

УДК 342.7  
ББК 67.400.3

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-71-77

**М.А. Lipchanskaya**, Doctor of Sciences (Law), Professor, Acting Head of the Constitutional Law Department, Saratov State Academy of Law

**T.V. Zametina**, Doctor of Sciences (Law), Professor of the Constitutional Law Department, Saratov State Academy of Law

## 25<sup>th</sup> ANNIVERSARY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL AND LEGAL DEVELOPMENT OF NATIONAL RELATIONS

The process of constitutionalization of national relations in the Russian Federation is analyzed. The positions of the Head of State on trends and directions of development of national relations in our country through the prism of his annual Addresses to the Federal Assembly of the Russian Federation are reflected. Problematic issues in the sphere of implementation of national policy at the present stage of development of the Russian state are formulated.

*Key words and word-combinations:* Constitution of the Russian Federation, modern federalism, national relations, state national policy.

**М.А. Липчанская**, доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: lipchan\_maria@mail.ru)

**Т.В. Заметина**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии (email: zametina\_saratov@mail.ru)

## 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РФ: КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Аннотация.* Анализируется процесс конституционализации национальных отношений в Российской Федерации. Отражаются позиции главы государства относительно тенденций и направлений развития национальных отношений в России через призму ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ. Сформулированы проблемные вопросы в сфере реализации национальной политики на современном этапе развития Российского государства.

*Ключевые слова и словосочетания:* Конституция РФ, современный федерализм, национальные отношения, государственная национальная политика.

Национальные отношения в дореволюционной, советской и постсоветской России всегда составляли актуальную задачу государственной политики, формы и способы которой во многом определялись гос-

подствовавшей идеологией. В разные исторические периоды инструментарий государственного воздействия варьировался от жестких, репрессивных мер воздействия до либеральной политики невмешательства в вопросы этнической самоорганизации и регулирования лишь основных принципов взаимоотношений государства и населяющих его этносов. В начале 1990-х годов в обстановке общероссийского экономического кризиса и дестабилизации социальных связей происходило усиление националистических настроений; региональные элиты проводили политику коренизации государственного аппарата под флагом защиты интересов титульных этносов; предпринимались попытки соединить этническую и территориальную идентичность населения.

Принятие Конституции РФ 1993 г. дало толчок развития различных сфер жизнедеятельности общества и государства. Выстраивание нового типа взаимоотношений государства, гражданского общества и личности осуществлялось в условиях политических трансформаций, внедрения культурной многоукладности, расширения глобального информационного пространства.

Конституция РФ называет российский многонациональный народ в качестве единственного источника власти и носителя государственного суверенитета (ч. 1 ст. 3 и Преамбула). В соответствии с тезисом о национально-культурной ориентированности государственности важно воспринимать этничность как постоянный фактор, а на национальные отношения смотреть как на своеобразный объект управления [1, с. 12, 14]. 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 полиэтнической составляющей. И эта составляющая оказывает влияние на механизм властеобразования в Российской Федерации.

Предпочтительным, на наш взгляд, представляется определение российского народа — носителя публичной власти и суверенитета не в качестве национального коллектива, а как организованной политико-территориальной общности, неоднородной по своему этническому составу. Российский многонациональный народ — это устойчивое сообщество граждан различных национальностей, находящихся под юрисдикцией Российского государства, признающее и соблюдающее Конституцию РФ и законы. Дополнительными условиями укрепления единства российского народа выступают формирование единого информационного, языкового и образовательного пространства; воспитание уважения к правам и свободам представителей различных этносов, культуры межнационального общения.

Отправные начала национальной политики современного Российского государства были определены не только положениями Конституции о многонациональном народе как источнике власти, но и принципами федерализма (ч.1, 3 ст. 5); нормами о признании природных ресурсов в качестве основы жизнедеятельности проживающих народов (ст. 9); закреплением конституционных прав каждого человека определять и указывать свою национальную прина-

длежность, пользоваться родным языком (ст. 26); а также прав всех российских народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68); гарантиями прав коренных малочисленных народов России (ст. 69 Конституции).

Вопросы установления основ федеральной государственной политики и федеральные государственные программы в области национального развития были отнесены Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71), а защита прав национальных меньшинств, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

За более чем 25 летний период были приняты законы, обеспечивающие реализацию основных целей и принципов государственной национальной политики, в частности законы, которые регулируют сферу языковых отношений (Закон РФ от 25 октября 1991 г. в ред. от 12 марта 2014 г. «О языках народов Российской Федерации» [2], Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ в ред. от 5 мая 2014 г. «О государственном языке Российской Федерации» [3]); создают правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации (Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ в ред. от 4 ноября 2014 г. «О национально-культурной автономии» [4], Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ в ред. от 23 июля 2013 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [5]); гарантируют права малочисленных народов (Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ в ред. от 27 июня 2018 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [6], Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ в ред. от 27 июня 2018 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [7] и других.

