6] и сохраняется во временном диапазоне.

Журнал «Финанс», на основании ежегодного рейтинга российских регионов по показателю производимого в них валового продукта на душу населения, сопоставил субъекты РФ с различными странами мира. Исследование показало, что субъекты, представляющие юг России, экономически находятся на уровне слабых государств «третьего мира», таких как Гондурас, Филиппины и Боливия. А Чечня и Ингушетия, замыкающие рейтинг, сопоставимы с бедными странами африканского континента. Более четверти российских регионов с общей численностью населения почти 26 млн чел. по уровню развития экономики уступают Албании. Даже те, кто оказался в середине рейтинга (а это Краснодарский край, Калужская, Курская области и др.), уступают Таиланду и Тунису [6].

Достаточно значительной остается и межрегиональная дифференциация экономики России, что затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики, ослабления целостности общества и государства.

– *Полисубъектность этнополитики.*

Логично было бы считать, что субъектом, формирующим национальную политику, должно стать государство, выражающее властную волю в законах и управленческих решениях. Однако государство оказывается исполнителем воли разнообразных этнических групп как выражающих волю народов России. Положение о «многонациональном народе», введенное в Конституцию РФ, приводит к тому, что законодателям приходится согласовывать множество групповых «воль» [5].

– *Проблемы институционального наполнения национальной политики.*

На федеральном уровне отсутствует специальная структура, координирующая проблемы и вопросы национального развития, межнациональных отношений, межэтнического взаимодействия.

На сегодняшний день вопросами национальной политики на законодательном уровне занимаются отдельные комитеты Государственной Думы, в частности Комитет по делам национальностей, Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками, вопросами реализации, на исполнительном уровне

– Департамент межнациональных отношений Минрегионразвития России, частично само министерство, Министерство культуры Российской Федерации.

На региональном уровне национальные вопросы находятся в ведении различных структур. В ряде национальных республиках созданы специальные министерства (например, Министерство по национальной политике Республики Мордовия), в отдельных областях – комитеты и т.д. В результате отсутствует логичная организационная структура управления «федеральный уровень – региональный уровень».

Усугубляет проблему не системность координации деятельности региональных министерств, ведомств и комитетов. Так, по инициативе со стороны регионов Минрегионразвития России подписывает соглашения о сотрудничестве в сфере реализации государственной национальной политики, но они скорее носят декларационный и медийный характер.

– *Постоянное реформирование уполномоченных органов в сфере регулирования национальной политики Российской Федерации и перераспределение функций.*

Процесс реформирования уполномоченных органов происходил практически ежегодно. Реорганизации и смена руководства на фоне отсутствия у соответствующих госкомитетов и министерств достаточных административных ресурсов является одной из причин неэффективности государственного управления в сфере межнациональных интересов. Причем ситуация осложняется тем, что сфера ведения охватывает не только вопросы национальной политики, но и федеративные отношения, социально-экономическое развитие субъектов РФ, в отдельные годы добавлялись полномочия в миграционной сфере и др.

– *Несовершенство финансовых рычагов реализации государственной национальной политики.*

Проблемы возникают, во-первых, из-за нестабильности финансирования и отсутствия нормативов выделения средств на национальную политику. Так, в 2008 году, спустя несколько лет, в федеральном бюджете была предусмотрена отдельная целевая статья расходов «Мероприятия по реализации государственной национальной политики», в соответствии с которой объем финансовых средств, выделенных из федерального бюджета на проведение соответствующих мероприятий, составил: в 2008 г. – 240 млн руб., в 2009 г. – 179,5 млн руб. (вследствие оптимизации федерального бюджета в условиях экономического кризиса), в 2010 и 2011 гг. – 80 млн руб. ежегодно. В 2012 году финансовые средства по данной целевой статье не были предусмотрены [1, с. 10]. При этом финансирование деятельности центрального аппарата уполномоченных органов регулярно увеличивается. Во-вторых, нетранспарентность статей расходования средств из-за отсутствия четких формулировок статей финансирования программ национальной политики. В-третьих, эффект отсутствия единого заказчика из-за нескоординированности действий структур разных ветвей власти и, как следствие, низкая эффективность расходования и контроля над финансовыми ресурсами.

