**Правовые механизмы сохранения этнокультурной самобытности
народов Российской Федерации и формирования
общероссийской гражданской идентичности**

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна, заведующая центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: lvandr@mail.ru

Состояние межнациональных отношений — важный индикатор общеполитической и социальной стабильности государства, уровня существующей толерантности во взаимоотношениях народов, проживающих на его территории. Государственная политика Российской Федерации всегда была направлена на сохранение социокультурных особенностей всех населяющих ее народов, и это остается одним из приоритетов ее современного развития. При этом вопросы сохранения этнокультурной самобытности неразрывно связаны с другой главной задачей, а именно с формированием общероссийской гражданской идентичности. Решение названных задач, имеющих системно обусловленный характер, во многом предопределяется набором и содержанием правовых механизмов, их правильной и точной реализацией на каждом уровне осуществления публичной власти.

Цель статьи — анализ сложившихся правовых форм сохранения этнокультурной самобытности, имеющих как территориальный, так и экстерриториальный характер и обеспечивающих реализацию основных направлений государственной политики, которые закреплены в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., а также определение их достаточности и адекватности содержанию решаемых проблем.

Методы: формально-логический, сравнительно-правовой, анализ, синтез, сопоставление, обобщение.

В результате проведенного исследования показаны как позитивные стороны, так и недостатки современного уровня правового регулирования межнациональных отношений, выявлено некоторое отставание отдельных правовых регуляторов от современных потребностей, а также предложены подходы к его устранению.

Ключевые слова: государственная национальная политика, самобытность народов, гражданская идентичность, федерализм, национально-культурная автономия, этническая общность, коренные малочисленные народы, национальные языки.

Для цитирования: Андриченко Л. В. Правовые механизмы сохранения этнокультурной самобытности народов Российской Федерации и формирования общероссийской гражданской идентичности // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 38—51. DOI: 10.12737/jrl.2020.066

**Legal Mechanisms for Preserving the Ethnocultural Identity
of the Peoples of the Russian Federation
and the Formation of an All-Russian Civic Identity**

L. V. ANDRICHENKO, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: lvandr@mail.ru

The state of interethnic relations is an important indicator of the general political and social stability of the state, the level of existing tolerance in the relations between peoples living on its territory. The state

policy of the Russian Federation has always been aimed at preserving the sociocultural characteristics of all the peoples living in it, and this remains one of the priorities of its modern development. At the same time, issues of preserving ethnocultural identity are inextricably linked with another main task, namely, the formation of an all-Russian civic identity. The solution of these problems, which are by no means multidimensional, but systemically determined in nature, is largely determined by the set and content of legal mechanisms, their correct and accurate implementation at each level of public authority.

The purpose of this article is to analyze the existing legal forms of preserving ethnocultural identities that are both territorial and extraterritorial in nature, ensuring the implementation of the main directions of state policy enshrined in the Strategy of State National Policy of the Russian Federation for the period up to 2025, determining their sufficiency and adequacy to the content problems.

Methods: formal-logical, comparative-legal, analysis, synthesis, comparison, generalization.

As a result of the study, both positive aspects and shortcomings of the current level of legal regulation of interethnic relations are shown, some lag of individual legal regulators from modern needs is revealed, and approaches to its elimination are proposed.

Keywords: state national policy, peoples' identity, civic identity, federalism, national-cultural autonomy, ethnic community, indigenous peoples, national languages.

For citation: Andrichenko L. V. Legal Mechanisms for Preserving the Ethnocultural Identity of the Peoples of the Russian Federation and the Formation of an All-Russian Civic Identity. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 6, pp. 38—51. DOI: 10.12737/jrl.2020.066 (In Russ.)

Россия обладает огромным опытом межнационального общения, и это связано с ее историей. Исторически сложилось так, что с расширением границ Российского государства на протяжении сотен лет культурное многообразие населения непрерывно увеличивалось, прежде всего за счет вхождения новых территорий со своим населением. Процессы смешения, аккультурации и ассимиляции никогда не приводили к исчезновению культурной сложности, даже к ее снижению. Иными словами, культурная сложность населения всегда являлась своеобразной цивилизационной константой России.

Именно этот цивилизационный выбор предопределил включение следующей поправки в ст. 69 Конституции РФ: «Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия»¹. На этой

конституционной идее построена вся национальная политика Российского государства.

