

СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Тамара Заметина

Профессор Саратовской государственной юридической академии, доктор
юридических наук

E-mail: zametina_saratov@mail.ru

Аннотация

Актуальность проблем формирования эффективной национальной политики для России сохраняется. В статье анализируются исторические аспекты формирования Российской государственной национальной политики, ее понятие, конституционно-правовые принципы. Конституция РФ 1993 года, принятые в ее развитие федеральные законы, были призваны обеспечить правовые, организационные и материальные основы государственной национальной политики, формирование и распространение идей духовного единства, сохранение исторического наследия, дальнейшее развитие национальной самобытности и традиций всех народов России. Однако, не все проблемы удалось решить. Нередко межнациональные разногласия являются следствием других нерешенных проблем в государстве или конкретном национальном или территориальном сообществе. Автор рассматривает новую редакцию Стратегии государственной национальной политики, ее содержание исследуется в системной связи с Конституцией РФ 1993 г. и другими актами в сфере национальных отношений. Новая редакция Стратегии, восприняв большую часть проблем и актуальных аспектов ее реализации на практике, ориентирована на преодоление кризисных явлений в сфере национальных отношений, создание комфортных условий проживания всех российских этносов, последовательное проведение конституционных стандартов межэтнического взаимодействия. Выявлены достоинства новой редакции Стратегии, а также пробелы и недостатки правового регулирования.

Неотъемлемым условием для понимания проблем, возникающим в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, является анализ больших массивов данных, отражающих пространственные аспекты трансформации этнических процессов и позволяющих эффективно производить их ситуационный анализ. Несовершенство дефиниций, используемых в российском законодательстве и Стратегии («этнические общности», «национальные меньшинства»), отсутствие внедрения ряда принципов, получивших свою апробацию в российском и зарубежном законодательстве, задержка с принятием некоторых федеральных законов (об этнологической экспертизе), а также фрагментарность правового

регулирования механизмов предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций в области межнациональных отношений отрицательно сказываются на состоянии данной сферы государственного управления. В статье разработаны предложения по совершенствованию действующего российского законодательства.

Ключевые слова: *государственная национальная политика, Стратегия, Конституция РФ 1993 г., этнические общности, инструменты национальной политики, разрешение межнациональных конфликтов.*

STRATEGY OF THE STATE NATIONAL POLICY OF RUSSIA: PROBLEMS AND CONCEPTUAL DIRECTIONS OF PERFECTION

Tamara Zametina

Professor of Saratov State Law Academy, Doctor of Law
e-mail: zametina_saratov@mail.ru

Abstract

The urgency of the problems of forming an effective national policy for Russia remains. The article analyzes the historical aspects of the formation of the Russian state national policy, its concept, constitutional and legal principles. The 1993 Constitution of the Russian Federation, adopted in its development of federal laws, were designed to provide legal, organizational and material foundations of state national policy, the formation and dissemination of ideas of spiritual unity, preservation of historical heritage, further development of national identity and traditions of all peoples of Russia. However, not all problems were solved. Often, ethnic differences are the result of other unresolved problems in a state or a specific national or territorial community. The author considers the new version of the State National Policy Strategy, its content is examined in systemic connection with the 1993 Constitution of the Russian Federation and other acts in the sphere of national relations. The new version of the Strategy, taking most of the problems and topical aspects of its implementation in practice, is focused on overcoming crisis phenomena in the sphere of national relations, creating comfortable living conditions for all Russian ethnic groups, and consistently carrying out constitutional standards for inter-ethnic interaction. The advantages of the new version of the Strategy, as well as gaps and disadvantages of legal regulation are revealed.

An integral condition for understanding the problems arising in the sphere of interethnic and interfaith relations is the analysis of large data arrays reflecting the spatial aspects of the transformation of ethnic processes and allowing them to efficiently carry out their situational analysis. The imperfection of the definitions used in Russian legislation and the Strategy (“ethnic communities”, “national minorities”), the lack of implementation of a number of principles that have been

tested in Russian and foreign legislation, the delay in the adoption of certain federal laws (on ethnological expertise), as well as the fragmented legal regulation of mechanisms for preventing and resolving conflicts in the field of interethnic relations adversely affect the state of this area of government. The article developed proposals for improving the current Russian legislation.

Keywords: *state national policy, Strategy, Constitution of the Russian Federation of 1993, ethnic communities, instruments of national policy, resolution of interethnic conflicts.*

ВВЕДЕНИЕ

Все более нарастающий характер глобализационных процессов в XXI веке сопровождается продолжающимся поиском государствами и отдельными народами оптимальных форм организации и жизнедеятельности. Глобализация способствует выполнения государствами миссии по обеспечению реализации национальных ценностей и духовных потребностей народов, проживающих на территориях государств разных регионов. При этом, попытки универсализации ценностей, навязывания чуждых определенным государствам и культурам стереотипов способно вызвать негативную реакцию населения, вызвать «конфликт цивилизаций».

