

Стратегия государственной национальной политики РФ: результаты достижения целевых показателей и методологические проблемы (2012–2025 гг.)*

Strategy of the State National Policy of the Russian Federation: Results of Achieving Target Indicators and Methodological Problems (2012–2025)

Ф. ЗАКИРОВ

Закиров Фарит Габбасович, аспирант ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет». E-mail: f.g.z@bk.ru

Аннотация. Актуальность: Стратегия государственной национальной политики РФ (2012–2025 гг.) – первый документ с измеримыми показателями межнациональных отношений. Проблема: позитивная динамика в докладах сочетается с методологическими проблемами, снижающими точность оценки. Цель: оценить достижение целевых показателей и выявить методологические проблемы системы измерения. Методы: анализ нормативных актов, докладов, отчётов Счётной палаты РФ, данных социологического мониторинга. Результаты: по трём из пяти показателей – выполнение планов (один – после корректировки), один не достигнут, пятый несопоставим. Выводы: программно-целевой метод эффективен, результаты достигнуты; необходимы унификация методологии, включение показателей в статистическое наблюдение.

Ключевые слова: стратегия государственной национальной политики, межнациональные отношения, целевые показатели, управление, программно-целевой метод, общероссийская гражданская идентичность, мониторинг, методологические проблемы, региональная дифференциация.

Abstract. Relevance: The Strategy of the State National Policy of the Russian Federation (2012–2025) is the first document to introduce measurable indicators for interethnic relations. Problem: While official reports demonstrate positive dynamics, they coexist with methodological issues that reduce the accuracy of assessments. Objective: To evaluate the achievement of target indicators and identify methodological problems in the measurement system. Methods: Analysis of regulatory acts, reports, reports of the Accounts Chamber of the Russian Federation, and sociological monitoring data. Results: Three out of five indicators met the targets (one after adjustment), one target was not achieved, and the fifth indicator is incomparable. Conclusions: The program-target method is effective, and the results have been achieved; unification of the methodology and inclusion of the indicators in statistical observation are required.

Key words: strategy of state national policy, interethnic relations, target indicators, management, program-target method, all-Russian civic identity, monitoring, methodological problems, regional differentiation.

Основные положения

1. По трем из пяти целевых показателей Стратегии (2012–2025 гг.) продемонстрировано достижение плановых значений; по одному показателю плановый показатель не достигнут; исполнение пятого не поддаётся оценке из-за изменения методологии учёта.
2. Подтверждена эффективность программно-целевого метода как механизма координации, однако его диагностическая функция требует усиления.
3. Выявлены ключевые методологические проблемы.
4. Изменение значений показателей обусловлено комплексом факторов.

* Ссылка на статью: Закиров Ф.Г. Стратегия государственной национальной политики РФ: результаты достижения целевых показателей и методологические проблемы (2012–2025 гг.) // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2026. № 5. С. 184–189. DOI 10.34773/EU.2026.5.29.

Введение

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [12] стала первым в постсоветской России программным документом, определявшим как принципы и направления национальной политики, так и систему измеримых целевых показателей. На смену ей пришла новая Стратегия, рассчитанная на период до 2036 г. [14]. В ней сохранен программно-целевой подход, однако система индикаторов существенно модернизирована. Это делает актуальным подведение итогов тринадцатилетнего цикла, чтобы узнать, насколько эффективным оказалось управление межнациональными отношениями через Стратегию как программный документ.

Под программно-целевым методом в данном исследовании понимается способ государственного управления, при котором цели политики формулируются через систему измеримых показателей, а достижение этих показателей обеспечивается через программные механизмы (планирование, финансирование, мониторинг и коррекцию). Функционирование метода оценивается по двум параметрам: 1) способность обеспечить координацию (принятие документов, отчётность, финансирование), 2) способность обеспечить диагностически корректную оценку эффективности управления.