Опора на данную конституционную идею лежит в основе построения всего российского законодательства, независимо от того, на каком территориальном уровне — федеральном или субъектов Российской Федерации оно формируется. В связи с этим напомним слова известного польского социолога и государствоведа Л. Гумпловича, который еще в начале XX в. писал: «Более глубокое социологическое исследование показывает нам, что полинациональные государства представляют высший тип социально-политического развития. Ведь развитие всякого государства начинается с агломерации разнородных этнических элементов, далее идет к национальному слиянию и затем уже должно приобрести характер полинационального общения. Этого требует культурное развитие человечества и тяготение ко все большей и большей общности цивилизованного человечества»².

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

² Гумплович Л. Общее учение о государстве. Перевод со второго немецкого издания со вступительным очерком, примечаниями.

Одной из форм сохранения этнокультурной самобытности являются национально-государственные образования. Национально-территориальный компонент федерализма в России унаследован с советских времен, когда создавались национально-территориальные (автономные республики, округа и т. д.) образования, носившие названия исторически сложившейся на данной территории этнической группы. С принятием Конституции РФ 1993 г. этот компонент не исчез, он проявился в разных формах национально-государственных образований, поскольку, хотя это прямо не обозначено в Конституции РФ, но подразумевается, что республики, автономные округа, автономная область образованы с учетом национально-территориального признака. Данные формы усиливают национальную консолидацию и способствуют обеспечению национальных запросов в области экономической, социальной и духовной жизни. Однако в Российской Федерации образовано 27 таких национальных субъектов Федерации, граждане же относят себя к представителям более чем 170 народов. Поэтому помимо территориальных форм национального самоопределения большую роль играют формы национально-культурного самоопределения экстерриториального характера, которые, и это вполне объективно, не способны обеспечить такой же уровень консолидации этнической общности, как территориальные.

Современный этап развития России характеризуется ускорением ритма и динамики социальных изменений. В условиях быстро меняющейся геополитической ситуации становится реальной проблема утраты в результате глобализации традиционных этнокультурных ценностей, определяющих самобытность народа, что может оказать не-

гативное влияние на состояние межнациональных отношений в стране. В связи с этим в последние годы особенно остро стоит вопрос о необходимости укрепления единства российского общества и формирования общегражданской идентичности и солидарности. В связи с усилившейся интенсивностью миграционных обменов, развитием глобализационных и интеграционных процессов, ведущих к размыванию традиционных культурных ценностей, новое значение приобретает проблема сохранения и развития культурного наследия народов России.

Решение этих проблем основано на культивировании уважения прав личности, толерантном отношении народов друг к другу, что помогает снять межнациональное напряжение и обеспечить стабильное существование общества. Терпимость к соседям, ведущим иной образ жизни, составляет основы национальной толерантности, присущей многонациональному государству.

Потребность в межнациональном общении в условиях многонационального общества носит объективный и неизбежный характер. При этом уровень развития потребности в межнациональном общении отражает качественную характеристику состояния межнациональных отношений, поскольку потребность в таком общении и есть функция межнациональных отношений, способствующая сближению народов и их взаимообогащению. Именно этот путь — через сближение народов и взаимообогащение их культур — ведет к формированию единства нации.

Адекватным инструментом решения задачи сохранения этнокультурной самобытности народов России и формирования общероссийской гражданской идентичности стало изменение целей государственной национальной политики путем внесения в декабре 2018 г. значительных коррективов в Стратегию

государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., а также изменений в Государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»³. В измененной редакции Стратегии произошло смещение акцентов практически по всем направлениям государственной национальной политики. Основным посылом новой редакции данного документа стало сохранение единства российской нации, воспитание чувства общегражданской идентичности и патриотизма. Такой подход способствует консолидации гражданского общества вокруг общих ценностей, которые формируют фундамент российской государственности. Изменение целеполагания государственной национальной политики способствовало синхронизации Стратегии по целям и задачам с другими документами стратегического планирования⁴.

Обратим внимание, что обновление Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. произошло в Год единства российской нации — таковым был объявлен 2018-й год. А в 2017 г., по данным Института социологии РАН, был отмечен один из самых высоких уровней общероссийской гражданской идентичности — не менее 84%; взаимоотношения между представите-

лями разных народов как нормальные и доброжелательные оценили 96% граждан страны⁵.