Российский федерализм – важнейший принцип конституционного строя, основанный на сочетании национальных и территориальных начал построения государства. Реформы, продолжающиеся в стране, требуют учета особенностей не только внутрифедеративных, но и межнациональных взаимодействий, а также конституционных принципов российского государственного устройства и национальной политики.

Российская государственная национальная политика имеет глубокие корни. Генезис российской государственности формировался в условиях разнообразного национального и конфессионального состава населения России. Большинство народов страны, проживавших на протяжении веков в границах территории России, сыграли историческую роль в создании Российского государства. А.П. Щапов писал: «можно положительно сказать, что по всей Европе не найдется другое государство, которое заключало в себе столько самых разнообразных этнографических элементов, как Россия», и «само ... соотношение восточной Азии и Европы обуславливало в России особенно обширное и непрерывное смешение племен и народов»¹. Дореволюционный и советский этапы развития национальных отношений в Российском государстве способствовали юридическому обособлению правового статуса отдельных этнических общностей, поиску оптимальных форм управления этническими общностями, принятию государственных мер, направленных на поддержку и развитие национального языка и культуры народов, постепенному формированию идей духовного единства всех народов России, межнационального согласия и вековых традиций взаимодействия между народами.

По мнению В.Ю. Зорина, современный этап развития национальных отношений в России характеризуется явным улучшением межэтнического взаимодействия, что

¹ Щапов А.Л. Сочинения. Т. 2. СПб., 1906. С. 24, 365.

является не разовым результатом, а долговременным, позитивным трендом². Пришедшая на смену Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 г., первому системному документу в сфере национальных отношений, принятому после вступления в силу Конституции РФ 1993 г., действующая Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года учитывает все глобализационные «вызовы» - экономические, социальные, миграционные, и стремится к построению развитого демократического общества и государства, способного обеспечить не только материальные, но и духовные, национально-культурные потребности каждого человека. Однако, этот документ не лишен недостатков, о которых в статье речь пойдет далее.

1. Исторические аспекты формирования Российской национальной политики

Формирование национальной политики в Российском государстве происходило под влиянием ряда факторов не только конкретно исторической обстановки, но и экономических особенностей развития государства, географического расселения народов, национально-психологических основ их взаимодействия. В первый период национального развития (IX—XIV вв.) взаимоотношения русского населения с другими народами осуществлялись на основе принципа равноправия и отсутствия этнической иерархии. Процесс этногенеза русского и других этносов носил перманентный характер, неконтролируемый, стихийный характер, обусловленный естественно-историческими причинами, и определялись такими чертами, как неустойчивость национального состава населения и ассимиляционными процессами (постепенным включением в состав русской народности инородных (инонациональных) элементов), эволюционным характером национального развития. Во II период национального развития государства (XV — середина XVIII вв.) произошла институционализация субъекта, способного осуществлять национальную политику — Российского государства. Стратегической целью национальной политики государства на этом этапе являлась интеграция народов, не состоящих в российском подданстве, в единое социально-этническое пространство, Колонизационный процесс выступил в качестве историко-этнографического процесса нарастания великорусской народности, при этом национальная политика в отношении вошедших в состав Российского государства народов носила охранительный характер. Происходило тесное переплетение национальной и фискальной политики (взимание ясака), особенно на территории Сибирского региона, на смену ценностно-нейтральному отношению к установкам, традициям, обычаям других народов, входящих в российский этнос, проводилась государственная политика по распространению христианства.

Национальная политика Российского государства в третий, период середины XVIII — начала XX вв. носила комплексный характер и определялась следующими чертами: юридическим обособлением правового статуса отдельных этнических общностей (самоедов, калмыков, евреев и т.д.); особой государственной охраной ясачного населения (коренных народов Севера и Сибири); смешанным характером управления этническими общностями

² Зорин В.Ю. С. Стратегия государственной национальной политики//Этносоциум. 2018. №4 (118). С. 166.

(сочетанием государственного и родового управления); обеспечением материальных условий, способствующих учету национальных интересов, закреплением за инородческим населением земли как основы их существования и развития; оказанием государственной поддержки этническим общностям, находящимся на более низкой ступени социально-экономического развития по сравнению с русским этносом (обеспечение продовольствием, охрана здоровья); стремлением гармонизировать межнациональные отношения, предупредить возникающие конфликты (осуществление государственного надзора за реализацией прав инородцев); принятием государственных мер, направленных на поддержку и развитие важнейших составляющих этнической общности - национального языка и культуры; тесным переплетением межнациональных и межконфессиональных отношений, провозглашением консолидирующей роли православной церкви, реализацией принципов свободы вероисповедания и веротерпимости; постепенным формированием идей духовного единства всех народов России, сохранения базовых этнических ценностей, межнационального согласия и вековых традиций взаимодействия между народами.

