

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Роман Андреевич Алексеев

Московский государственный областной университет, Москва, Россия,
Alekseev.r555@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются основные этапы конституционно-правовой регламентации национальной политики в постсоветской России, дается сопоставление различных программных документов, призванных обеспечить национальное единство и защиту прав граждан независимо от их национальной принадлежности. Сделан вывод, что принятые в области национальной политики нормативные акты направлены на создание благоприятных условий для проживающих на территории РФ народов, призваны обеспечивать защиту их национальной идентичности и культуры. Даны авторское толкование термина «национальные меньшинства», предложения развития конституционных положений о разрешении межэтнических конфликтов посредством государственной медиации с участием институтов гражданского общества.

Ключевые слова: национальная политика, конституционно-правовое обеспечение, национальное единство, конституция, межэтнические конфликты, российская нация, национальные меньшинства.

Для цитирования: Алексеев Р. А. Конституционно-правовое обеспечение национальной политики России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 1. С. 94-99. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-94-99>.

Problems of Constitutional and Municipal Law

Original article

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE NATIONAL POLICY OF RUSSIA

Roman A. Alekseev

Moscow State Regional University, Moscow, Russia, Alekseev.r555@mail.ru

Abstract. The article analyzes the main stages of the constitutional and legal regulation of national policy in post-Soviet Russia, provides a comparison of various program documents designed to ensure national unity and protect the rights of citizens regardless of their nationality. The author came to the conclusion that the normative acts adopted in the field of national policy are aimed at creating favorable conditions for the peoples living on the territory of the Russian Federation, are designed to provide them with protection of their national identity and culture. The author of the article makes proposals aimed at clarifying the term "national minorities" used in Russian legislation, on the development of constitutional provisions on the priority resolution of interethnic conflicts through state mediation with the participation of civil society institutions.

Keywords: national policy, constitutional and legal support, national unity, constitution, interethnic conflicts, the Russian nation, national minorities

For citation: Alekseev R. A. Constitutional and Legal Support of the National Policy of Russia. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2022;(1):94–99. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-1-94-99>.

Проблемы конституционно-правового обеспечения и реализации концепции национальной политики сопровождают российское государство с момента распада СССР вплоть до настоящего времени, что обусловлено демонтажем советской правовой и политической систем, нивелированием на протяжении 90-х гг. социалистических идей и устоев, невысоким уровнем материального достатка определенной части населения, нестабильностью социально-экономического развития общества в постсоветской России. Целью проводимого исследования выступает анализ основных этапов конституционно-правового обеспечения национальной политики в России с начала 90-х гг. двадцатого столетия вплоть до настоящего времени. Изучение конституционных положений, норм федерального законодательства, программных документов (концепций) в области национальной политики постсоветской России осуществляется с помощью правовой компаративистики и историко-сравнительного метода, для сопоставления вышеперечисленных нормативных актов, определяющих приоритеты национальной политики на разных этапах становления и развития российской государственности.

Национальная политика в многонациональном государстве, коим на основании ст. 3 Конституции РФ является постсоветская Россия, выступает одним из приоритетных направлений государственной политики, которая реализуется в качестве комплекса организационно-правовых и политических мер, осуществляемых аппаратом публичной власти, по отношению к различным народам (нацменьшинствам) на территории России. С помощью рациональной и целенаправленной национальной политики государство реализует превентивные меры, направленные на предотвращение национальных конфликтов, обеспечивает согласование интересов национальных меньшинств и общества в целом, осуществляет мониторинг межэтнических отношений в стране и контроль за ними. Регламентация национальной политики осуществляется рядом нормативно-правовых актов, к числу которых относятся: Конституция РФ¹, Федеральный закон от 30.04.1999 № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»², Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»³, Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁴ и ряд иных законов и подзаконных актов.

