

УДК 342.724

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Каменская Елена Викторовна,
канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой
теории и истории государства и права,
e-mail: ekamenskaya@muiv.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье рассматриваются вопросы современного состояния правовой базы, регулирующей национальные отношения. В работе приводятся нормативные правовые акты, которые были приняты в Российском государстве для регламентации межнациональных отношений, акты, направленные на сохранение и развитие культуры и языков народов, проживающих в России, защиту прав коренных малочисленных народов. Отдельную группу правовых актов составляют акты, посвященные реабилитации репрессированных народов. Автор отмечает, что в последние годы в Российской Федерации акцентируется внимание на принятии правовых актов, регулирующих вопросы мониторинга межнациональных отношений и предупреждения межнациональных конфликтов. Автор анализирует новации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации, принятые в декабре 2018 года. В работе указывается правовая основа функционирования органов государственной власти, в ведении которых находятся вопросы государственной национальной политики. В заключение автор делает выводы и предложения по совершенствованию правотворчества и правоприменения законодательства в сфере регламентации межнациональных отношений.

Ключевые слова: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации, национальные отношения, государственное регулирование, государственная национальная политика, Конституция, национальный вопрос, равноправие, коренные малочисленные народы, межнациональный конфликт

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF NATIONAL POLICY AND NATIONAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kamenskaya E. V.,
candidate of juridical sciences, associate professor,
head of the department of theory and history of state and law,
e-mail: ekamenskaya@muiv.ru,
Moscow Witte University, Moscow

Discussed the current status of the legal framework regulating national relations. The paper presents normative legal acts that were adopted in the Russian state to regulate interethnic relations, acts aimed at preserving and developing the culture and languages of peoples, protection of the rights of indigenous peoples living in Russia. A separate group of legal acts consists of acts on the rehabilitation of repressed peoples. The author notes that in recent years in the Russian Federation focuses on the adoption of legal acts, regulating the monitoring of interethnic relations and prevention of interethnic conflicts. The author analyzes innovations Strategies of the state national policy of the Russian Federation. The paper specifies the legal basis for the functioning of public authorities, which are responsible for the issues of state national policy. In conclusion, the author makes conclusions and proposals to improve lawmaking and law enforcement in the field of regulation of interethnic relations.

Keywords: Strategy of the state national policy of the Russian Federation, ethnic relations, state regulation, state national policy framework, Constitution, ethnic question, equity, indigenous small people, ethnic conflict

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-22-30

Национальный вопрос всегда являлся краеугольным камнем российской государственности. Российское государство формировалось как многонациональное и многоконфессиональное. В современном Российском государстве проживают представители 190 национальностей, используется 277 языков и диалектов. Национальная политика Российского государства в различные исторические эпохи, с одной стороны, кардинально отличалась, но с другой – этнические и религиозные различия российских народов не мешали интеграции в общероссийскую общность при сохранении разными народами своей культурной ментальности.

Национальная политика – всегда государственная политика, которая состоит из теоретически обоснованной концепции и связанной с ней практики национально-государственного устройства, меж-национальных отношений. Профессор Н.П. Медведев, выделяя три дискурса концепции национальной политики, резюмирует, что «этнонациональная политика – это система философских и идейно-теоретических оснований, определяющая деятельность государственных и общественных структур, направленная на оптимизацию этнонациональных процессов и форм самоопределения этнонациональных образований (групп), создание равных условий для их развития»¹.

Обеспечение национальных интересов является главной задачей любого государства, от степени защищенности которых зависит национальная безопасность, а также положение государства не только во внутривнутриполитической сфере, но и на международной арене.