Национальная политика в советский период носила многоуровневый характер, сочеталась с иными сферами деятельности государства и включала в себя следующие направления: идейно-пропагандистскую, организационно-структурную политику (создание специальных органов по проведению национальной политики в жизнь), кадровую и языковую политику (или политику «коренизации» государственного аппарата), национальный фактор учитывался в образовательной и культурной политике. Характеризуя советский этап развития государственной национальной политики, следует отметить две господствовавшие тенденции. С одной стороны государство создавало условия сохранения национальной самобытности народов, особенно в первые годы советской власти (создание письменности некоторых народов, развитие сети культурных и образовательных учреждений и т. д.), предпринимало меры в сфере правовой регламентации статуса этнических общностей, создания форм их государственности и автономии. Национально-территориальный принцип построения рассматривался в качестве особенности советской федерации. С другой стороны, стремление к всеохватывающей однородности обусловило появление теории «сближения наций» или «слияния наций»³. Различия между этническими общностями считались относительными, поскольку советское государство гарантировало единство развития экономики, политики, идеологии и культуры. Тезис о качественно ином содержании развития наций при социализме привел к недооценке устойчивых параметров воспроизводства этнических общностей. В отдельные периоды проводилась непродуманная политика государства в отношении отдельных этносов (депортация народов), на федеральном и региональном уровнях не функционировали механизмы раннего предупреждения межнациональных конфликтов. Не были решены проблемы в сфере реализации экономических интересов этнических общностей в рамках территорий их проживания. Процессы демократизации и суверенизации

³См.: Зиманов С. З., Рейтор И. К. Советская национальная государственность и сближение наций. Алма-Ата. 1983. С. 11; Ханазаров К. Х. Решение национально-языковой проблемы в СССР. М., 1977. С. 54; Тавадов Г. Т. Строительство коммунизма и развитие национальных отношений. М., 1973. С. 33; Холмогоров А.И. Единый и многонациональный. Рига, 1970. С. 35.

привели к переоценке саморегулирующих возможностей этнических общностей. Обеспечить правовые, организационные и материальные основы государственной национальной политики, формирование и распространение идей духовного единства, сохранение исторического наследия всех народов России, дальнейшее развитие национальной самобытности и традиций была призвана Конституция РФ 1993 года.

2. Понятие государственной национальной политики России

Демократия - политический режим, основанный на принципах свободы, открытости и плюрализма. Современная отечественная национальная политика должна быть направлена на формирование универсальных принципов и форм взаимодействия органов государственной власти и институтов, структур гражданского общества, «хорошо адаптироваться к социокультурному и социополитическому контексту сегодняшней России и сегодняшнего мира»⁴. Национальная политика - это прежде всего достижение баланса интересов личности, общества и государства в области национальных и федеративных отношений.

Н.И. Матузов определяет правовую политику в качестве комплекса целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права⁵. По мнению А.В. Малько это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, «осознанное и ответственное отношение к совершенствованию правовой системы общества, к возможному юридическому прогрессу, к организации процесса конституционно-правового строительства»⁶. В этом контексте, национальная политика – разновидность правовой политики российского государства, которая отражает законодательные приоритеты его экономической, социальной и культурной деятельности в сфере межнациональных отношений.

Государственная национальная политика Российской Федерации основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, федеральных законах от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», других федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативно-правовых актах субъектов Федерации.

За 25 летний период после принятия действующей Конституции РФ была сформирована законодательная база в ведущих областях реализации государственной национальной политики, в частности, сферах языковых отношений и развития национальных культур, создания национально-культурных объединений, гарантий прав коренных малочисленных народов России.

Ценности, обозначенные в Преамбуле Конституции 1993 г. – права человека, гражданский мир и согласие, государственное единство, принципы равноправия и

⁴ Петров Г.И. В поисках адекватной национальной политики. Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений. Часть 1. Саратов, 1999. С. 26.

⁵ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

⁶ Малько А.В. Правовая политика как способ организации правовой жизни (на примере современной России) // Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества. Пенза-Саратов, 2002. С. 165.

самоопределения народов, имеют непреходящее значение и выступают необходимым условием сохранения государственности, развития национально-культурной многоукладности и толерантности.

Статья 1 Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.)⁷ провозглашает в Российской Федерации демократический политический режим. Либеральные ценности демократии позволяют национальным, культурным, конфессиональным и другим меньшинствам выражать и представлять на различных уровнях власти собственные интересы в политической, социально-экономической, культурной и иных сферах деятельности общества и государства.

