ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 34

СТРАТЕГИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Абдуллаев М.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *mnabdullaev@mail.ru*

В статье рассматривается проблема государственной национальной политики Российской Федерации, в частности, вопрос ее стратегии и основных направлений развития. Характеризуются различные подходы к исследованию данного вопроса. В статье делаются следующие выводы и обобщения. Развитие РФ как демократического правового государства, обеспечение национальной безопасности, сохранение территориальной целостности, межнационального мира и согласия являются главными задачами государственной национальной политики. Национальная политика должна быть нацелена на использование этнического многообразия для создания органического целого, в котором бы каждый народ работал на мощь и величие государства, а государство обеспечивало бы развитие каждого этноса на основе принципов их равноправия, свободного развития и самоопределения, национального мира и государственной целостности. Региональные проблемы национальных отношений должны решаться в комплексной взаимосвязи в рамках Стратегии государственной национальной политики РФ. В свою очередь, программы разрешения национальных проблем всех субъектов федерации должны гармонично сочетаться с единой концепцией национальной политики Российского государства.

Ключевые слова: национальная политика, национальный вопрос, концепция национальной политики, стратегия национальной политики, правовые основы национальной политики, суверенитет государства, национальная безопасность, федерация, общероссийское гражданское самосознание, российская нация, цивилизация.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13

UDC 34

THE STRATEGY AND MAIN DIRECTIONS OF THE STATE NATIONAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abdullaev M.N., Daghestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *mnabdullaev@mail.ru*

The article deals with the problem of state national policy of the Russian Federation, in particular its strategy and main directions of development. Different approaches to study of this issue are given by the author. The article draws the following conclusions and generalizations. Development of the Russian Federation as a democratic law-governed state, maintenance of national security, preservation of territorial integrity, international peace and harmony are the main tasks of state national policy. National Policy should be aimed at the use of ethnic diversity for creation of an organic society in which every people worked for power and greatness of the state, and the state would ensure the development of each ethnos based on the principles of their equality, free development and self-determination, national peace and state integrity.

Regional problems of national relations should be solved in complex interaction within the framework of the State national policy of the Russian Federation. In its turn, the programs to solve national problems of all subjects of the federation should be harmoniously combined with the unified concept of the national policy of the Russian state.

Key words: national policy, national matter, national policy concept, national policy strategy, legal bases of national policy, state sovereignty, national security, federation, all-Russian civil consciousness, Russian nation, civilization.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-9-13

Российская Федерация – одно из крупных полиэтнических и поликонфессиональных государств мира, на территории которого исторически проживает (по итогам переписи 2010 года) 193 этносов. Настоящее и будущее России, ее развитие как демократиче-

ского правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального мира и согласия. «Вопрос национальных и религиозных отношений для нас становится в один

ряд с национальной безопасностью, особенно в свете концепции неуправляемого «малого мирового хаоса» США и их союзников» [1, с. 32]. Системное устранение условий и причин обострения межнациональных отношений является одной из главных задач государственной национальной политики.

Важнейшим условием обеспечения безопасности России является формирование эффективной, цельной правовой системы, составной частью которого будет блок фундаментальных федеральных и региональных законодательных актов, направленных на гармонизацию национальных и этнополитических процессов. Правовой основой осуществления государственной национальной политики выступает Конституция РФ. В ней содержатся базовые принципы осуществления национальной политики: равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры; запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни; признание прав национальных меньшинств, в том числе права на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, в соответствии с международными обязательствами РФ; свободное определение каждым своей национальной принадлежности; государственная поддержка развития национальных культур и языков.