Для того, чтобы охарактеризовать и проанализировать действующую нормативно-правовую базу, определяющую приоритетные направления в области государственной национальной политики современной России, проследим динамику развития и совершенствования законодательства в данной сфере в постсоветской России. Принятый в конце 1991 г. Закон РФ «О языках народов Российской Федерации»⁵ был направлен на придание русскому языку статуса государственного (в советском государстве вплоть до начала 90-х гг. не один из языков населяющих СССР народов не был закреплён конституционно в качестве государственного), запрет на установление каких-либо ограничений на право пользования родным языком лицами, не владеющими русским языком (данное положение в силу значимости нашло отражение в ст. 26 действующей Конституции России).

После распада Советского Союза в результате «парада суверенитетов» [1, с. 287], инициированного занимавшим на тот момент пост главы Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным, Россия, провозгласившая себя суверенным государством, не сформулировала четкой концепции национальной политики [2, с. 12]. Нормативные основы данного направления государственной политики были заложены в Федеративном договоре от 31.03.1992 г. (о разграничении предметов ведения РФ и входящих в неё субъектов) и принятой всенародным голосованием Конституции России, в которой не только установили запрет на совершение любых действий, направленных на разжигание розни по национальному признаку (ч. 5 ст. 13),

¹ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (ред. от 14.03.2020 N 1-ФКЗ) // Российская газета. 04.07.2020. N 144.

² Федеральный закон от 30.04.1999 № 82 (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.05.1999. N 18. Ст. 2208.

³ Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. N 52. Ст. 7477.

⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. N 27 (часть II). Ст. 5351.

⁵ Закон РФ от 25.10.1991 N 1807-I (ред. от 11.06.2021 N 182-ФЗ) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 12.12.1991. N 50. Ст. 1740.

но и предоставили гражданам возможность свободно определять национальную принадлежность (ч. 1 ст. 26), гарантируя при этом развитие и защиту со стороны государства национальных культур населяющих страну народов. Таким образом, конституционно был закреплён один из ключевых принципов национальной политики постсоветской России, равенство при реализации гражданами своих прав и свобод независимо от национальности и иных критериев, определяющих статус личности (ст. 19 Конституции РФ).

Однако, вплоть до 1996 г. (принятие Концепции государственной национальной политики РФ¹) не было единого нормативного акта, призванного регулировать отношения между национальными общностями. В данном программном документе в качестве приоритетной цели национальной политики закрепляется принцип равноправия лиц различных национальностей и вероисповедования, культивирование в социуме чувств патриотизма и духовного единства нации. В данный период становления новой российской государственности в стране усиливались сепаратистские тенденции, что нашло отражение в дезинтеграционных процессах в Татарстане (отказ от подписания Федеративного договора и провозглашение республики независимым государством на основании принятой 30 ноября 1992 г. Конституции республики Татарстан), Чеченской республике (вылившихся в первую российско-чеченскую войну 1994-1996 гг.) и ряде иных регионов.

Поэтому после принятия Концепции государственной национальной политики РФ, которая носила рекомендательный характер (т.е. выступала программным документом), именно в ней впервые после распада СССР были закреплены цели, задачи и основные принципы государственной национальной политики, механизмы их реализации на практике. Также в данном программном документе получило закрепление и положение о национально-культурных автономиях как одной из гарантий национальной и культурной самобытности народов, проживающих на территории России [3, с. 198]. В силу того, что документ во многом носил декларативный характер, не все поставленные в нём цели и задачи были воплощены на практике. Однако, его принятие имело и положительные аспекты, реализация положений, закреплённых в концепции, способствовала сохранению территориальной и государственной целостности страны.

На смену данной Концепции приходит утвержденная главой государства 19 декабря 2012 года «Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» [4, с. 31], которая направлена на обеспечение сохранения этнокультурной самобытности населяющих Россию народов, защиту и реализацию конституционных прав граждан и сохранение территориальной целостности страны. В новой стратегии в качестве ключевых направлений выделяются вопросы, касающиеся защиты нацменьшинств и малочисленных народов, принятие комплексных политических и социально-экономических мер для обеспечения межнационального согласия на территории северо-кавказских национальных республик (это положение было исключено из текста документа в связи со стабилизацией обстановки в данном регионе, после внесения поправок в 2018 г.), поддержке российских граждан, находящихся за пределами РФ. Для контроля по реализации обозначенных в документе целей, реализации госпрограмм в области межнациональных отношений и национальной политики, указом главы государства в 2015 г. было создано Федеральное агентство по делам национальностей².