Ю. Хабермас отмечает, что «нация граждан обретает свою идентичность не в этнически-культурных сходствах, но в практике граждан, которые активно используют свои демократические права на участие и коммуникацию», поэтому национальную самостоятельность и коллективное самоутверждение в отношении с другими нациями можно понять как некий «коллективистский вид свободы»⁸. По мнению французского политолога Д. Кола, «нация есть не что иное, как государство-нация: политическая форма территориального суверенитета над подданными и культурная (языковая и/или религиозная) гомогенизация группы, накладываясь друг на друга, порождают нацию»⁹.

Народовластие в России выступает одной из ведущих основ конституционного строя. В части 1 ст. 3 Конституции РФ подчеркивается многонациональный характер народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в государстве. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года №10-П отмечается, что именно многонациональный российский народ «конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в её настоящем федеративном устройстве»¹⁰. Можно согласиться с мнением о национально-культурной ориентированности государственности, поэтому важно воспринимать этничность как постоянный фактор, а на национальные отношения смотреть как на своеобразный объект управления¹¹. Игнорирование данного фактора приведет к фактическому отстранению отдельных этносов от механизма властвования, что при отсутствии легитимных форм волеизъявления породит деструктивные действия с их стороны. Данная в ст. 3 Конституции РФ 1993 г. идентификационная характеристика народа Российской Федерации как социума позволяет сделать вывод о его полиэтничной составляющей. И эта составляющая оказывает влияние на механизм властеобразования в Российской Федерации.

Конституция РФ гарантирует национальное и религиозное равноправие, закрепляет право самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, обеспечивает права недоминирующих этнических общностей (национальных меньшинств и коренных малочисленных народов) России.

Таким образом, государственная национальная политика – это система стратегических приоритетов и мер, основанных на действующей Конституции РФ и

⁷ СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

⁸ Хабермас. Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1995. С. 214–215.

⁹ Кола Д. Политическая социология. М., 2001. С. 351.

¹⁰ СЗ РФ. 2000. №25. Ст.2728.

¹¹ См.: Морозова Л.А. Национальные аспекты развития российской государственности //Государство и право. 1995. №12. С. 12, 14.

законодательстве, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве.

3. О современной Стратегии государственной национальной политики России

Основные принципы и приоритеты государственной национальной политики нашли отражение в Указе Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (в ред. от Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 № 703) "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года"¹². Стратегия пришла на смену Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 г., первому системному документу в сфере национальных отношений, принятому после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. и определившем контуры политики страны в данной сфере.

Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности Российской Федерации, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, обеспечения конституционных прав и свобод граждан, гармонизации общественных и государственных интересов, а также в целях координации деятельности всех государственных структур в их взаимодействии с гражданским обществом в сфере реализации национальной политики. Безусловными новеллами этого документа стали: стратегический характер документа, согласованность с другими актами стратегического планирования, актуальность на момент принятия, учет глобализационных, миграционных и иных факторов, четкое определение вызовов и угроз межнациональным отношениям, установление основ координации деятельности государственных структур и общественных институтов, трехуровневой системы мониторинга состояния межэтнических отношений.

Однако, последующие пять лет выявили новые вопросы в области государственной национальной политики, требующие своего разрешения. На заседании Совета по межнациональным отношениям в октябре 2016 г. глава государства обозначил ряд проблем в сфере межэтнических отношений. В том числе, необходимость укрепления российской (гражданской) идентичности, формирования профессионального подхода к решению вопросов в области межэтнических и межконфессиональных отношений, что потребует подготовки соответствующих специалистов, Президент РФ отметил также важность совершенствования действующего российского законодательства и налаживания системной работы всех звеньев государственного аппарата в этой сфере, создания условий полноценной интеграции и адаптации мигрантов, особенно в социально-экономической и культурной областях, поддержки и защиты интересов межнациональных некоммерческих

¹² СЗ РФ. 2012. №52. Ст. 7477; 2018, № 50. Ст. 7739.

организаций и иных общественных структур¹³. На выездном заседании Совета по международным отношениям в Ханты-Мансийске В. Путин отметил необходимость обновления Стратегии государственной национальной политики РФ и подчеркнул, что все социально-экономические планы должны учитывать культурные, исторические, национальные особенности регионов¹⁴.

3.1. Конституционные принципы государственной национальной политики России

Традиционно принципы определяются как исходное, не требующее доказательств положение теории¹⁵. Задача принципов «элиминировать единичное, случайное, ложное посредством глубинного и объективного обобщения, отразить нечто типичное, всеобщее, закономерное в социальной универсальности»¹⁶. В юридической литературе под конституционными принципами понимаются «выраженные в Конституции конкретного государства основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования»¹⁷.