В советский период истории Российского государства проблематика национальных и межнациональных отношений была признана самим фактом принятия уже в ноябре 1917 года Декларации прав народов России, в которой были закреплены основные принципы национальной политики нового государства: равенство и суверенность народов России; право народов России на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмена всех и всяких национальных, национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России. В дальнейшем эти принципы нашли свое отражение в Советских конституциях. Именно на конституционном уровне закреплялся принцип равенства граждан «независимо от их расовой и национальной принадлежности», запрещалось «равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия» (ст. 22 Конституции РСФСР 1918 года), гарантировалось право «пользования родным языком», национальным меньшинствам обеспечивается право «обучения на родном языке в школе» (ст. 13 Конституции РСФСР 1925 года). В Конституции РСФСР 1937 года впервые появляется отдельная глава «Основные права и обязанности граждан», в которой в дополнение к вышеуказанным нормам закреплялось, что «всякая проповедь расовой или национальной исключительности, или ненависти и пренебрежения караются законом» (ст. 127). В Конституции РСФСР 1978 года также соблюдалась преемственность принципов государственной национальной политики, например, в ст. 34 закреплялось равенство прав граждан РСФСР различных рас и национальностей.

Распад СССР, формирование новых постсоветских государств, в том числе и Российской Федерации, определил необходимость поиска новых ориентиров в национальной политике².

Целью настоящей работы является рассмотрение нормативно-правового регулирования национальной политики и национальных отношений в Российской Федерации и анализ сделанных правовых новаций.

Начало правовой регламентации национальной политики в Российской Федерации положили Федеративный договор 1992 года и Конституция Российской Федерации 1993 года, преамбула которой начинается словами: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из принципов равноправия и самоопределения народов...».

К числу конституционно-правовых норм, регламентирующих национальные отношения и национальную политику государства, относятся правовые нормы статей 3, 5, 13, 19, 29, 68, 69, 71, 72. На

¹ Медведев Н.А. Этнополитология: актуальные проблемы: учебное пособие. – М., 2016. – С. 7.

² Калинина К.В. Национальная политика в Российском государстве: проблемы преемственности // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2015. – № 4 (31). – С. 54.

конституционном уровне закрепляется в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. К числу принципов, на которых базируется государственное устройство России, относится принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Ряд конституционных норм носит запрещающий характер (запрещаются дискриминация, пропаганда и разжигание розни, исходя из национальной, языковой, религиозной принадлежности – ст. 13, 19, 29). В Конституции гарантированы также права, связанные с определением своей национальной принадлежности, сохранением и использованием родным языком (ст. 19, 26, 68), а также права коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (ст. 69, 71, 72).

Формирование нормативной правовой базы в сфере национальной политики Российское государство начало с принятия федеральных законов, посвященных сохранению и развитию культуры и языков народов, проживающих в государстве. Отметим, законодательство о культуре и языках народов Российской Федерации было создано еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. В 1991 году был принят Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»³, который устанавливает гарантии равноправия языков народов Российской Федерации, в 1992 году – Основы законодательства Российской Федерации о культуре⁴. В разделе III данного акта «Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры» закреплены права народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, право на культурно-национальную автономию, а также предусмотрены гарантии реализации данных прав.

В 1996 году Федеральным законом «О национально-культурной автономии» был создан институт национально-культурной автономии⁵. В содержании принципов деятельности национально-культурной автономии находит свое отражение и национальная политика государства. Такими принципами стали: свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности; самоорганизация и самоуправление; многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой; уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законность. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на территории России зарегистрировано 1235 национально-культурных автономий, количество которых подтверждает действенность данного института для реализации прав граждан различных национальностей, проживающих в России⁶.

В 2005 году был принят Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации», целью которого было обеспечение использования государственного языка РФ на всей территории РФ, обеспечение права граждан РФ на пользование государственным языком, защиту и развитие языковой культуры⁷. Осенью 2018 года был подписан Указ Президента Российской Федерации «О создании Фонда сохранения и изучения родных языков Российской Федерации»⁸.

Российская Федерация постаралась разрешить важнейший вопрос, связанный с репрессированными в период советской власти народами. В 1990 году был принят Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»⁹. В развитие данного закона в 90-х годах XX века были приняты несколько постановлений Верховного Совета Российской Федерации о реабилитации конкретных народов (российских финнов, российских корейцев) и Указов Президента России (о мерах по ре-

³ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50. – 12 дек. – Ст. 1740.