Это свидетельствует не просто о позитивной оценке населением проводимой государственной национальной политики, но и о том, что умонастроения людей и государственная политика идут в русле единой конституционно-правовой парадигмы. И дело не в широкой гамме заданных политико-правовых концептов; дело в том, что эти концепты, эти установки соответствуют основным векторам развития российской цивилизации. В противном случае мы явились бы свидетелями их отторжения, а не принятия.

Не случайно, что в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. нашли отражение два основных вектора построения Российского государства: укрепление общегражданской идентичности в целях формирования российской нации и поддержка и сохранение этнической идентичности, прежде всего ее этнокультурной составляющей.

Эти два диалектически взаимосвязанных направления уже на протяжении многих веков составляют основу государственности России, определяют ее единый цивилизационный код, особенность которого заключается в способности интегрировать историко-культурное наследие всех народов, их лучшие достижения в единую российскую культуру, сохраняя при этом самобытную культуру каждого отдельного народа.

Отметим, что в подготовке и обсуждении новой редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. принимало не-

³ На их основе — утверждение Плана мероприятий по реализации в 2019—2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (см. распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2985-р).

⁴ Прежде всего с также обновленной Концепцией государственной миграционной политики на период до 2025 г. (2018 г.), Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (2017 г.), Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 г. (2016 г.), Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (2015 г.).

⁵ Исследование выполнено по заказу ФАДН. См. об этом: URL: <http://fadn.gov.ru/news/2018/04/05/3584-igor-barinov-uroven-obscherossiyskoy-grazhdanskoy-identichnosti-vyros-do-84-v-2017-godu>.

посредственное участие научное сообщество. Достаточно оживленная дискуссия проходила в рамках Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональным отношениям, созданного в марте 2017 г. по решению Президиума Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям во исполнение поручения Президента РФ. Совет объединяет ведущих ученых, работающих в институтах РАН, в вузах и других научных организациях Российской Федерации, осуществляет координацию научной работы в стране по проблемам этнологии, национальной политики и межнациональных отношений.

Усилиями данного Научного совета был разработан терминологический словарь государственной национальной политики. В результате впервые в официальном документе сформулированы основные дефиниции современной государственной национальной политики.

Так, одним из базовых понятий, нашедших отражение в Стратегии, было определено понятие российской нации, которое получило отождествление с понятием многонационального народа Российской Федерации — «сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием». В свою очередь, гражданское единство выступает в качестве необходимой основы российской нации, рассматривается как признание гражданами государственной целостности, суверенитета, единства правового пространства, одновременно при сохранении этнокультурного и языкового многообразия, исторического и культурного наследия народов России, их равных прав на социальное и культурное развитие, на доступ к социальным и культурным ценностям, с учетом солидарности граждан в достиже-

нии целей и решении задач развития общества.

Включение понятия «российская нация» в текст Стратегии преследовало цель консолидации российского многонационального общества на основе современных ценностей. В определении подчеркивается, что российская нация — это гражданско-политическая общность, консолидированная на основе исторической российской государственности, каждый член которой обладает равными правами независимо от этнической, расовой и религиозной принадлежности, чувством принадлежности к единому народу, государству, обществу, гражданской ответственностью и солидарностью.

Заметим, что российская нация — это термин не этнический, а гражданско-политический. Но он не только позволяет подчеркнуть гражданскую идентичность, но и дает возможность сохранить и показать разнообразие межэтнических отношений, которые являются неотъемлемой частью Российской Федерации. Таким образом, в Стратегии наконец можно наблюдать не который отход от достаточно длительного время существовавшей, особенно в юридической литературе, этнической интерпретации категории «нация»⁶.

Еще в 2013 г. в выступлении Президента РФ отмечалось, что «...гражданская идентичность не может быть навязана сверху, не может быть построена на основе идеологической монополии. Такая конструкция неустойчива и очень уязвима... Необходимо историческое творчество, синтез лучшего исторического опыта... с пониманием, что это не застывшее нечто, данное навсегда, а живой организм. Только тогда наша иден-

⁶ См. об этом: *Тишков В. А.* Усложняющее разнообразие: как его понимать и упорядочить // Культурная сложность современных наций / отв. ред. В. А. Тишков, Е. И. Филиппова. М., 2016. С. 8.

тичность будет основана на прочном фундаменте, будет обращена в будущее, а не в прошлое»⁷.