В связи с новыми внешними вызовами и угрозами, с которыми столкнулась Россия в 2014 г. после вхождения в её состав Крыма и Севастополя, санкциями, введенными странами Запада [1, с. 132], по инициативе Президента РФ в 2016 г. в ходе заседания Совета по межнациональным отношениям было озвучено предложение о внесении ряда корректив, направленных на совершенствование деятельности госструктур, отвечающих за интеграционные процессы и адаптацию мигрантов на территории Российской Федерации [6, с. 11].

Данные предложения дополнили стратегию поправками, внесёнными Указом Президента РФ от 06.12.2018 N 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную

¹ Указ Президента РФ от 15.06.1996 N 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 3010 (утратил силу).

² Указ Президента РФ от 31.03.2015 N 168 (ред. от 15.05.2018) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства РФ. 06.04.2015. N 14. Ст. 2106.

Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666»¹ положением о ее стратегической направленности в области национальной безопасности страны, разъяснением таких используемых в документе дефиниций, как «гражданское единство», «государственная национальная политика», «межнациональные (межэтнические) отношения, «российская нация» (ст. 4.2) и рядом иных терминов, исключающих их двоякое толкование в ходе правоприменительной практики.

В соответствии с поставленными в стратегии целями национальной государственной политики акцентируется внимание на сохранении языкового, этнокультурного многообразия и самобытности российской нации [7, с. 13]. Также в документе определены ориентиры и ценности, на которых строится консолидация многонационального российского народа, к числу которых отнесены служение своей стране, чувство патриотизма, гуманизм, идея социальной справедливости, семейные ценности и взаимопомощь членов социума друг другу. Стратегия пополнилась рядом новых разделов, посвященных не только целевыми показателями, инструментарием реализации проводимой в государстве национальной политики (ее информационное и законодательное обеспечение, мониторинг межнациональных отношений), но и предполагаемыми результатами в случае успешной реализации поставленных целей, что свидетельствует о практическом характере внесённых в 2018 г. поправок, соответствующих изменившимся политическим реалиям в стране и мире.

Таким образом, в качестве приоритетных направлений российской национальной политики устанавливаются меры, направленные на модернизацию госуправления в данной сфере, сохранение культурных, исторических и иных традиций различных этносов и наций, создание благоприятных условий для адаптации мигрантов, разрешение межэтнических конфликтов [8, с. 61], налаживание конструктивного диалога между институтами гражданского общества и аппаратом публичной власти и ряд иных шагов, направленных на гармонизацию национальных отношений как внутри страны, так и в области международного сотрудничества.

В ходе конституционной реформы, проводившейся по инициативе Президента России В.В. Путина в 2020 г., было внесено 206 поправок в 41 статью Основного закона [9, с. 17]. Поправки затронули не только порядок организации и полномочия публичной власти в стране, но и внесли ряд существенных коррективов в основы национальной политики, что нашло отражение в новой ст. 67.1 Конституции РФ о преемственности поколений в развитии российского государства и «исторически сложившегося государственного единства». Впервые в практике отечественного конституционализма закрепили за русским народом статус «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ), что, по мнению разработчиков поправок в Основной закон, должно способствовать единению российской нации и реализации положений, закрепленных в «Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года».

Однако, несмотря на все принимаемые государством меры, направленные на проведение в стране сбалансированной политики в области укрепления национального единства населяющих Россию народов, возникает целый ряд нерешенных вопросов, на которые обращает внимание в своей статье по данной проблематике профессор ЮРИУ РАНХиГС П.П. Баранов. Автором статьи высказывается целый ряд конструктивных предложений, направленных на решение рассматриваемой проблемы, среди которых особого внимания заслуживает идея о разработке и принятии Доктрины национального единства России [10, с. 69]. Предполагается, что в ней четко будут сформулированы принципы социальной справедливости и концепции социального государства, без которых сложно обеспечить реализацию гражданами (независимо от их национальной принадлежности) на практике своих прав и свобод.