⁴ Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. – 1992. – № 248. – 17 ноября.

⁵ Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – 17 июня. – Ст. 2965.

⁶ Портал государственных услуг [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 12.03.2019).

⁷ Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 23. – 6 июня. – Ст. 2199.

⁸ Указ Президента РФ от 26.10.2018 № 611 «О создании Фонда сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 44. – 29 октября. – Ст. 6717.

⁹ Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 (ред. от 01.07.1993) «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 18. – 2 мая. – Ст. 572.

абилитации балкарского народа, калмыцкого народа, российских немцев). Реабилитация означала «признание и осуществление их права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ, на восстановление национально-государственных образований, сложившихся до их упразднения, а также на возмещение ущерба, причиненного государством». Последним по времени принятия является Указ Президента Российской Федерации 2014 года «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, итальянского, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»¹⁰.

Третья группа правовых актов посвящена реализации прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Законодательство стало создаваться с начала 2000-х годов и включает в себя ряд федеральных законов («О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹¹, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹², «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹³). Актами Правительства РФ были утверждены перечни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹⁴ и коренных малочисленных народов Российской Федерации¹⁵.

Ответственность за несоблюдение правовых норм законодательства в области национальных и межнациональных отношений была установлена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (например, за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26); дискриминацию (ст. 5.62); пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (ст. 20.3)¹⁶.

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит нормы об ответственности за преступления в сфере национальных отношений (например: дискриминация (ст. 136); нарушение права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148); публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280); возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282) и др.)¹⁷.

В 2002 году был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», в котором среди множества признаков экстремизма законодатель закрепил в том числе следующие: «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; совершение преступлений по мотивам по-

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.04.2014 № 268 (ред. от 12.09.2015) «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 17. – 28 апреля. – Ст. 2042.

¹¹ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – 3 мая. – Ст. 2208.

¹² Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 30. – 24 июля. – Ст. 3122.

¹³ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 20. – 14 мая. – Ст. 1972.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2006 № 536-р (ред. от 26.12.2011) «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 17 (ч. 2). – 24 апреля. – Ст. 1905.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 14. – 3 апреля. – Ст. 1493.

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – 7 января. – Ст. 1.

¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – 17 июня. – Ст. 2954.

литической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы»¹⁸.

Что касается правовых актов стратегического характера, то сложность, многоаспектность, потенциальная конфликтогенность национальных и межнациональных отношений, многозначность категорий «этнос», «нация», «этническая идентичность», «национальные меньшинства» и другие причины, несомненно, повлияли на процесс подготовки и принятия данных актов. Впервые Концепция государственной национальной политики Российской Федерации была принята в 1996 году. В 2009 году распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹⁹.

Еще одним принципиально значимым актом для сферы межнациональных отношений является Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы²⁰. Данная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности РФ в сфере миграции. Она определяет цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики России. Значимость регламентации сферы миграционных отношений обусловлена тем, что наиболее распространенной предпосылкой межнациональных столкновений является различие в подходах и оценке проблемной ситуации местным населением и мигрантами, привыкшими к иным этнокультурным стандартам. Мигранты зачастую воспринимаются местным населением как конкуренты в сферах занятости, проживания, социального обеспечения. Кроме того, возникают риски возникновения конфликтов на религиозной основе. Наиболее ярко акцент на национальной принадлежности проявляется в случае совершения правонарушения мигрантом, которое становится поводом для активизации конфликта на межнациональной почве.

В 2012 году Концепция государственной национальной политики Российской Федерации была признана утратившей силу, ввиду утверждения Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года²¹. Стратегия была разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод. В Стратегии были установлены цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации, а также механизмы ее реализации.