В стремлении обеспечить единство российской нации и формирование гражданской идентичности важно сохранить оптимальный баланс между культурным единством и созданием условий для сохранения культурного наследия народов России. Государство выступает не как опекун, радеющий о сбалансированных правах наций, и отнюдь не как повелитель, способный разрешить все национальные коллизии, его роль гораздо шире и в то же время целенаправленнее. Оно не только создает условия для сохранения национальной самоидентификации, но и способствует интеграции различных национальных культур, делая многонациональность необходимым элементом скрепления целостности России⁸.

Гражданская идентичность отражает интегративные процессы в обществе, без которых не может существовать современное государство. Еще в 1870-х гг. А. Д. Градовский подчеркивал, что «разнообразие национальных особенностей есть коренное условие правильного хода общечеловеческой цивилизации... Понятие о единстве есть не что иное, как сознание своей собирательной личности, своего “я” между другими народами... Другими словами, понятие о единстве построено на сознании полной общности интересов и оригинальности общей всем творческой силы...»⁹.

⁷ Заседание международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 сентября 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru>.

⁸ См.: Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Избранные труды: в 10 т. Т. 3: Монографии. М., 2018. С. 76.

⁹ Градовский А. Д. Национальный вопрос в истории и в литературе. СПб., 1872. Т. VI. С. 55.

Аналогичный подход можно найти и в нормативно-ценностной концепции интеграции М. Вебера, который обращает внимание на взаимодействие культур, выработку общих ценностей, норм поведения и представлений, «массовых субъективных убеждений» и «субъективной веры»¹⁰. Таким образом, понимание людьми своей идентичности определяется им как основа интеграции граждан в обществе. У него же мы находим и идею о том, что людей объединяет в нацию общая цель, выражающаяся в стремлении создать государство. А это значит — готовность жить по единым законам, общим правилам и нормам, притом что и государство будет уважать индивидуальность каждого этноса.

Исследование современного состояния и тенденций развития законодательства Российской Федерации, связанного с регламентацией межнациональных отношений, показывает, что оно в данной сфере приобрело черты определенной институциональной обособленности в рамках системы российского законодательства. Сегодня это достаточно объемная по своему весу в правовой системе и значению в правовой регуляции совокупность нормативных правовых актов, которая заставляя с собой считаться все другие блоки российского законодательства. Оно реально учитывается при развитии многих российских отраслей права — конституционного, административного, трудового, земельного, социального, природоресурсного и др.

На одном только федеральном уровне принято более десятка специальных федеральных законов в этой сфере, а всего законов, так или иначе затрагивающих данную сферу общественных отношений, — более 300! Это значительно больше, чем у любой давно сложившейся отрасли российского права.

¹⁰ См.: Weber M. *Economy and Society*. New York, 1968. P. 389.

Однако в юридической доктрине данное законодательство даже не рассматривается как самостоятельный правовой институт, что свидетельствует о явном отставании юридических исследований в данной сфере.

При этом, как известно, осуществление любого регулирования в сфере межнациональных отношений испытывает особенно сильное давление со стороны международного права, поскольку эта сфера относится к международному гуманитарному праву. Поэтому его развитие всегда строится с учетом сложившихся международных стандартов, а любое отступление здесь особенно заметно. Данное законодательство всегда находится под пристальным «прицелом» международных и национальных экспертов, что ставит его в довольно жесткие рамки.

В последние годы в развитии данного законодательства наметилось некоторое латентное отставание от многих иных сфер законодательного регулирования, что ведет к замедленному развитию общественных отношений и в итоге требует его комплексной модернизации. Такое отставание приводит и к некоторому разбалансированию между тенденциями и направлениями развития государственной национальной политики, установленными в Стратегии, и рядом законодательных актов, действующих в данной сфере. Причем это касается не просто актов, содержащих отдельные конкретные регуляторы для воздействия на эти отношения, это затрагивает акты, являющиеся базовыми, системообразующими для целой сферы общественных отношений в рамках государственной национальной политики.

Наглядный пример — Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который, к сожалению, давно уже не имеет необ-

ходимой внутренней согласованности, полноты и единства правового регулирования. Действующая редакция данного Закона, принятого более 20 лет назад, во многом устарела и утратила свой первоначальный регуляторный потенциал. Даже поверхностный анализ показывает, что он не способен обеспечить необходимую защиту прав коренных малочисленных народов.