– *Специфика реализации функции артикулирования региональных интересов в деятельности партий.*

Представленное направление можно охарактеризовать как проблемное, поскольку активность партий по вопросам регионального развития крайне мала.

Во-первых, функционально политические партии в России регионально не ориентированы. Возникновение и развитие региональных партий запрещено российским законодательством. Действия российских политических партий не подразумевают содействие решению проблем культурно-национальных автономий и представительства национальных меньшинств. Это, в свою очередь, означает отсутствие полноценного учета в правительственной политике интереса соответствующих этносов, что порождает формирование иных каналов, которые провоцируют преференции отдельным национальным республикам. В основном деятельность партий направлена на решение проблем собственных представительств в субъектах Федерации и обсуждение принципиальных вопросов построения, функционирования и развития политико-территориального устройства.

Во-вторых, возможность влияния партий на власть ограничена, что делает этот канал взаимодействия крайне не привлекательным для региональных элит.

В-третьих, существует партия власти, которая монополизировала возможность представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей.

– *Недостаточность властной и ресурсной обеспеченности на локальном уровне.*

В системе российской национальной политики практически отсутствует практика делегирования на низовой уровень полномочий и финансов. Как следствие, мероприятия программ национальной политики не проработаны на уровне органов местного самоуправления, где собственно они и должны реализовываться. Ряд регионов (Республика Коми, Пермский край и др.) продемонстрировали свою работоспособность путем создания подразделений на местах, но подобный положительный опыт не является повсеместным.

– *Недостаточность коммуникативной сферы межнациональных отношений.*

Регуляторы коммуникативной сферы в рамках механизмов межнациональных отношений (политико-правовые формы, принципы, нормы, форматы, дискурсы, формальные и неформальные связи) горизонтально ограничены при избыточности вертикальных. Таким образом, повышение эффективности системы видится в первую очередь в выстраивании оптимальных территориальных связей горизонтально ориентированных, но в совершенствовании не столько организационной сферы, сколько актуализации коммуникативного аспекта.

– *Дискомфортная политическая атмосфера национальностей в столичном регионе.*

Ситуация в столичном регионе определяет лицо федеральной национальной политики. В свою очередь, Москва продолжает являть собой регион

с многоаспектными проблемами этнических меньшинств в силу не только специфики сложившихся негативных тенденций (ухудшение демографической ситуации, увеличение трудовой миграции, этническая преступность и т.д.), но и особенностей выработки и реализации политики межнациональных отношений: нетранспарентность процедур принятия решения, их непоследовательность, закрытость бюджетов.

Общесистемными факторами территориального развития, влияющими на развитие этнонационального пространства, в этом блоке являются следующие: асимметричность отношений центра с регионами; отсутствие единого правового и политического пространства регионов России; «фаворитизм» в системе отношений «центр – регион»; безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы; «замораживание» сильной государственной региональной политики; дефицит горизонтального взаимодействия [2].

На основе сказанного можно сделать следующие выводы о характере исследуемой сферы.

Во-первых, поле сферы управления национальными регионами и развития этнонационального пространства России можно охарактеризовать как проблемное, актуальные проблемы касаются не только отдельных аспектов, но и основы, являются как бы экзистенцией становления и развития территориальной системы России.

Во-вторых, положительные факторы развития исследуемой сферы можно условно разделить на три составляющие. Первая группа – факторы, изначально наличествующие и predeterminedенные национально-этнической ситуацией государства, геополитическим положением и т.д. Вторая группа – исторически заложенные черты политического устройства и территориальной системы России. Третья группа – факторы, сложившиеся в результате нивелирования негативных тенденций и получившие в итоге положительный характер и вытекающие из собственно национальной политики. На последнюю группу факторов следует обратить особое внимание и комплексно проанализировать в части механизма перестройки заряды тенденции с целью решения проблем, присущих российским управленческим практикам на современном этапе.