В 2016 году на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям Президент России В.В. Путин поддержал высказанную членами Совета идею о создании закона о российской нации. Изначально проект носил наименование «О единстве российской нации и управлении межэтническими отношениями», но затем руководитель рабочей группы по подготовке концепции закона В. Тишков сообщил о его возможном переименовании – в Закон «Об основах государственной национальной политики». «Оказалось, что общество не очень подготовлено к восприятию такого понятия, как единая нация, объединяющая все национальности», сказал В. Тишков²². В августе 2017 года проект закона был подготовлен, но было принято решение не о принятии закона, а об обновлении действующей Стратегии государственной национальной политики.

В декабре 2018 года в Стратегию были внесены существенные изменения и дополнения, принятые по итогам обсуждений в Совете при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Суть внесенных изменений можно сжато выразить в следующем:

¹⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – 29 июля. – Ст. 3031.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – 16 февраля. – Ст. 876.

²⁰ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – 5 ноября. – Ст. 6917.

²¹ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.10.2019).

²² Единство нации не выдержало критики [Электронный ресурс] // Коммерсант. – 2017. – 7 марта. – URL: <https://www.kommersant.ru/daily> (дата обращения: 20.02.2019).

а) принципиальным новшеством стало включение в документ важнейших дефиниций, используемых в сфере национальной политики и национальных отношений (государственная национальная политика Российской Федерации, многонациональный народ Российской Федерации (российская нация), гражданское единство, общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание), межнациональные (межэтнические) отношения, национально-культурные потребности (этнокультурные потребности), народы, национальности, этнические общности в Российской Федерации, этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации). Несомненно, что в научной литературе были и будут обсуждения содержания формулировок этих понятий, но чрезвычайно важно для правоприменителей иметь нормативно закрепленные определения понятий, используемых в сфере межнациональных отношений;

б) существенным изменениям подверглись формулировки направлений государственной национальной политики Российской Федерации, число их сократилось;

в) впервые появился перечень проблем в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений. Ранее такого перечня не было, в прежней редакции Стратегии указывались негативные факторы, влияющие на развитие межнациональных (межэтнических) отношений, о межрелигиозных отношениях ничего не говорилось. Проблемы обозначались в самом общем виде, путем констатации факта, что есть нерешенные проблемы (из-за просчетов в государственной национальной политике, а также связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма);

г) были скорректированы формулировки целей Стратегии, сформулированы новые цели («укрепление национального согласия, обеспечение политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов»; «укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации)»);

д) понятие «мигранты» было заменено на иную категорию лиц – «иностранные граждане»;

е) были сокращены количественно и представлены в иных формулировках, создающих иной смысл, принципы государственной национальной политики;

ж) новая редакция этого стратегического документа стала содержать и два новых раздела, в которых впервые появились инструменты реализации государственной национальной политики, а также целевые показатели реализации государственной национальной политики (уровень общероссийской гражданской идентичности (в %); доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных (межэтнических) отношений (в %); доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранным гражданам (в %); количество межэтнических и межрелигиозных противоречий). В заключительном разделе Стратегии обозначены ожидаемые результаты реализации данного правового акта.

На правительственном уровне разработаны акты по реализации стратегических документов: в 2016 году было принято постановление «О государственной программе Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”»²³, а в 2018 году – постановление «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»²⁴.

В 2018 году был принят приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 02.08.2018 № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”»²⁵. Многими учеными и специалистами была отмечена актуальность принятия данного документа, направленного на подготовку специалистов в рассматриваемой сфере, подчеркивалась необходимость наличия специалистов, обладающих профессиональными ком-

²³ Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 (ред. от 07.04.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 2 (ч. I). – 9 января. – Ст. 361.

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2018 № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 1. – 7 января. – Ст. 109.

²⁵ Приказ Минтруда России от 02.08.2018 № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”» (зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2018 № 52115) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2019).

петенциями по предотвращению и разрешению межнациональных конфликтов и противоречий. Хотя есть и такие ученые, которые увидели в данном акте – «создание условий для дальнейшей бюрократизации, в том числе в государственном управлении»²⁶.

