

УДК 34  
DOI 10.36511/2078-5356-2019-3-10-15

**Заметина Тамара Владимировна**  
**Tamara V. Zametina**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права  
Саратовская государственная юридическая академия (410056, Саратов, ул. Вольская, 1)  
doctor of sciences (law), associate professor, professor of the department of constitutional law  
Saratov state law Academy (1 Vol'skaya st., Saratov, Russian Federation, 410056)

E-mail: zametina\_saratov@mail.ru

### **Обновленная Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: достоинства и недостатки**

### **Updated Strategy of the state national policy of the Russian Federation: advantages and disadvantages**

Статья посвящена анализу новой редакции Стратегии государственной национальной политики. Содержание этого документа рассматривается в системной связи с Конституцией Российской Федерации 1993 года и другими актами в сфере национальных отношений. Выявлены достоинства новой редакции данного документа, а также пробелы и недостатки правового регулирования, внесены отдельные предложения по ее совершенствованию.

**Ключевые слова:** государственная национальная политика, Стратегия, Конституция Российской Федерации 1993 года, этнические общности, инструменты национальной политики.

The article is devoted to the analysis of the new version of the Strategy of the state national policy. The content of this document is considered in systemic connection with the Constitution of the Russian Federation in 1993 and other acts in the field of national relations. The advantages of the new version of the Strategy, as well as gaps and shortcomings of legal regulation are identified, some proposals for its improvement are made.

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

Конституция Российской Федерации 1993 года, установив ориентиры построения демократического федеративного правового государства, закрепила основы конституционного строя, федерализма и гражданского общества, определила принципы и приоритеты национальной политики государства. Ценности, обозначенные в Преамбуле Конституции, — права человека, гражданский мир и согласие, государственное единство, принципы равноправия и самоопределения народов имеют непреходящее значение и выступают необходимым условием сохранения государственности, развития национально-культурной многоукладности и толерантности.

Конституционные основы национальной политики страны получили свое отражение в положениях первой, второй и третьей глав Ос-

новного Закона (ч. 1 ст. 3, ч. 1 и 3 ст. 5, ст. 9, ст. 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 7, п. «б», «м» ст. 72). За 25-летний период после принятия действующей Конституции Российской Федерации 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 [1].

На смену Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года [2] — первому системному документу в сфере национальных отношений, принятому после вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года и определившему контуры политики страны в данной

сфере, — в 2012 году пришла Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Стратегия) [3]. Безусловными ее новеллами 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 года 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 Российской Федерации 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 организаций и иных общественных структур [4].

На выездном заседании Совета по межнациональным отношениям в Ханты-Мансийске В. Путин отметил необходимость обновления Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и подчеркнул, что все социально-экономические планы должны учитывать культурные, исторические, национальные особенности регионов [5].

Какими же положениями отличается новая редакция Стратегии?

1. Подчеркивается связь национальной политики и государственной безопасности страны. В пункте 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 Российской Федерации, 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: па-

триотизм, 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 Российской Федерации 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 (в своих публикациях мы последовательно отстаивали идею создания федерального органа исполнительной власти, специализирующегося на национальных проблемах) [6, с. 14], 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 Федерации (законодательство, государственная программа «Реализация государственной национальной политики» [7], государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций [8] 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.

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 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 участников этого обсуждения придерживаются мнения, что это «исторически сложившаяся» на определенной территории и относительно устойчивая «социальная общность» [9, с. 73, 74] (или «социальный организм» [10, с. 111]), 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) [11, с. 27]. Более конкретно и удачно понятие «этническая общность» сформулировано в приказе Минрегиона России от 14 октября 2013 года № 444 — общность людей, исторически сложившаяся на основе происхождения, территории, языка и культуры [12]. Его можно дополнить следующим образом — это социальная общность людей, исторически сложившаяся на основе происхождения, территории, языка, культуры и самосознания.

Регулируя вопросы защиты, Конституция Российской Федерации 1993 года 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. [13], ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О библиотечном деле» 1994 г. [14] 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» [15]. Несмотря на некоторое формальное сходство этих терминов (количественное недоминирование и этнический (национальный) критерий выделения), они неравнозначны. В научной литературе предпринимались попытки сформулировать понятие «национальное меньшинство» [16, с. 15], 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 (ранее отмечалась необходимость подобного дополнения раздела второго Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации [17, с. 164].

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 (в т. ч. проект федерального закона «Об этнологической экспертизе в Российской Федерации», подготовлен Федеральным агентством по делам нацио-

нальностей России [18]), 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 № 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)») [19]. 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).

Таким образом, 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.

### Примечания

1. О государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 5.05.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23, ст. 2199; 2014. № 19, ст. 2306; О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (ред. от 4.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25, ст. 2965; 2014. № 45, ст. 6146; О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18, ст. 2208.

2. Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25, ст. 3010.

3. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52, ст. 7477.

4. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения: 15.03.2019).

5. Замахина Т. Стратегия единства // Российская газета. 2018. 29 октября.

6. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010.

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 (ред. от 24 января 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2, ч. I, ст. 361; 2019, № 5, ст. 375.