Проблема исследования заключается в том, что содержащиеся в ежегодных государственных докладах, декларированные результаты реализации Стратегии отражают положительную динамику по большинству показателей, тогда как анализ методологии измерения выявляет ряд проблем, требующих внимания в силу того, что они снижают точность оценки эффективности управления.

Обзор литературы. Существующие работы раскрывают отдельные аспекты темы статьи. М.А. Годик [3] рассматривал подходы, процессы и практики реализации Стратегии за десятилетний период. М.А. Буданов, А.Ю. Полунов [1] изучали концептуальные основы регулирования межнациональных отношений и институциональную базу. Проблема формирования общероссийской гражданской идентичности анализировалась в трудах В.А. Тишкова [11] и Л.М. Дробижевой [7], при этом вопрос о разграничении эффекта политики и эффекта социальных трендов остаётся дискуссионным. Эффективность программно-целевого подхода в государственном управлении на материалах стратегического управления экономикой РФ исследовалась Е.Ю. Волковой [2]. Стратегия 2036 г. проанализирована М.Ю. Задориным и соавторами [8]. В ежегодных докладах Сети этнологического мониторинга [15] представлена картина этнополитической ситуации, однако не подвергнута оценке система ключевых показателей эффективности Стратегии. Комплексной оценки всех пяти целевых показателей за полный период с критическим анализом методологии в литературе не представлено – этот пробел и призвана восполнить настоящая статья.

Цель статьи – оценить результаты достижения целевых показателей Стратегии государственной национальной политики РФ за период 2012–2025 гг. и выявить методологические проблемы системы измерения эффективности управления межнациональными отношениями.

Задачи: 1) проследить эволюцию документа и системы целевых показателей; 2) проанализировать динамику пяти показателей, в том числе с учётом региональной дифференциации; 3) описать институциональные механизмы реализации Стратегии; 4) выявить методологические проблемы системы показателей и определить пути их преодоления.

Методы

Эмпирическую базу исследования составляют три группы источников.

Первую группу образуют нормативные правовые акты [10; 12–14].

Вторую группу составляют аналитические документы: ежегодные государственные доклады о реализации государственной национальной политики (2013–2025 гг.) [4–6], отчет Счётной палаты РФ о результатах проверки ГП-46 [9].

Третью группу образуют эмпирические данные, содержащиеся в этих же докладах: результаты всероссийского социологического мониторинга состояния межнациональных отношений, проводимого во всех 89 субъектах РФ; данные государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений [4–6].

Методы исследования: анализ документов, сравнительный анализ показателей (сопоставление плановых и фактических значений), вторичный анализ данных социологических измерений, критический анализ методологии измерения.

Результаты

1. Эволюция документа и системы целевых показателей

Стратегия 2012 г. [12] (далее – Стратегия) в первоначальной редакции не содержала количественных целевых показателей, они были введены в 2018 г. [13].

Добавление системы измерения по ходу реализации Стратегии указывает на поэтапный характер формирования механизма мониторинга эффективности. Плановые значения показателей закреплялись не в самой Стратегии (в п. 34 определён лишь их перечень), а в паспорте ГП-46 [9; 10]. Система целеполагания и система измерения были установлены в двух разных документах.

2. Динамика целевых показателей

Доклад о реализации государственной национальной политики в 2025 г. [7] зафиксировал следующее:

Показатель «а» (уровень общероссийской гражданской идентичности). Базовое значение показателя в 2013 г. составляло 57 % (таблица). К 2018 г. оно достигло 84 % [13], увеличившись на 27 процентных пунктов (далее – п. п.) за пять лет. В 2025 г. показатель достиг 93,9 % при плане 90 % [6]. Таким образом, по показателю «а» плановые значения были выполнены. За тринадцатилетний цикл показатель вырос на 36,9 п. п.; план перевыполнен на 3,9 п. п.