Основными принципами государственной национальной политики в Российской Федерации являются: национальное равноправие граждан (ч.2 ст. 19 Конституции РФ); равноправие и самоопределение народов (ч.3 ст. 5); государственная поддержка российских национальных меньшинств и коренных малочисленных народов (ст. 69, п. «в» ст. 71); свобода каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность (ч.1 ст. 26); содействие развитию национальных культур и языков народов России (ч.2 ст.26, ч. 3 ст. 68); запрещение деструктивной деятельности, направленной на возбуждение расовой, национальной и религиозной розни (ч.5 ст. 13).

Конституционные положения, закрепляющие основы национальной политики, являются правоустанавливающими нормами, оказывают непосредственное влияние на основные направления федеративного и национально-правового развития страны. Действительно, Конституция РФ выступает правовой основой формирования и осуществления государственной национальной политики, однако «конституционные принципы нуждаются в развитии с учетом меняющихся социальных потребностей»¹⁸.

Стратегия не только воспроизводит принципы государственной национальной политики (такие, например, как принцип национального равноправия граждан и народов, защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, закрепленные в Конституции, но и устанавливает новые принципы: предотвращение любых форм дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; уважение национального достоинства граждан, предотвращение и пресечение попыток разжигания расовой, национальной и

¹³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения 15.07.2019 г.)

¹⁴ Замахина Т. Стратегия единства// Российская газета. 2018. 29 окт.

¹⁵ См.: Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 3. С. 346.

¹⁶ Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Государство и право. 2010. №1. С. 85.

¹⁷ Большой юридический энциклопедический словарь / авт. и сост. А.Б. Барихин. М., 2000. С. 253.

¹⁸ Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 30.

религиозной ненависти либо вражды; государственная поддержка этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, этнокультурного развития русского народа и других народов Российской Федерации, их творческого потенциала, являющегося важнейшим стратегическим ресурсом российского общества; преемственность исторических традиций народов Российской Федерации, в том числе таких, как солидарность и взаимопомощь; взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации; применение комплексного подхода к решению задач государственной национальной политики Российской Федерации с учетом ее межотраслевого характера; недопустимость создания политических партий по признаку расовой, национальной или религиозной принадлежности.

Из новой редакции Стратегии (2018 г.) исключены ранее закрепленные в ней принципы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также обеспечения поддержки их деятельности по сохранению и развитию родного языка и культуры, укреплению связей с Россией; обеспечения интеграции в российское общество иностранных граждан и лиц без гражданства, переселившихся в Российскую Федерацию на постоянное место жительства; разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации; своевременного и мирного разрешения межнациональных (межэтнических) противоречий и конфликтов.

Очевидно это связано с завершением активной фазы переселения соотечественников, достижением устойчивого состояния социально-культурной адаптации мигрантов и большим количеством документов, направленных на противодействие национальному экстремизму (Стратегия по противодействию экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и др.). Однако глобализационные процессы могут инициировать новые витки миграции в различные страны и регионы, потребовать дополнительных мер со стороны государства по обустройству мигрантов.

Часть принципов, указанных в новой редакции Стратегии (предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, обеспечение прав национальных меньшинств), по сути, конкретизируют конституционные принципы. Относительно «новыми» принципами можно лишь считать принципы координации, взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества в ходе осуществления российской государственной национальной политики, признания межотраслевого характера последней и применения комплексного подхода к решению ее задач.

Вместе с тем, в Стратегии государственной национальной политики не называются принципы, получившие свою апробацию в российском и зарубежном законодательстве. Речь идет о таких принципах, как: единство и согласованность национальной политики Федерации и субъектов; сочетание государственного протекционизма и социального партнерства в сфере реализации интересов определенных этнических общностей; научная обоснованность; законность; гласность; организационная и материально-финансовая обеспеченность; соответствие основных

направлений государственной национальной политики общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. Полагаем, что правовое закрепление указанных принципов способствовало бы оптимизации процесса реализации государственной национальной политики на федеральном, региональном и местном уровнях.

3.2. Достоинства обновленной Стратегии государственной национальной политики

Какими же положениями отличается новая редакция Стратегии?

1. Подчеркивается связь национальной политики и государственной безопасности страны. В п. 1 новой редакции Стратегии отмечается, что это документ стратегического планирования в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Очевидно, что национальная политика – это важнейший фактор стабильности в стране, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

2. В новой редакции Стратегии в отличие от предыдущей, даются дефиниции таких ключевых понятий, как «государственная национальная политика Российской Федерации», «многонациональный народ Российской Федерации (российская нация)», «гражданское единство», «общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание)», «межнациональные (межэтнические) отношения» и др. Понятийный аппарат – важный элемент любой сферы познания и жизнедеятельности, необходимый инструмент законодательной деятельности, отражающий сущность и объективные закономерности развития явлений и процессов. Развернутое определение ключевых понятий в сфере национальных отношений позволит избежать двусмысленности и неопределенности в их трактовке, ориентирует субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности, должностных лиц и граждан.