Активное влияние Конституции РФ на сферу межнациональных отношений способствовало их гармонизации, упорядочению, формировало конституционные стандарты межэтнического взаимодействия.

Индикатором проблем, требующих оперативного решения, политико-правовым документом, отражающим основные направления внутренней и внешней политики страны были и остаются послания главы государства парламенту. В Посланиях Президента Федеральному Собранию РФ отражались актуальные вопросы национально-культурной политики, среди которых: преодоление межнациональных конфликтов на Северном Кавказе, борьба с национальным экстремизмом [8]; совершенствование миграционной политики, защита прав соотечественников [9]; необходимость поддержки национальных традиций и культур народов России, укрепление межнационального мира [10]; увеличение ассигнований на культуру, принятие протекционистских мер в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации [11]; формирование зрелого гражданского общества и воспитание подрастающего поколения в духе толерантности [12].

В Послании 2012 г. глава государства подчеркнул, что «Россия веками

развивалась как многонациональное государство (изначально так было), государство-цивилизация, скрепленное русским народом, русским языком и русской культурой», «мы с огромным вниманием и с огромным уважением относимся, и должны, и будем относиться к каждому этносу, к каждому народу Российской Федерации. В нашем многообразии всегда была и есть наша красота и наша сила» [13].

Действующая Конституция создала правовые условия для установления баланса таких социальных ценностей, как права человека и права народов. Проблема соотношения прав человека и народов может быть решена путем установления политико-правового равновесия исходных начал их существования и развития. Права человека и права народов с точки зрения Конституции равноценны, взаимосвязаны, выступают персональной и институциональной формами социализации в демократическом государстве. В юридическом смысле их эквивалентность обусловлена единым источником власти, формализующим посредством государства правовые предписания индивидуального и коллективного характера. В едином федеративном государстве реализация конституционных прав этносов не должна выступать обоснованием правомерности провозглашения суверенитета и самоопределения этих общностей. С другой стороны, в контексте статьи 2 Конституции РФ, демократическое государство обязано обеспечить каждому человеку право на свободную социальную, конфессиональную и национальную самоидентификацию. Любые попытки искусственно навязанного единого культурного стандарта неизбежно ведут к разрушению общества и индивида, порождают социальные конфликты.

Действующая Конституция Российской Федерации, провозгласив курс на построение демократического государства, закрепила идеи либерализма, конституционализма, ведущие принципы, процедуры и институты демократии.

15 июня 1996 г. Указом Президента РФ была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, закреплявшая ее отправные начала [14]. Концепция способствовала реализации основных целей и задач национальной политики применительно к различным сферам — политической, экономической, духовной, обеспечила переход от противостояния к постоянному диалогу государственных структур и этнических общностей, разрешению всех проблем национальной политики только на основе демократических процедур политического консенсуса.

На смену Концепции пришла Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [15]. Это более совершенный по сравнению с предыдущим документ, скоординированный с другими стратегическими актами государства и учитывающий актуальные проблемы политико-правового, глобализационного, социально-экономического, миграционного, демографического характера.

Стратегия установила формы взаимодействия государственных органов и общественных формирований в области национальных отношений, в ней выявлены факторы, несущие потенциальную угрозу межэтническим отношениям, определены перспективы создания государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего пре-

дупреждения конфликтных ситуаций. Стратегией определены сферы гармонизации межнациональных отношений (деятельность государственных и муниципальных органов, политических партий, выборы, служба в Вооруженных Силах РФ, сеть Интернет и т.д.).

Российская Конституция ранжировала права и свободы человека и гражданина в качестве абсолютной социальной ценности. Идея правовой свободы человека неотделима от идей демократии и федерализма. Действующая Конституция создает реальные условия и предпосылки реализации в полном объеме индивидуальных и коллективных прав индивидов и территориальных, национальных, конфессиональных, иных сообществ.

Воссоединение Республики Крым и Севастополя с Российской Федерацией и распространение на территории ее новых субъектов государственного суверенитета России обусловили необходимость создания условий для реализации государственной национальной политики. Учитывая, что процесс правовой, социально-экономической адаптации новых субъектов Федерации еще не завершен, осуществление конституционной политики в сфере межнациональных отношений потребует объединения усилий всех звеньев государственной власти (федеральной, региональной, местной) и общественных объединений для сохранения межнационального согласия, утверждения конституционных принципов равноправия и самоопределения народов, создания равных правовых, организационных и материальных возможностей гражданам и национально-культурным институтам гражданского общества.