Сводная таблица целевых показателей

Показатель	База (2013)	Факт 2022	Факт 2023	План ГП-46 (2025)	Факт (2025)	Результат
а – идентичность	57 %	94,2 %	94,4 %	90 %	93,9 %	Выполнено
б – оценка отношений	66,3 %	84,5 %	84,6 %	81,5 %	84,2 %	Выполнено
в – отсутствие дискриминации	–	78,4 %	80,1 %	70 %	73,8 %	Выполнено (план скорректирован)
г – отношение к иностранцам	–	80,9 %	81,5 %	75,2 %	72,8 %	Не выполнено
д – противоречия	–	128	39	414 (план 2024 г.)	1154 (триггеры)	Несопоставимо

Примечание: прочерк означает отсутствие данных в открытых источниках; для показателя «д» фактическое значение приведено в иной методологии (см. текст).

Показатель «б» (положительная оценка межнациональных отношений). Базовое значение показателя в 2013 г. составляло 66,3 % [6]. К 2018 г. оно достигло 78,4 % [13]. Плановое значение на 2025 г. составляло 81,5 %, фактическое – 84,2 % [6]. Таким образом, плановое значение было выполнено. Общая динамика показателя за тринадцатилетний период восходящая.

Показатель «в» (отсутствие дискриминации). Первоначальные плановые значения на 2021–2024 гг., закреплённые в паспорте ГП-46 составляли 93,3-93,6 % [9]. На 2025 г. план был уточнён до 70 %, фактическое значение достигло 73,8 % [6]. Корректировка планового значения позволила привести план в соответствие с реальной динамикой и зафиксировать выполнение показателя. Однако это стало отражением сложности задачи.

Показатель «г» (отношение к иностранным гражданам – «не испытывали негатива»). В 2024 г. было зафиксировано снижение фактического значения показателя до 71,7 % [5] после

роста в предыдущие годы. Плановое значение на 2025 г. – 75,2 % [6]. Фактическое значение 2025 г. – 72,8 % [6]. План не выполнен. Отставание от плана составило 2,4 п. п.

Показатель «д» (количество межэтнических и межрелигиозных противоречий). В паспорте ГП-46 были закреплены плановые значения по показателю «количество межэтнических и межрелигиозных противоречий» на 2021–2024 гг. [9]. Например, в 2024 г. оно составляло 414 единиц (данных на 2025 г. нет). Однако в дальнейшем методология учёта была изменена. В Государственном докладе за 2025 г. мониторинг осуществляется по иным параметрам – в частности, фиксировались информационные поводы, потенциальные триггеры конфликтов и уголовные дела [6]. Сопоставление планового показателя с фактическими данными затруднено и представляется невозможным: речь идёт о разных методологиях подсчёта, измеряющих разные объекты.

3. Региональная дифференциация

Данные социологического мониторинга по 89 субъектам РФ [6] отразили региональную картину реализации Стратегии.

По показателю «б» самое высокое значение продемонстрировано в Республике Татарстан – 93,2 %, самое низкое значение было зафиксировано в Республике Тыва – 69,9 %, разница составила 23,3 п. п. По показателю «в» продемонстрирован самый большой уровень разброса – 35,6 п. п., от 82,5 % в Магаданской области до 46,9 % в Республике Адыгея.

4. Институциональные механизмы реализации

Основным финансовым инструментом реализации Стратегии выступала ГП-46 [9; 10]. По данным заключения Счётной палаты Российской Федерации, плановый объём финансирования ГП-46 из федерального бюджета в редакции 2021 г. составлял порядка 2,2–2,3 млрд руб. в год на 2022–2024 гг. [9]. Фактическое финансирование в 2025 г. существенно превысило плановые показатели: кассовое освоение составило 4,6 млрд руб. при уровне исполнения 99,4 % [6]. Единая субсидия бюджетам субъектов РФ в 2025 г. составила 725 млн руб., она была распределена 62 субъектам Российской Федерации [6].