3. Скорректированы приоритеты национальной политики. В первую очередь отмечается необходимость укрепления гражданского единства и самосознания, сохранения самобытности российского многонационального народа (российской нации), этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации. Это согласовано с целями государственной национальной политики, также обозначенными в Стратегии. В указанном разделе проводится связь социального благополучия граждан с обеспечением межнационального мира, выявлены точки напряженности в этой сфере (регионы с высокой миграционной активностью, приграничные территории России). В качестве важнейшего направления деятельности государства называется профилактика экстремизма, что свидетельствует о системной политике государства в этой области (создание Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в РФ, принятие Стратегии по противодействию экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и др.).

В то же время, некоторые положения, содержащиеся ранее в этой части документа были исключены. Например, положение о необходимости дополнительных мер для создания межнационального мира на Северном Кавказе в связи со стабилизацией ситуации в этом регионе.

4. Сформулированы единые принципы и ценности, объединяющие российские народы, создающие основу их духовной общности: патриотизм, служение Отечеству, семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь и

коллективизм. Иерархия политико-правовых ценностей обозначена самой Конституцией, в ее Преамбуле в частности говорится о многонациональном российском народе, соединенном «общей судьбой на своей земле», в первой и второй главах Конституции определены цели построения демократического, правового государства (ч. 1 ст. 1), закреплён приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2), свобода труда (ст. 34), защита семьи (ч.1 ст. 38).

5. Определены основные этапы развития современной российской государственной национальной политики, среди которых создание федерального агентства по делам национальностей России, принятие актов, закрепляющих ответственность региональных государственных и муниципальных органов и их должностных лиц за нарушения в области межнациональных отношений, учреждение премии главы государства за вклад в укрепление единства российской нации, проведение ежегодной Всероссийской просветительской акции «Большой этнографический диктант», утверждение профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений». Таким образом, целый ряд мероприятий, о которых говорил Президент на заседании Совета по межнациональным отношениям еще в октябре 2016 г., был оперативно реализован.

6. В Стратегии появились новые разделы. Раздел IV Стратегии (в прежней редакции он назывался «Механизмы реализации государственной национальной политики Российской Федерации») дополнен инструментами реализации государственной национальной политики Российской (законодательство, государственная программа «Реализация государственной национальной политики»¹⁹, государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций²⁰ и др.).

Документ дополнен также разделами V. «Целевые показатели реализации настоящей Стратегии» и VI. «Ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии», которые призваны отражать уровень достижения целей Стратегии и основные векторы развития национальных отношений, снизить декларативность этого документа.

3.3 . Недостатки Стратегии государственной национальной политики и проблемы реализации государственной национальной политики

Вместе с тем, новой редакции Стратегии не удалось избежать некоторых пробелов, недостатков, неоднозначных положений.

Вряд ли можно признать удачным данное в Стратегии определение народов, национальностей, этнических общностей в Российской Федерации как «национальный и этнический состав населения Российской Федерации, образующий этнические

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 (ред. от 24 января 2019 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 361; 2019, № 5. Ст. 375.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 (ред. от 29.11.2018) «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // СЗ РФ. 2017. № 45. Ст. 6675; 2018. № 50. Ст. 7755.

общности людей, свободно определяющих свою национальную и культурную принадлежность». Данное определение носит общий характер, и не в полной мере отражает суть данных понятий. Еще с 70-х годов прошлого века в этнографической литературе ведется дискуссия по поводу дефиниции понятия «этническая общность», и большинство из них придерживается мнения, что это «исторически сложившаяся» на определенной территории и относительно устойчивая «социальная общность»²¹ (или «социальный организм»)²², совокупность людей, обладающих общими, относительно стабильными особенностями культуры (включая язык) и психики, а также сознанием своего единства и отличия от всех других подобных образований (самосознанием), фиксированным в самоназвании (этнониме)²³. Более конкретно и удачно понятие «этническая общность» сформулировано в Приказе Минрегиона от 14 октября 2013 г. №444 - общность людей, исторически сложившаяся на основе происхождения, территории, языка и культуры²⁴. Его можно дополнить следующим образом – это социальная общность людей, исторически сложившаяся на основе происхождения, территории, языка, культуры и самосознания.