В последние годы в Российской Федерации особый акцент стал делаться на разработке и принятии правовых актов, регулирующих вопросы мониторинга межнациональных отношений и предупреждения межнациональных конфликтов. Конфликт – это социальный процесс, в котором индивид или группа стремятся к достижению собственных целей путём устранения, уничтожения или подчинения себе другого индивида или групп, стремящихся к сходным целям²⁷. Конфликтные ситуации между различными этносами нередки во многих полиэтнических государствах, причины и поводы для их возникновения различны. Практически любая экономическая, социальная, политическая проблема может приобрести национальную окраску, и предотвращение межнациональных конфликтов, умение вовремя разрешить спорную ситуацию легальными методами и средствами – важнейшая задача государства. Учеными проанализированы различные аспекты этой сложной проблемы. Например, Е.М. Харитонова исследовала деятельность аналитических центров и организаций, которые занимаются мониторингом этнополитической конфликтности, обозначив имеющиеся в их деятельности проблемы²⁸. Интерес вызывает предложение ученых, касающееся создания геоинформационного обеспечения в сфере мониторинга и раннего предупреждения межнациональных и этноконфессиональных конфликтов²⁹.

В октябре 2017 года было принято постановление Правительства Российской Федерации «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций»³⁰. С помощью системы мониторинга должно быть обеспечено единое информационное пространство для поддержки принятия управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики. В январе 2018 года Федеральное агентство по делам национальностей на правительственном часе в российском парламенте представляло доклад «О состоянии межнациональных отношений в Российской Федерации и совершенствовании национальной политики в современных условиях», в котором отметило, что «постоянный государственный мониторинг и анализ в сфере реализации государственной национальной политики проводится ФАДН России, в том числе с использованием Системы мониторинга. За все время работы Система выявила более 200 потенциально конфликтных ситуаций»³¹.

Также были приняты ведомственные акты, а именно, приказы Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»)³² и от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов

²⁶ Выступление доцента Департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ А.И. Суздальцева [Электронный ресурс] // Специалист в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений: вызовы времени и профессиональный стандарт: Всероссийский круглый стол (8 июня 2017 г.). – URL: <http://www.igsu.ranepa.ru/news/p49394> (дата обращения 01.10.2019).

²⁷ *Цыбульская М.В.* Конфликтология: учебное пособие, руководство по изучению дисциплины, практикум по курсу, учебная программа. – М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007. – С. 86.

²⁸ *Харитонова Е.М.* Мониторинг этнополитической конфликтности // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2016. – № 4. – С. 180–193.

²⁹ *Панин А.Н., Черкасов А.А., Черешин О.Ю.* Геоинформационное обеспечение мониторинга межнациональных отношений в России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2017. – № 6. – С. 38–43.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 28.10.2017 № 1312 (ред. от 29.11.2018) «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» (вместе с «Положением о государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций») // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 45. – 6 ноября. – Ст. 6675.

³¹ Материалы к «правительственному часу» в Государственной Думе 17 января 2018 г. на тему: «О состоянии межнациональных отношений в Российской Федерации и совершенствовании национальной политики в современных условиях» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.parlib.duma.gov.ru/information_products/parlament_chas/?year_min=&year_max=&start=&end=&title=&author=&keywords=&curr_sort=title_down&page=5 (дата обращения: 22.06.2019).

³² Приказ Минрегиона РФ от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»). (Документ опубликован не был).

государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»³³. Несмотря на упразднение Министерства регионального развития России, данные акты не утратили силу.

В завершение обзора нормативной правовой базы следует сказать и о правовой основе функционирования органов государственной власти, в ведении которых находятся вопросы государственной национальной политики. К их числу относится, в первую очередь, Федеральное агентство по делам национальностей Российской Федерации³⁴, в котором, в свою очередь, действует Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве Федерального агентства по делам национальностей³⁵. В 2012 году при Президенте Российской Федерации был создан Совет по межнациональным отношениям, играющий важную роль «площадки» для общественного обсуждения проблем межнациональных отношений³⁶.