За 25 летний период после принятия Конституции РФ федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию национальной политики в стране создавался и упразднялся несколько раз; например, созданное в 1994 г. Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике в 1996 г. было переименовано в Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям [16]. Принятие в 1999 г. главой государства нового акта, посвященного структуре федеральных органов исполнительной власти привело к созданию Министерства по делам Федерации и национальностей РФ [17]. В 2000 г. Указом Президента РФ Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации было преобразовано в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, в 2004 г. вновь было упраздненное; тогда же его функции перешли Министерству регионального развития РФ [18]. В свою очередь, Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612, Министерство регионального развития РФ было ликвидировано [19], его функции по выработке и реализации государственной национальной политики, защите прав национальных меньшинств были переданы Министерству культуры. Таким образом, с 2004 г. фактически в стране не было федерального органа исполнительной власти, который бы специализировался на решении национальных проблем, данные функции в качестве «дополнительных» передавались другим исполнительным органам власти. Сложившаяся ситуация сохранялась вплоть до 2015 г., когда Указом Президента РФ было

создано Федеральное агентство по делам национальностей [20]. В настоящее время данное ведомство осуществляет функции по выработке и реализации государственной национальной политики в России.

Несмотря на предпринятые меры конституционно-правового, организационного и материального характера остаются проблемные вопросы в сфере реализации национальной политики, среди которых отметим следующие. Во-первых, необходимость совершенствования Стратегии государственной национальной политики в части, касающейся механизмов ее реализации, и форм участия институтов гражданского общества в контроле за осуществлением ее основных положений. Кроме того, требуется принятие федерального акта, закрепляющего конкретные стадии процедуры разрешения межнациональных разногласий, если таковые возникнут. Во-вторых, на территориях новых субъектов Федерации — Республики Крым и г. Севастополя важно продолжать реализацию мероприятий по противодействию национальной дискриминации и экстремизму, созданию правовых основ реализации государственной национальной политики, обустройству депортированных народов. В-третьих, в целях реализации ст. 26 Конституции РФ и соответствующего конституционного права представляется целесообразным принятие Федерального закона «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации», предусматривающего возможность каждого гражданина России определять свою национальность и добровольно указывать в основном документе. В-четвертых, проблемы адаптации мигрантов способны оказать негативное влияние на состояние межнациональных отношений в конкретном регионе, поэтому при направлении предложений исполнительными органами власти субъектов Федерации федеральному Правительству для утверждения квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, необходимо учитывать не только демографическую ситуацию в данном субъекте, но и состояние межнациональных отношений. В-пятых, в отдельных регионах с напряженной межэтнической ситуацией целесообразно рассмотреть вопрос об учреждении должности Уполномоченного по правам народов.

Необходимо отметить, что 25-летний период конституционного развития России свидетельствует о конституционализации основных принципов государственной национальной политики. С принципами и институтами правовой демократии неразрывно связаны идеи толерантности, гармонизации межэтнических отношений и достижение гражданского согласия. Благоприятными условиями формирования национальной идентичности, на наш взгляд, выступают: последовательная реализация демократических положений Конституции Российской Федерации; создание правовых и организационных условий сохранения и развития самобытных культурных традиций; утверждение в обществе идей государственного единства, толерантности и гуманизма.

#### Библиографический список

1. Морозова Л.А. Национальные аспекты развития российской государственности // Государство и право. 1995. № 12.
2. О языках народов Российской Федерации: Закон РФ от 25 окт. 1991 г. (в ред. от 12 марта

2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1094.

3. О государственном языке Российской Федерации: Федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. №23. Ст. 2199; 2014. № 19. Ст. 2306.

4. О национально-культурной автономии: Федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2014 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965; 2014. № 45. Ст. 6146.

5. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4036.

6. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федер. закон от 30 апр. 1999 г. № 82-ФЗ (в ред. от 27 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2018. № 27. Ст. 3947

7. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (в ред. от 27 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; 2018. № 27. Ст. 3947.

8. Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Российская газета. 1999. 31 марта. № 60.

9. Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. 7 марта. № 47; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая. № 97.

10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 нояб. 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб. № 230.

11. Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февр. 1998 г. // Российская газета. 1998. 24 февр. № 36.

12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 нояб. 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб. № 214.

13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 нояб. 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек. № 287.

14. Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

15. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666 // СЗ РФ. 2012. №52. Ст. 7477.

16. О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям: Указ Президента РФ от 4 марта 1996 г. № 318 // СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1025.

17. О Министерстве по делам федерации и национальностей РФ: Указ Президента РФ от 3 авг. 1999 г. № 892 // СЗ РФ. 1999. № 34. Ст. 4223.

18. О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3302.

19. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 8 сент. 2014 г. № 612 (в ред. от 15 мая 2018 г.) // СЗ РФ. 2014. №37. Ст. 4934.

20. О Федеральном агентстве по делам национальностей: Указ Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 168 (в ред. от 15 мая 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2106.