8. О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций: постановление Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 (ред. от 29.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2017. № 45, ст. 6675; 2018. № 50, ст. 7755.

9. Чистов К.В. Этническая общность, этническое сознание и некоторые проблемы духовной культуры // Советская этнография. 1972. № 3. С. 73—85.

10. Козлов В.И. О понятии этнической общности // Советская этнография. 1967. № 2. С. 100—111.

11. Бромлей Ю.В. Современные проблемы этнографии. М., 1981.

12. 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: приказ Минрегионразвития России от 14 октября 2013 г. № 444. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.03.2019).

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 6, ст. 461.

14. О библиотечном деле: федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1, ст. 2; 2016. № 27, ч. II, ст. 4275.

15. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) (ст. 1) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18, ст. 2208; 2018. № 27, ст. 3947.

16. Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 51 с.

17. Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование: монография. М., 2016.

18. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 15.03.2019).

19. Якутские ведомости. 2010. 12 мая; 2019. 22 февраля.

## Reference

1. On the state language of the Russian Federation: federal laws of June 1, 2005 no. 53-FZ (as amended on 05.05.2014). *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 23, art. 2199; 2014, no. 19, art. 2306; On National-Cultural Autonomy: federal laws of June 17, 1996 no. 74-FZ (as amended on 4.11. 2014). *Collection of legislative acts of the RF*, 1996, no. 25, art. 2965; 2014, no. 45, art. 6146; On guarantees of the rights of indigenous minorities of the Russian Federation: federal laws of April 30, 1999 no. 82-FZ (as amended on 27.06.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 1999, no. 18, art. 2208. (In Russ.)

2. On Approval of the Concept of the State National Policy of the Russian Federation: Presidential decree of June 15, 1996. *Collection of legislative acts of the RF*, 1996, no. 25, art. 3010. (In Russ.)

3. On the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the Period up to 2025: Presidential decree of December 19, 2012 no. 1666. *Collection of legislative acts of the RF*, 2012, no. 52, art. 7477. (In Russ.)

4. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173> (accessed 15.03.2019). (In Russ.)

5. Zаметина Т. The strategy of unity. *Rossiyskaya gazeta*, 2018, October 29. (In Russ.)

6. Zаметина Т.В. Federalism in the constitutional system of Russia. Author's abstract... doctor of legal sciences. Saratov, 2010. (In Russ.)

7. On approval of the state program of the Russian Federation "Implementation of the state national policy": decree of the Government of the Russian Federation of December 29, 2016 no. 1532 (as amended on January 24, 2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2017, no. 2, part I, art. 361; 2019, no. 5, art. 375. (In Russ.)

8. On the state information monitoring system in the field of interethnic and interfaith relations and early warning of conflict situations: Government Decree of October 28, 2017 no. 1312 (as amended on 11.29.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2017, no. 45, art. 6675; 2018, no. 50, art. 7755. (In Russ.)

9. Chistov K.V. Ethnic community, ethnic consciousness and some problems of spiritual culture. *Soviet ethnography*, 1972, no. 3, pp. 73—85. (In Russ.)

10. Kozlov V.I. On the concept of ethnic community. *Soviet ethnography*, 1967, no. 2, pp. 100—111. (In Russ.)

11. Bromley Yu.V. Modern problems of ethnography. Moscow, 1981. 390 p. (In Russ.)

12. On Approval of Methodological Recommendations for State Authorities of the Subjects of the Russian Federation on the Procedure for Detecting Forming Con-

flicts in the Sphere of Inter-Ethnic Relations, Their Prevention and Actions to Eliminate Their Consequences: order of the Ministry of Regional Development of Russia of October 14, 2013 no. 444. The document has not been published. Access from the reference legal system "ConsultantPlus". (In Russ.)

13. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: federal law of 6 October 2003 no. 131-FZ (as amended on 06.02.2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 40, art. 3822; 2019, no. 6, art. 461. (In Russ.)

14. On Librarianship: federal law of December 29, 1994 no. 78-FZ (as amended on 03.07.2016). *Collection of legislative acts of the RF*, 1995, no. 1, art. 2; 2016, no. 27, part II, art. 4275. (In Russ.)

15. On guarantees of the rights of indigenous minorities of the Russian Federation: federal law of April 30,

1999 no. 82-ФЗ (as amended on 27.06.2018) (art. 1). *Collection of legislative acts of the RF*, 1999, no. 18, art. 2208; 2018, no. 27, art. 3947. (In Russ.)

16. Andrichenko L.V. Regulation and protection of the rights of national minorities and indigenous minorities in the Russian Federation. Author's abstract... doctor of legal sciences. Moscow, 2005. 51 p. (In Russ.)

17. Kabyshev V.T., Zametina T.V. Russia — Crimea — Sevastopol: constitutional and legal research: monograph. Moscow, 2016. (In Russ.)

18. Drafts of the federal law "On Ethnological Expertise in the Russian Federation" prepared by the Federal Agency for Nationalities of Russia. URL: // <https://regulation.gov.ru/> (accessed 15.03.2019). (In Russ.)

19. *Yakut sheets*, 2010, May 12; 2019, February 22. (In Russ.)