В-третьих, в целом проблематика сферы развития этнонационального пространства России носит двойственный, противоположный характер. Многие показатели одновременно могут выступать в разных оценочных зонах. Например, сильная и дееспособная центральная власть подразумевает слабый объект управления, т.е. безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы. Также следует выделить встроенность негативных тенденций в сильные стороны или возможности развития, что снижает общий потенциал функционирования всех элементов, вплоть до превращения сильной стороны в слабую или возможную проблему. Например, с одной стороны, развивается программно-целевой подход в области реализации национальной политики, с другой стороны, эксперты отмечают такие характерные черты, как несоответствие ряда программ содержательным и формальным требованиям, к ним предъявляемым, отсутствие обоснованного ресурсного сопровождения,

в т. ч. выделение необходимого объема внебюджетных средств, несогласованность отдельных программных направлений, непродуманность механизмов реализации.

В-четвертых, к сильным сторонам нередко относится положительная динамика или тенденция в какой-то отдельной сфере при общей негативной картине. Например, в последние годы наблюдается положительная динамика экономических показателей в некоторых «слабых» национальных регионах, но в целом эти показатели все же имеют отрицательное значение как по стране, так и в региональном масштабе.

В-пятых, негативные факторы, вероятные угрозы в большинстве случаев носят системный характер, тогда как возможности представляют вариант для реформирования лишь отдельных аспектов национальной политики или нейтрализуют проблемы и угрозы частного характера, в связи с этим они не имеют активного положительного заряда.

Таким образом, для успешного развития современного российского государства в условиях формирования гражданского общества необходима научно обоснованная, целенаправленная, комплексная этнонациональная государственная политика. Ее сущность, характер и направленность должны определяться правовыми актами, институционализироваться деятельностью государственных и общественных структур, выступающих субъектами государственно-национальных отношений. Она должна базироваться на научном анализе опыта осуществления национальной политики; на конструктивных исторических традициях; на учете всех компонентов национальных отношений и охватывать все структурные элементы этнопространства.

Понятно, что условием повышения эффективности и результативности государственной политики является качество государственного управления, наличие прогрессивных методов регулирования социальных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать множественные риски. С процессуальной точки зрения все значимые параметры методов и технологий управления проявляются в процессе принятия государственных решений.

Список литературы

1. *Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в субъектах Российской Федерации в 2010 г.* / под общ. ред. А.В. Журавского: в 2 т. М.: Рус-Кор, 2010. Т. 1. 548 с.

2. *Напалкова И.Г., Солдатова А.С.* Центральные-региональные отношения современной России в фокусе SWOT-анализа // *Ars Administrandi*. 2012. № 1. С. 45-54.

3. *Национально-культурные автономии: информ.-аналит. обзор.* М.: Моск. город. ресурс. центр гражд. о-ва, 2013. 38 с.

4. *Российские регионы по уровню ВВП соответствуют разным странам мира* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finansmag.ru/articles/700> (дата обращения: 06.09.2013).

5. *Савельев А.* Национальная политика топтание в тупике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.savelev.ru/article/show/?id=186&t=1> (дата обращения: 02.09.2013).
6. *Список* российских регионов по ВРП [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 06.09.2013).
7. *Стратегия* развития Москвы на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.fcp.economy.gov.ru/why_moscow/Economics/moscow-strategy.php (дата обращения: 06.09.2013).
8. *Федеральная* целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/301> (дата обращения: 06.09.2013).
9. *Цуциев А.А.* Атлас этнополитической истории Кавказа (1774-2004) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.twirpx.com/file/336785> (дата обращения: 24.08.2013).
10. *Эткинд А.* Бремя бритого человека, или внутренняя колонизация России // *Ab Imperio*. 2002. № 1. С. 265-299.