Регулируя вопросы защиты, Конституция РФ 1993 г. в тексте упоминает национальные меньшинства, (п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72). О защите прав национальных меньшинств говорится во многих российских законодательных и подзаконных актах (п. 6.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 2003 г.²⁵, ч.1 ст. 8 Федерального закона "О библиотечном деле" 1994 г. ²⁶ и др). Не умаляя значимость таких понятий как «гражданское единство», «общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание)», «межнациональные (межэтнические) отношения», расшифровка которых дается в обновленной Стратегии, хотелось бы отметить, что область применения понятия «национальные меньшинства» гораздо шире, но в действующем российском законодательстве и в самой Стратегии отсутствует его легальное определение. В законодательстве дается лишь дефиниция понятия «коренные малочисленные народы»²⁷. Несмотря на некоторое формальное сходство этих терминов (количественное недоминирование и этнический (национальный) критерий выделения), они неравнозначны. В научной литературе предпринимались попытки

²¹ См.: Чистов К. В. Этническая общность, этническое сознание и некоторые проблемы духовной культуры //Советская этнография. 1972. №3. С. 73,74.

²² См.: Козлов В. И. О понятии этнической общности //Советская этнография. 1967. №2. С. 111.

²³ См.: Бромлей Ю. В. Современные проблемы этнографии. М., 1981. С. 27.

²⁴ Приказ Министерства регионального развития России от 14 октября 2013 г. № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действий, направленных на ликвидацию их последствий» //Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2019. № 6. Ст. 461.

²⁶ Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О библиотечном деле" // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4275.

²⁷ Ст. 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018)«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2018. № 27. Ст. 3947.

сформулировать понятие «национальное меньшинство»²⁸, но четкие юридические критерии до сих пор не выработаны.

В новой редакции Стратегии отмечен факт вхождение Крыма в состав Российской Федерации, он называется «значимым событием для укрепления общероссийской гражданской идентичности» (п. 13.2 раздела II. «Современное состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации»). Но специальных положений, касающихся существующих проблем в сфере национальных отношений в новых субъектах (например, решение языковых проблем, вопросов обустройства депортированных ранее граждан) в других разделах Стратегии нет.

В разделе IV. Стратегии «Инструменты и механизмы реализации государственной национальной политики Российской Федерации» называются практически все основные государственные и общественные структуры, так или иначе задействованные в реализации государственной национальной политики. При этом, не упоминается институт уполномоченных по правам человека, тем более, что в отдельных субъектах в результате специализации этого института появились должности Уполномоченных по правам народов, непосредственно призванных защищать права этнических общностей (например, в Камчатском, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия) действуют Уполномоченные по правам коренных малочисленных народов).

В обновленной Стратегии одним из инструментов реализации государственной национальной политики Российской Федерации называется этнологическая экспертиза. Однако, несмотря на существующие проекты, Федеральный закон о ней до сих пор не принят. Некоторые субъекты Федерации, например, Республика Якутия приняли собственные акты в этой сфере (Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. 820-3 N 537-IV (ред. от 30.01.2019) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»²⁹). Полагаем, что необходимость в подобном законе на федеральном уровне давно назрела. Промышленное освоение территорий, добыча полезных ископаемых не должны осуществляться в ущерб интересам проживающих на соответствующих территориях этнических общностей (в первую очередь, коренных малочисленных народов, защиту прав которых Конституция гарантировала в ст. 69).

Несомненно, большее внимание необходимо уделять коренным малочисленным народам, особенно вопросам обеспечения их языковых прав, языкового многообразия в условиях построения информационного общества. В марте 2019 г. впервые в Югре проводился международный форум, на котором обсуждались вопросы сохранения языков коренных народов мира³⁰. Ученые отмечают необходимость поддержки и развития этнической журналистики³¹. Кроме того, определенные проблемы

²⁸ Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

²⁹ Якутские ведомости. № 30, 12.05.2010; № 6, 22.02.2019.

³⁰ Панова Е. На международном форуме в Югре обсудят как сохранить языки аборигенов мира // <https://rg.ru/2019/03/22/reg-urfo/na-mezhdunarodnom-forume-v-iugre-obsudiat-kak-sohranit-iazyki-aborigenov-mira.html>

³¹ Гладкова А.А. СМИ в контексте реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2019. Т.1. №1. С. 4.

сохраняются и в сферах землепользования, экологии в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов³².