Закон не в полной мере обеспечивает реализацию направлений социально-экономического развития малочисленных народов, обозначенных в документах стратегического планирования, в том числе в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

За время своего действия Закон претерпел многочисленные изменения, в основном связанные с изъятием значительной части правовых норм, обеспечивающих гарантии прав коренных малочисленных народов, что привело к утрате его изначальной концепции и снизило эффективность законодательного регулирования. При этом адекватной замены произведено не было. Произошло своеобразное «выхолащивание» текста закона. Поэтому сейчас Закон изобилует «дырами» в виде множества исключений, которые оказались нечем прикрыть.

Закон уязвим в части весьма значимых положений:

нет четкого разграничения полномочий органов власти разных территориальных уровней в данной сфере. Разграничение полномочий в Законе подменяется разграничением прав данных органов, что не позволяет им корреспондировать с правами коренных малочисленных народов, которые оказываются не подкрепленными необходимыми гарантиями. Что же касается установленных в нем прав органов власти, то и они нередко весьма ограничены и формальны;

отсутствует четкое регулирование видов традиционной хозяй-

ственной деятельности коренных малочисленных народов (в результате чего многие виды до сих пор не определены в Общероссийском классификаторе видов хозяйственной деятельности, что ставит под сомнение их легитимацию);

слабым местом Закона является закрепление в нем процедурно-регламентных норм в целях создания четких механизмов реализации провозглашенных прав коренных малочисленных народов¹¹;

не урегулированы права коренных малочисленных народов в об-

¹¹ Не определен порядок реализации права коренных малочисленных народов на участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Не установлены условия промышленного использования земель и природных ресурсов на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Отсутствует определение порядка установления убытков, причиненных объединением коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и др. См. об этом: *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования традиционного природопользования, осуществляемого коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и пути их устранения // *Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.* М., 2019. С. 177—202.

ласти защиты культурного наследия (особенно в части нематериального наследия, а также святыниц (культовых мест), мест традиционного бытования фольклора);

отсутствует четкое понимание распространения прав коренных малочисленных народов на иных лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но проживающих в местах их традиционного проживания и осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Все это свидетельствует о необходимости не просто точечной реконструкции указанного Федерального закона, а о его полной модернизации.

При этом в субъектах РФ мы видим множество примеров опережающего регулирования в данной сфере, которые было бы полезно воспринять федеральному законодательству.

Речь идет, в частности, о попытках решения вопроса создания территорий традиционного природопользования этих народов даже в условиях тех преград, которые обусловлены пробелами в федеральном законодательстве; о примерах ведения реестров объектов культурного наследия коренных малочисленных народов и др.

Таким образом, одно из направлений развития законодательства в данной сфере — это его постепенное обновление, исключение устаревших актов и норм и замена на более адекватное современным тенденциям, определенным на уровне стратегических документов.

Безусловно, не все законодательство в рассматриваемой сфере требует таких радикальных подходов.

В практике существуют инструменты государственной национальной политики, давно и уверенно доказавшие свою эффективность. Одним из таких инструментов следует признать национально-культурные автономии (НКА). Потенциал НКА оказался достаточно востребован-

ным: за период, прошедший с момента принятия Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии», было создано около 1600 НКА. Это, несомненно, способствовало гармонизации межнациональных отношений и укреплению межнационального согласия.

Сегодня, как видится, роль НКА нуждается в переосмыслении, она должна стать более активной: НКА не должны концентрироваться исключительно на собственных целях и задачах, им следует принимать более активное участие в реализации мероприятий государственной национальной политики Российской Федерации, осуществлении социально значимых проектов. НКА не должны функционировать изолированно, в нынешних условиях требуется более широкое взаимодействие всех организаций, реализующих задачи в сфере межнациональных отношений.

Кроме того, целесообразно более широкое участие автономий в осуществлении мероприятий в области социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, тем более что сейчас это рассматривается как одна из основных целей их создания и даже отражено в определении национально-культурной автономии, данном в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». НКА могут стать своего рода связующим звеном между принимающим сообществом и мигрантами, именно такого звена зачастую не хватает в первое время иностранцам, въехавшим на территорию Российской Федерации.

В этом же ключе следует воспринимать роль НКА в осуществлении поддержки соотечественников за рубежом, создаваемых соотечественниками в своих странах национально-культурных автономий, во взаимодействии с координационными советами соотечественников. Заметим, что вопросы оказания поддержки соотечественникам, прожи-

вающим за рубежом, в том числе в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности, повышаются на уровень конституционного регулирования¹², и это дает самые высокие основания для выстраивания эффективной диаспоральной политики государства, включая проведение защиты в случаях нарушения прав соотечественников в государствах их постоянного проживания.