Мониторинг осуществлялся через ежегодные государственные доклады и государственную информационную систему мониторинга [4–6]. Институциональную основу составляли федеральные органы исполнительной власти, ФАДН России, Дом народов России, Ассамблея народов России, исполнительные органы субъектов РФ и федеральные национально-культурные автономии [6].

Обсуждение

1. Методологические проблемы системы показателей

Анализ выявляет пять методологических проблем.

1. Несопоставимость показателя «д». Плановое значение (количество противоречий) [9] и фактические данные (информационные поводы, триггеры, уголовные дела) [6] измеряют разные объекты разными методологиями. Сопоставление провести затруднительно.

2. Неоднородность методов измерения. Из пяти целевых показателей Стратегии четыре измеряются через социологические опросы (один раз в год), один (показатель «д») – через регистрационные данные. Стоит отметить, что ГП-46 включала семь показателей, пять из которых соответствовали целевым показателям Стратегии, а два дополнительных относились только к самой программе. Обеспечивая охват всех субъектов РФ, социологический метод в то же время ограничивает частоту измерений, так как регистрационные данные могут обновляться непрерывно, а опросные – только в период проведения исследования [9].

3. Отсутствие статистической регистрации. Счётная палата РФ в своём отчёте [9] обращала внимание на целесообразность включения показателей в Федеральный план статистических работ. В период действия Стратегии подсчёт показателей осуществлялся только в рамках ведомственного мониторинга. Это обеспечило оперативность сбора данных, однако их интеграция в систему официального статистического наблюдения была ограничена.

4. Необходимость уточнения плановых значений. Первоначальные плановые значения не всегда соответствовали реальной динамике. Это характерно для первого цикла программирования в новой предметной области и затрудняет точную оценку вклада управления (см. также [2]).

5. Региональная дифференциация показателей, скрытая средними общероссийскими значениями. Средние общероссийские значения [6] не позволяют выявить региональную дифференциацию, которая является следствием разнообразия этносоциального состава субъектов РФ и может быть учтена при формировании региональных программ реализации национальной политики, а также для корректной оценки эффективности политики и формирования адресных мер.

2. Стратегия как технология управления

Положительная динамика показателей «а» и «б» может быть обусловлена комплексом факторов, как управленческим воздействием в рамках Стратегии, поскольку роль государства в национальном строительстве признаётся в исследовательской литературе [11], так и объективными политическими и социальными процессами. Разделение эффекта национальной политики и эффекта внешних факторов является сложной методологической задачей. Её решение может произойти по мере развития аналитического инструментария. На данном этапе оценка эффективности Стратегии через динамику показателей носит предварительный характер и может быть уточнена с учётом контекстных переменных в дальнейших исследованиях.

3. Программно-целевой метод

Программно-целевой метод как механизм координации подтвердил свою эффективность. Документ обеспечил целеполагание (пять показателей), процедуры (ГП-46 [9; 10], планы мероприятий, единая субсидия), обратную связь (государственные доклады [6], мониторинг), коррекцию (редакция 2018 г. [13]).

Диагностическая функция метода, в свою очередь, требует дальнейшего развития: отсутствие статистической регистрации, несопоставимость данных по отдельным показателям, корректировка планов ограничивают точность оценок. Это закономерная ситуация для первого цикла программирования в новой предметной области, которая решается по мере накопления методологического опыта. Часть из выявленных проблем учтена в новой Стратегии до 2036 г. [14], в то время как ряд задач (в частности, включение показателей в систему статистического наблюдения) может быть решён на этапе её реализации.

Заключение

Первое. За тринадцатилетний цикл реализации Стратегии достигнуты положительные результаты: по трём из пяти целевых показателей зафиксировано выполнение плановых значений.

Второе. Система показателей, введённая в 2018 г., отражала первый опыт программирования в сфере национальной политики. Выявленные методологические проблемы указывают на возможные направления совершенствования измерительного инструментария, при этом не умаляют достигнутых результатов.