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Имеющиеся недостатки Стратегии обуславливают основные направления ее совершенствования. Доработка дефиниций, совершенствование инструментов ее реализации, расширение правозащитного потенциала институтов государства и гражданского общества должны сочетаться с разработкой механизмов предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций в области межнациональных отношений. Неотъемлемым условием для понимания проблем, возникающим в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, является анализ больших массивов данных, отражающих пространственные аспекты трансформации этнических процессов и позволяющих эффективно производить их ситуационный анализ. Несмотря на общие конституционные стандарты и установки, в Конституции РФ 1993 г. и российском законодательстве юридические принципы и процедуры разрешения межнациональных конфликтов четко не определены. Отсутствует комплексный правовой акт, направленный на оперативное разрешение уже возникшей конфликтной ситуации. В связи с этим, необходим федеральный закон, определяющий механизм урегулирования межнациональных конфликтов «О принципах и порядке разрешения межнациональных конфликтов в Российской Федерации». В предлагаемом законе следует закрепить такие конституционные принципы разрешения конфликтных ситуаций, как конституционность, законность, демократизм, равноправие сторон, учет интересов всех сторон конфликта, гласность и др. Безусловно, огромную роль в разрешении межнациональных конфликтов играют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Давно назрела необходимость сосредоточить полномочия органов публичной власти России в сфере разрешения межнациональных конфликтов в одном нормативном акте.

Новая редакция Стратегии государственной национальной политики, восприняв большую часть проблем и актуальных аспектов ее реализации на практике, ориентирована на преодоление кризисных явлений в сфере национальных отношений, создание комфортных условий проживания всех российских этносов, последовательное проведение конституционных стандартов межэтнического взаимодействия. Совершенствование этого документа это неизбежный процесс, обусловленный изменениями в политической, экономической, социальной и культурной сферах страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.

³² Кузнецова А.Ю. Права малых народов европейского Севера России в законодательных актах Российской Федерации // Регионология. 2019. Т. 27. №1(106). С. 88,89.

- Большой юридический энциклопедический словарь / Авт. и сост. А.Б. Барихин. М.: Книжный мир. 2000.
- Бромлей Ю. В. Современные проблемы этнографии. М.: Наука, 1981.
- Гладкова А.А. СМИ в контексте реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2019. Т.1. №1. С. 175-183.
- Замахина Т. Стратегия единства// Российская газета. 2018. 29 окт.
- Зиманов С. З., Рейтор И. К. Советская национальная государственность и сближение наций. Алма-Ата: Наука, 1983.
- Зорин В.Ю. С. Стратегия государственной национальной политики// Этносоциум. 2018. №4 (118). С. 158-176.
- Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. № 8. С.30-40.
- Козлов В. И. О понятии этнической общности // Советская этнография. 1967. №2. С.100-111.
- Кола Д. Политическая социология. М.: Весь мир, ИНФРА М, 2001.
- Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- Кузнецова А.Ю. Права малых народов европейского Севера России в законодательных актах Российской Федерации // Регионология. 2019. Т. 27. №1(106). С. 82-99.
- Малько А.В. Правовая политика как способ организации правовой жизни (на примере современной России) // Политическая и правовая жизнь модернизирующегося общества. Пенза-Саратов, 2002.
- Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во СГАП, 2003.
- Морозова Л.А. Национальные аспекты развития российской государственности // Государство и право. 1995. №12. С. 11-18.
- Новая философская энциклопедия. Т. 3. М.: Мысль, 2001.
- Панова Е. На международном форуме в Югре обсудят как сохранить языки аборигенов мира // <https://rg.ru/2019/03/22/reg-urfo/na-mezhdunarodnom-forume-v-iugre-obsudiat-kak-sohranit-iazyki-aborigenov-mira.html>
- Петров Г.И. В поисках адекватной национальной политики. Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений. Часть 1. Саратов: Изд-во ПАГС им. П.А. Столыпина, 1999.
- Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.
- Постановление Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 (ред. от 29.11.2018) «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // СЗ РФ. 2017. № 45. Ст. 6675; 2018. № 50. Ст. 7755.

- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 (ред. от 24 января 2019 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 361; 2019, № 5. Ст. 375.
- Приказ Министерства регионального развития России от 14 октября 2013 г. № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
- Тавадов Г. Т. Строительство коммунизма и развитие национальных отношений. М.: Изво Московского ун-та, 1973.
- Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666(в ред. от Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 № 703) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ. 2012. №52. Ст. 7477; 2018, № 50. Ст. 7739.
- Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О библиотечном деле" // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4275.
- Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018)«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2018. № 27. Ст. 3947.
- Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2019. № 6. Ст. 461.
- Хабермас. Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М.: АО «КАМІАКАДЕМІА», 1995.
- Ханазаров К. Х. Решение национально-языковой проблемы в СССР. М.: Политиздат, 1977.
- Холмогоров А.И. Единый и многонациональный. Рига: Лиесма, 1970.
- Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Государство и право. 2010. №1. С. 84-94.
- Чистов К. В. Этническая общность, этническое сознание и некоторые проблемы духовной культуры //Советская этнография. 1972. №3. С.73-85.
- Щапов А.Л. Сочинения. Т. 2. СПб. Изд. М.В. Пирожкова, 1906.