Таким образом, можно констатировать наличие довольно обширного массива федеральной нормативной правовой базы в сфере регламентации национальной политики и межнациональных отношений.

Законодательство субъектов Российской Федерации также формируется довольно активно и касается как вопросов создания и функционирования органов власти, компетенцией которых являются вопросы государственной национальной политики, так и разработки собственных нормативных правовых актов в целях реализации в субъекте России положений Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года.

Констатируя справедливость суждения В.Н. Алфимцева о том, что национальная политика – это «деятельность федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов муниципальной власти по обеспечению межнационального мира и всестороннего развития наций, ведь именно этими направлениями охватываются и противодействие конфликтам, и развитие культур и языков, и остальные зачастую выделяемые исследователями признаки»³⁷, резюмируем следующее:

а) наличие несомненной озабоченности Российского государства по выстраиванию государственной национальной политики, созданию правовых инструментов по предупреждению межнациональных конфликтов, обеспечению гарантий прав граждан по сохранению и развитию ими родной культуры, языка;

б) наличие проблемы неисполнимости федерального законодательства (например, о некоторых проблемах неисполнения Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» размышляет А.З. Мелконян³⁸);

в) необходимость разработки и научного анализа новых действенных инструментов, позволяющих предупреждать и разрешать конфликтные ситуации, возникающие на межэтнической почве;

г) необходимость совершенствования правовой базы на всех уровнях нормотворчества в России – федеральном, региональном, муниципальном.

³³ Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 № 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).

³⁴ Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (ред. от 16.12.2017) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей») // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 17 (ч. IV). – 27 апреля. – Ст. 2564.

³⁵ Приказ ФАДН России от 30.07.2015 № 23 «Об утверждении Положения об Управлении по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве Федерального агентства по делам национальностей». (Документ опубликован не был).

³⁶ Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 (ред. от 31.10.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 24. – 11 июня. – Ст. 3135.

³⁷ Алфимцев В.Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 27–34.

³⁸ См. например: Мелконян А.З. Национальные интересы и межнациональные конфликты: вопросы взаимосвязи и взаимовлияния // Вестник Волжского университета имени Татищева. – 2014. – № 4. – С. 141–149.

Список литературы

1. *Алфимцев В.Н.* В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 27–34.
2. *Калинина К.В.* Национальная политика в Российском государстве: проблемы преемственности // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2015. – № 4 (31). – С. 54.
3. *Мелконян А.З.* Национальные интересы и межнациональные конфликты: вопросы взаимосвязи и взаимовлияния // Вестник Волжского университета имени Татищева. – 2014. – № 4. – С. 141–149.
4. *Панин А.Н., Черкасов А.А., Черешин О.Ю.* Геоинформационное обеспечение мониторинга межнациональных отношений в России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2017. – № 6. – С. 38–43.
5. *Харитоновна Е.М.* Мониторинг этнополитической конфликтности // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2016. – № 4. – С. 180–193.

References

1. *Alfimtsev V.N.* In search of exclusive competence of subjects of the Russian Federation in the sphere of national policy // Actual problems of the Russian law. – 2017. – № 4. – Pp. 27–34.
2. *Kalinina K.V.* National policy in the Russian state: problems of succession // Issues of national and Federal relations. – 2015. – № 4 (31). – P. 54.
3. *Melkonyan A.Z.* National interests and international conflict: questions of interrelation and interaction // Vestnik of Volzhsky University named after Tatishchev. – 2014. – № 4. – Pp. 141–149.
4. *Panin A.N., Cherkasov A.A., Cheresnyaya O.Yu.* GIS support of the monitoring of inter-ethnic relations in Russia // Vestnik of Moscow University. Series 5. Geografiya. – 2017. – № 6. – Pp. 38–43.
5. *Kharitonova E.M.* Monitoring of ethnopolitical conflict // Bulletin of the Perm University. Political Science Series. – 2016. – № 4. – Pp. 180–193.