Третье. Программно-целевой метод выполнил одну из своих задач, обеспечив координацию. При этом диагностическая функция метода требует развития. Разработка аналитических инструментов, которые позволяют учитывать контекстные переменные – перспектива дальнейших исследований

Четвёртое. Новая Стратегия, рассчитанная на период до 2036 г. [14], учитывает часть выявленных аспектов. Так, число показателей увеличено с пяти до девяти [14]. При этом вопрос о включении показателей в Федеральный план статистических работ остаётся открытым [9].

Пятое. Для повышения эффективности реализации новой Стратегии представляется целесообразным: 1) включить ключевые индикаторы в Федеральный план статистических работ, обеспечив их регулярное статистическое наблюдение; 2) унифицировать методологию измерения в течение всего периода реализации; 3) при формировании плановых значений руководствоваться принципом превышения достигнутого уровня; 4) внедрить публичную дифференциацию данных по субъектам РФ для учёта региональной специфики.

Литература

1. Буданов М.А. Основы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и совершенствование концептуальной базы регулирования межэтнических отношений / М.А. Буданов, А.Ю. Полунов // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 18–26. DOI 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26.
2. Волкова Е.Ю. Проблемы эффективности программно-целевого подхода в стратегическом управлении экономикой РФ // Общество и экономика. 2022. № 5. С. 59–76. DOI 10.31857/S020736760019203-2.
3. Годик М.А. Реализация Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: подходы, процессы, практики // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13, № 6(99). С. 2561–2573. DOI 10.35775/PSI.2023.99.6.020.
4. Государственный доклад о реализации государственной национальной политики Российской Федерации в 2023 году [Электронный ресурс]. URL: https://api.национальнаяполитика.рф/uploads/Gosudarstvennyj_doklad_e35c33b3fd.pdf
5. Государственный доклад о реализации государственной национальной политики Российской Федерации в 2024 году [Электронный ресурс]. URL: https://api.национальнаяполитика.рф/uploads/Gosudarstvennyj_doklad_o_realizaczii_gosudarstvennoj_naczionalnoj_politiki_Rossijskoj_Federaczii_v_2024_godu_a9c5a46ee3.pdf
6. Государственный доклад о реализации государственной национальной политики Российской Федерации в 2025 году [Электронный ресурс]. URL: https://api.национальнаяполитика.рф/uploads/Gosudarstvennyj_doklad_o_realizaczii_gosudarstvennoj_naczionalnoj_politiki_Rossijskoj_Federaczii_v_2025_godu_1_d91754fc4d.pdf
7. Дробизева Л.М. Общероссийская идентичность и уровень межнационального согласия как отражение вектора консолидационных процессов // Социологические исследования. 2017. № 1(393). С. 26–36.
8. Задорин М.Ю. Стратегия государственной национальной политики российской Федерации на период до 2036 года: общая характеристика и целевые ориентиры / М.Ю. Задорин, И.В. Савельев, Л.В. Левит // Арктика 2035: актуальные вопросы, проблемы, решения. 2026. № S1(25). С. 49–57. DOI 10.24412/2949-6195-2026-1-49-57.
9. Паспорт государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (ГП-46) [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/budget/gp-2022/ГП-46%20Реализация%20госнац%20политики.pdf>
10. Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики"» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612300093>
11. Тишков В.А. Нация наций: о подходах к пониманию России. М.: ИЭА им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 2023. 69 с. ISBN 978-5-4211-0299-1. DOI 10.33876/978-5-4211-0299-1/2023-12/1-69.
12. Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512>
13. Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43843>
14. Указ Президента Российской Федерации от 25.11.2025 г. № 858 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/52615>
15. Этнополитическая ситуация в Российской Федерации в 2023 году. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / Ред. В.А. Тишков, А.В. Черных. Пермь: Изд-во «Маматов», 2024. 456 с. ISBN 978-5-91076-281-1 [Электронный ресурс]. URL: https://static.iea.ras.ru/news/ED2024_6.pdf