Проблема заключается в том, что хотя действующее федеральное законодательство и предусматривает возможность получения соотечественниками документов (свидетельств), подтверждающих их членство в общественных объединениях соотечественников за рубежом, однако миграционное законодательство не предоставляет им никаких преференций при въезде и пребывании в России, если речь не идет об участии в Государственной программе оказания содействия в добровольном переселении соотечественников, проживающих за рубежом.

В этом плане недостаточно информации дает и осуществляемый государственный мониторинг в области отношений с соотечественниками за рубежом¹³, который проводится в целях содействия реализации государственной политики Российской Федерации по оказанию поддержки, защиты прав и свобод соотечественников за рубежом. Между тем это один из важнейших инструментов государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом.

Достижение целей сохранения этнокультурной самобытности народов Российской Федерации и формиро-

¹² См. поправку к ст. 69 Конституции РФ.

¹³ См. приказ МИД России от 15 октября 2010 г. № 18483 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками за рубежом».

вания общероссийской гражданской идентичности в значительной мере зависит от скоординированной деятельности органов власти всех территориальных уровней, а также от эффективности реализуемых ими механизмов (правовых, организационных, информационных и иных) реализации государственной национальной политики. В связи с этим значимым фактом является создание во многих субъектах РФ при их главах и главах муниципальных образований советов по межнациональным и межконфессиональным отношениям, а также межведомственных рабочих групп по межнациональным и межконфессиональным отношениям.

Создание таких органов не только позволяет повысить координацию деятельности всех органов власти и национальных культурных организаций в решении указанных задач, но и означает формирование «открытой площадки» для диалога и взаимодействия со всеми структурами гражданского общества в целях создания условий для достижения межнационального согласия.

Как известно, устойчивый федерализм не только обеспечивает децентрализацию в осуществлении публичной власти на основе разделения властных полномочий «по вертикали», формируя тем самым полицентризм и гарантируя демократические институты, провозглашенные в конституции, но и интегрирует объединившиеся в федерацию территориальные образования, обеспечивая их государственное единство. Оптимальное сочетание и взаимодействие этих двух функций — неперенные условия устойчивости и стабильности данной формы государственного устройства.

От этого во многом зависит дальнейшее развитие законодательства. Современный этап развития федерализма в России характеризуется явным откатом от той достаточно глубокой централизации, в которой

мы оказались в последние десятилетия, к новой децентрализации власти. Это особенно заметно на активизации законодательной политики субъектов РФ, в том числе в сфере регулирования межнациональных отношений.

Однако такая децентрализация привела и к некоторым негативным последствиям. Характерная черта современной правовой базы субъектов РФ — стремительное нарастание объема законодательства при слабой его внутренней систематизации. Множество законов принимается по частным вопросам, без четкой проработки концепции законопроекта. Это приводит к отсутствию внутренней согласованности, полноты и единства правового регулирования, появлению значительного количества пробелов и коллизий правовых норм, сохранению явно устаревших и бездействующих положений.

Все это обуславливает задачу систематизации исследуемого блока законодательства. Хотя если говорить только об этих причинах, то можно заметить, что систематизация — это относительно постоянная, непрекращающаяся деятельность законодателя по упорядочению действующей правовой системы.

Значительную роль в обеспечении систематизации рассматриваемого законодательства может сыграть и предпроектная юридическая техника, в том числе правовой мониторинг в нормотворческом процессе, правовое планирование и прогнозирование, правовая и иные виды экспертизы, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта и другие, которые еще недостаточно применяются на всех уровнях законотворчества.

Формирование мер, способствующих укреплению единства российской нации, требует системного комплексного межотраслевого подхода, связанного также с необходимостью воспрепятствования с помощью законодательного регулирования воз-

никновению таких негативных явлений, как национализм, экстремизм, ксенофобия и этнократия. Это обусловливает необходимость разработки четких механизмов урегулирования межнациональных конфликтов. Решение указанного вопроса требует классификации межнациональных конфликтов, а также определения уровней реагирования на них в зависимости от вида конфликта (муниципальный, межмуниципальный, межрегиональный, федеральный).

Также следует четче определить возможность применения внесудебных механизмов урегулирования споров, возникающих в рамках межнациональных отношений (в частности, медиации).