Проследив динамику развития законодательства в области национальной государственной политики, можно сделать вывод, что её организационно-правовые основы создают многонациональным народам, проживающим на территории России, благоприятные условия для развития своей национальной идентичности и культуры на основе таких нормативно закреплённых принципов, как свобода сохранения самобытности, забота о национальных традициях и ценностях, компетентность государственных инстанций и их

¹ Указ Президента РФ от 06.12.2018 N 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» // Собрание законодательства РФ. 10.12.2018. N 50, Ст. 7739.

должностных лиц при решении различных вопросов национальной политики [11, с. 258]. Одновременно с этим стоит отметить, что есть ряд нерешенных проблем, в том числе и из-за пробелов в законодательстве, что препятствует нормализации национальных отношений в современной России.

Проблемой выступает отсутствие закрепления в отечественном законодательстве термина «национальные меньшинства», который используется как в нормах международного права (ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах¹), так и в российском законодательстве. В Конституции РФ в соответствии со ст. 71 и 72 содержится предписание о том, что вопросы касающиеся «защиты прав национальных меньшинств» относятся одновременно как к исключительному ведению РФ, так и к совместной компетенции федерального центра и регионов, что может породить коллизии в правоприменительной практике. Применяется данный термин и в «Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года», равно как и ряде иных нормативных актов, регулирующих вопросы относящиеся к национальным отношениям.

Нами предлагается следующая дефиниция термина «национальные меньшинства», под которой следует рассматривать группы лиц, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, отличающихся своими этническими, языковыми, религиозными и культурными традициями, служащими основой их идентичности. Юридическое закрепление данной дефиниции в Конституции РФ, «Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» и иных нормативных актах, использующих данный термин, будет способствовать единообразному пониманию дефиниции «национальных меньшинств», политико-правовых механизмов защиты их прав и интересов.

На наш взгляд также необходимо в будущем, путём внесения поправок в действующую конституцию (чтобы придать данным нормам большую юридическую силу и защиту), развивать конституционные положения о приоритетном разрешении возникающих межэтнических конфликтов мирным путем (посредством государственной медиации с участием институтов гражданского общества), о предоставлении большей автономии органам местного самоуправления, которые должны выступать в качестве посредников между гражданами и органами публичной власти вышестоящих уровней.

Список источников

1. Алябьева Т.К. Россия: от полураспада к централизации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2018. № 5. С. 285-295.
2. Даудов А.Х. Сущность и особенности национальной политики России: история и современность // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2013. Выпуск № 15. С. 7-16.
3. Андросов М.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: от концепции к стратегии // Государственно-правовые исследования. 2020. Вып. 3. С. 197-203.
4. Болотина И.И., Исаева А.Ю. Анализ Стратегии государственной национальной политики до 2025 года // Известия Тульского государственного университета. 2016. № 1. С. 31-39.
5. Абрамов А.В. Проблема патриотизма в контексте национальной безопасности России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 11 (66). С. 132-134.
6. Заметина Т.М. Обновленная Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: достоинства и недостатки // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3 (47). С. 10-15 doi: 10.36511/2078-5356-2019-3-10-15.
7. Алфимцев В.В. Стратегия государственной национальной политики РФ до 2025 года: правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 5-2 (31). С. 13-17.
8. Багдасарян В.Э., Ларионов А.Э., Орлов И.Б., Федорченко С.Н. Информационная политика по профилактике межэтнических и межрелигиозных конфликтов (на примере Московской области) // Информационные войны. 2017. №2 (42). С. 55-63.
9. Алексеев Р.А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университета. 2021. № 1. С. 8-31. URL: www.evestnik-mgou.ru.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 391.

10. Баранов П.П. Совершенствование конституционных основ национального единства российского общества // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 4. С. 64-70. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-64-70>.