С учетом положений Конституции РФ (ст. 68, 69) в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. государственная поддержка и защита культуры и языков народов Российской Федерации отнесена к числу основных принципов государственной национальной политики Российской Федерации. Культурное и языковое многообразие народов России на конституционном уровне защищено государством. Тем не менее сохраняются правовые проблемы статуса национальных языков народов России, которые требуют дополнительного научного осмысления и внесения корректив в действующее федеральное законодательство. Необходимо дальнейшее совершенствование правового регулирования в сфере культуры и языка.

Одним из направлений совершенствования законодательства в данной сфере является развитие вопросов, связанных с «обслуживанием граждан на родном языке». Так, Законом РФ от 23 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (ст. 22) установлено, что отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет ответ-

ственность согласно законодательству Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Однако определение понятия «сфера обслуживания», на которой построена вся законодательная конструкция, дается в настоящее время очень невнятно, только на уровне национального стандарта Российской Федерации¹⁴, что снижает эффективность применения соответствующего законоположения.

Не вполне ясно также, о какой конкретно ответственности в данном случае идет речь. Вряд ли к данному случаю применимы нормы Уголовного кодекса РФ о нарушении равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136), как и об унижении человеческого достоинства (ст. 282) по признаку в числе прочих языка¹⁵. Что касается административной ответственности, то ни действующий КоАП РФ, ни предполагаемый к принятию проект КоАП РФ¹⁶, по тексту которого проводятся публичные обсуждения, подобной ответственности не предусматривают.

Необходимо дальнейшее повышение уровня научной проработки основ деятельности по укреплению общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации, в том числе понятия базовых ценностей российского общества.

Отрадно, что многие понятия получили закрепление в Стратегии

¹⁴ См. ГОСТ Р 50646-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги населению. Термины и определения (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 29 ноября 2012 г. № 1612-ст).

¹⁵ См.: Васильева Л. Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (постатейный). М., 2007. С. 71.

¹⁶ На данном этапе проводятся публичные обсуждения в отношении текста проекта КоАП РФ и антикоррупционная экспертиза. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#categories=2&npa=99059>.

государственной национальной политики. Однако работа по развитию категориально-понятийного аппарата должна продолжаться. Отсутствие многих требующих разработки понятий тормозит развитие российского законодательства. В юридической науке до сих пор не выработаны унифицированные понятия и категории, позволяющие определить содержательные границы таких социально конструируемых понятий, как «нация», «национальность», «этнос», «народ» и др. Все это вызывает оправданные сомнения в том, а могут ли они быть выработаны вообще.

Определение понятия «национальность» в юридической науке и тем более в современном законодательстве вряд ли когда-нибудь появится в отличие, например, от этнологии, этнополитики, этнографии, антропологии и ряда других социальных наук, где не требуется такая строгая формализация на уровне жестких юридических формул обязательных сущностных признаков данного явления. Действительно, нельзя не согласиться с тем, что это «настолько сложные по содержанию и многообразные по конкретным параметрам явления, что охватить каждое из них каким-либо одним определением, не искажая их сущности и не оставляя в стороне их существенные черты, не представляется возможным»¹⁷.

В связи с этим процитируем известного юриста-социолога Б. А. Кистяковского, который еще в начале прошлого столетия отмечал: «...истинно научные понятия вырабатываются лишь при очень высоком состоянии науки. Иначе и быть не может, так как истинное понятие какого-нибудь явления возможно только при полном знании его, а полное зна-

ние создается лишь продолжительной и упорной научной практикой»¹⁸.

Значимым мероприятием представляется также разработка методических материалов и учебных пособий для осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления работы по укреплению общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации. Это окажет серьезное содействие органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в обеспечении повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, участвующих в реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

Важным фактором повышения эффективности духовного взаимодействия и взаимообогащения культур между представителями разных этносов является преодоление психологических, социальных и иных барьеров. Это достигается только путем налаживания межэтнического диалога, взаимодействия, в рамках которого представители различных национальностей ведут обмен опытом, чувствами, переживаниями, постигая смысл чужой культуры. Защита национальной самобытности своего народа всегда должна основываться на проявлении уважения к самобытности соседнего народа, его культуры, языка и традиций. В связи с этим в литературе не раз подчеркивалась необходимость выработки общего стереотипа поведения для взаимоотношений представителей различных национальностей, в основе которого будут лежать наиболее гуманные идеалы, отражающие культуру межэтни-

¹⁷ См. об этом: Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Межнациональные отношения как объект научных исследований // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 10. С. 930—937.

¹⁸ См.: Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 374—389, 405—406.

ческого общения¹⁹. В данном контексте толерантность — это способность принять иные ценности и нормы, не отказываясь от своих, а лишь структурно встраивая те в собственную культуру, расширяя ее потенциал.

Гармонизация межнациональных отношений возможна только на основе расширения возможностей и масштабов воздействия культуры на взаимоотношения представителей разных этнических общностей, что, в свою очередь, находится в прямой зависимости от демократизации общественных институтов в государстве в целом. Нельзя не согласиться с В. М. Межуевым, который еще в 1977 г. писал: «Будучи всегда синонимом человеческого развития, культура совпадает тем

самым с общественным развитием»²⁰.

Таким образом, в рамках государства должен идти постоянный межкультурный диалог и взаимообмен. Он создает культуру межнационального общения — продукт истории, посредством которого передаются достижения социального опыта. Особую роль в нем играет русский язык — он не просто является государственным языком, но и становится языком межкультурной коммуникации и межнационального общения, посредством которого преодолевается языковой барьер между представителями разных народов внутри многонационального государства. Русский язык является одним из наиболее мощных стимулов формирования общегражданской идентичности в России.

¹⁹ См.: Золотова Б. Х. Культура межэтнического общения: региональный аспект: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2004. С. 12.

²⁰ Межуев В. М. Культура и история. М., 1977. С. 131.

Библиографический список

- Weber M. *Economy and Society*. New York, 1968.
- Васильева Л. Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (постатейный). М., 2007.
- Градовский А. Д. Национальный вопрос в истории и в литературе. СПб., 1872. Т. VI.
- Гумплович Л. Общее учение о государстве. Перевод со второго немецкого издания со вступительным очерком, примечаниями и дополнительной статьей. СПб., 1910.
- Заседание международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 сентября 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru>
- Золотова Б. Х. Культура межэтнического общения: региональный аспект: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2004.
- Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916.
- Межуев В. М. Культура и история. М., 1977.
- Тишков В. А. Усложняющее разнообразие: как его понимать и упорядочить // Культурная сложность современных наций / отв. ред. В. А. Тишков, Е. И. Филиппова. М., 2016.
- Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Избранные труды: в 10 т. Т. 3: Монографии. М., 2018.
- Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Межнациональные отношения как объект научных исследований // Вестник Российской академии наук. 2018. Т. 88. № 10.
- Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования традиционного природопользования, осуществляемого коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и пути их устранения // Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М., 2019.

References

- Gradovskiy A. D. The national question in history and in literature. St. Petersburg, 1872. Vol. VI. (In Russ.)
- Gumplovich L. General doctrine of the state. Translation from the second German edition with an introductory essay, notes and an additional article. St. Petersburg, 1910. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y. National-Cultural Autonomy in the Russian Federation. Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study. Selected Works: Vol. 3. Monographs. Moscow, 2018. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y., Andrichenko L. V. The interethnic relations as an object of scientific research. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*, 2018, vol. 88, no. 10. (In Russ.)
- Khludeneva N. I. Defects in the legal regulation of traditional nature management carried out by indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, and ways to eliminate them. *Analysis of the Russian and foreign legal framework, international legal acts, as well as law enforcement practice in the field of protecting the rights of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation*. Moscow, 2019. Pp. 177—202. (In Russ.)
- Kistyakovskiy B. A. Social sciences and law. Essays on the methodology of social sciences and the general theory of law. Moscow, 1916. (In Russ.)
- Mezhuev V. M. Culture and history. Moscow, 1977. (In Russ.)
- Tishkov V. A. Complicating diversity: how to understand and organize it. *The cultural complexity of modern nations*. Ed. by V. A. Tishkov, E. I. Filippova. Moscow, 2016. (In Russ.)
- Vasil'eva L. N. Commentary on the Law of the Russian Federation “On Languages of the Peoples of the Russian Federation” (article by article). Moscow, 2007. (In Russ.)
- Weber M. Economy and Society. New York, 1968.
- Zasedanie mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba “Valday”. 2013. September 19. Available at: <http://www.kremlin.ru>.
- Zolotova B. Kh. Culture of interethnic communication: a regional aspect. Cand. diss. thesis. Stavropol, 2004. (In Russ.)
-
-