11. Гильмуллина Д.А. Нормативно-правовые основы государственной национальной политики Российской Федерации // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 4 (42), ч. 2. С. 255-258.

References

1. Alyabyeva T. K. Rossiya: ot poluraspada k centralizacii [Russia: from half-life to centralization]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Istoriya i politicheskie nauki = Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: History and Political Sciences*. 2018;(5):285–295. (in Russ.).

2. Daudov A. H. Sushchnost' i osobennosti nacional'noj politiki Rossii: istoriya i sovremennost' [The essence and features of the national policy of Russia: history and modernity]. *Trudy Istoricheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo universiteta = Proceedings of the Historical Faculty of St. Petersburg University*. 2013;(15):7–16. (in Russ.).

3. Androsov M. V. Gosudarstvennaya nacional'naya politika Rossijskoj Federacii: ot koncepcii k strategii [State national policy of the Russian Federation: from concept to strategy]. *Gosudarstvenno-pravovye issledovaniya = State-legal research*. 2020;(3):197–203. (in Russ.).

4. Bolotina I. I., Isaeva A. Yu. Analiz Strategii gosudarstvennoj nacional'noj politiki do 2025 goda [Analysis of the Strategy of the state national policy until 2025]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta = Izvestiya Tula State University*. 2016;(1):31–39. (in Russ.).

5. Abramov A. V. Problema patriotizma v kontekste nacional'noj bezopasnosti Rossii [The problem of patriotism in the context of national security of Russia]. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie = Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and management*. 2015;11 (66):132–134. (in Russ.)

6. Zametina T. M. Obnovlennaya Strategiya gosudarstvennoj nacional'noj politiki Rossijskoj Federacii: dostoinstva i nedostatki [The updated Strategy of the state national policy of the Russian Federation: advantages and disadvantages]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii = Legal Science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2019;(3 (47)):10–15 doi: 10.36511/2078-5356-2019-3-10-15. (in Russ.).

7. Alifimtsev V. V. Strategiya gosudarstvennoj nacional'noj politiki RF do 2025 goda: pravovoj analiz [Strategy of the state national policy of the Russian Federation until 2025: legal analysis]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki = Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art criticism. Questions of theory and practice*. 2013;(5-2 (31)):13-17. (in Russ.).

8. Bagdasaryan V. E., Larionov A. E., Orlov I. B., Fedorchenko S. N. Informacionnaya politika po profilaktike mezhetnicheskikh i mezhreligioznykh konfliktov (na primere Moskovskoj oblasti) [Information policy on prevention of interethnic and interreligious conflicts (on the example of the Moscow region)]. *Informacionnye vojny = Information wars*. 2017;(2 (42)):55–63. (in Russ.).

9. Alekseev R.A. Konstituciya Rossijskoj Federacii: istoriya popravok [The Constitution of the Russian Federation: the history of amendments]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta = Bulletin of the Moscow State Regional University*. 2021;(1):8-31. URL: www.evestnik-mgou.ru. (in Russ.).

10. Baranov P.P. Sovershenstvovanie konstitucionnykh osnov nacional'nogo edinstva rossijskogo obshchestva [Improving the constitutional foundations of the national unity of Russian society]. *Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik = North Caucasus Legal Vestnik*. 2021;(4):64–70. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-4-64-70>. (in Russ.).

11. Gilmullina D.A. Normativno-pravovye osnovy gosudarstvennoj nacional'noj politiki Rossijskoj Federacii [Regulatory and legal bases of the state national policy of the Russian Federation]. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta = Izvestiya Orenburg State Agrarian University*. 2013;(4 (42))-2:255–258. (in Russ.).

Информация об авторе

Р. А. Алексеев – канд. полит. наук, доц., доц. кафедры политологии и права.

Information about the author

R. A. Alekseev – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Political Science and Law.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 24.02.2022; одобрена после рецензирования 10.03.2022; принята к публикации 11.03.2022.

The article was submitted 24.02.2022; approved after reviewing 10.03.2022; accepted for publication 11.03.2022.