Федеральное законодательство ориентировано на развитие конституционных принципов с учетом изменяющихся социальных потребностей. В то же время законодательные акты, регулирующие национальные отношения, требуют своего дальнейшего совершенствования в целях полноты отражения интересов общества. В частности, в сфере нормативно-правового регулирования сохраняются нерешенные проблемы. Основными из них являются: отсутствие единого понятийного (терминологического) аппарата, используемого в системе действующего законодательства, слабая разработанность правовых норм, направленных на формирование общегражданской идентичности, наличие в федеральном и региональном законодательстве в сфере государственной национальной политики [2, с. 17]. В законодательстве многоэтнической и поликонфессиональной Российской Федерации не всегда учитываются особенности разных субрегионов и традиции разных народов (включая сюда специфику их полиюридизма). В то же время существует достаточно примеров не только полиюридизма, но и того, как право самых развитых стран содержит нормы традиционных правовых систем (Швейцария, Япония и др.).

Основополагающее значение в комплексном регулировании государством всего спектра национальных отношений имеет Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, первая из которых была утверждена в 1996 году. Для того периода она представляла собой новую систему взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в сфере национальных отношений.

Главная идея Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 г. заключалась в обеспечении единства и целостности страны на основе совершенствования федеративных отношений, укрепления межнационального согласия, сочетания общегосударственных интересов с интересами народов и их национального возрождения. В документе взяты за основу принципы сохранения государственной природы республик в составе России, совершенствования форм их политического обустройства, равноправия субъектов РФ. Важно отметить, что Концепция не приняла высказывавшуюся в то время некоторыми политиками идею "губернизации" республик. Как говорится в концепции, «национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России» [3].

В целом, реализация Концепции способствовала сохранению единства и целостности России. В результате мер по укреплению российской государственности, принятых в 2000-е годы, удалось преодолеть дезинтеграционные процессы и создать предпосылки для формирования общероссийского гражданского самосознания на основе общей судьбы народов России. Были достигнуты позитивные результаты в обеспечении политической стабильности на Северном Кавказе, созданы правовые гарантии прав коренных малочисленных народов, сделаны существенные шаги по развитию национально-культурной автономии, по обеспечению прав граждан и национальных (этнических) общностей в сферах образования и развития национальных языков.

Вместе с тем, в сфере межнациональных отношений сохранились нерешенные проблемы, связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма. Во многих субъектах Федерации растет латентная межнациональная напряженность. Факторами, провоцирующими межэтнические противоречия в стране, явились неконтролируемые миграционные процессы, социально-экономические проблемы и неравенство этнических групп, этнизация процессов в некоторых регионах, распространение психологии насилия. Следует подчеркнуть, что всегда «трудности решения национальных вопросов тесно связаны с неразрешенностью социальных, экономических и политических проблем. Когда народы оказываются в труднейших экономических условиях, они объединяются по принципу этнической солидарности и начинают предъявлять счета друг другу» [4, с. 131].

Соответственно, актуализировалась проблема совершенствования и разработки новых концептуальных основ национальной политики РФ. Особое значение в этом сыграла программная статья В.В. Путина, опубликованная в 2012 году «Россия: национальный вопрос». Автор статьи анализирует состояние национальных отношений в России и за рубежом, объективно оценивая риски и вызовы, связанные с ростом межэтнической и межконфессиональной напряженности, активизацией национализма и религиозной нетерпимости в российском обществе. В статье подчеркивается фундаментальный характер национального вопроса для полиэтнического Российского государства

и обосновывается необходимость разработки стратегии национальной политики «основанной на гражданском патриотизме» [5].

19 декабря 2012 года Указом Президента РФ В.В. Путина за № 1666 утверждена «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Стратегия). Стратегия представляет собой систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

В русле реализации положений Стратегии Постановлением Правительства Российской Федерации №718 от 20 августа 2013 года была принята Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы), направленная на учет национально-культурных интересов народов России. В ней выделены внешние и внутренние угрозы национальной безопасности Российской Федерации. Следовательно, на федеральном уровне была начата работа по реализации положений Стратегии.

К основным вопросам государственной национальной политики Российской Федерации Стратегия относит: сохранение и развитие культур и языков народов РФ; обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств; создание дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира и согласия на Северном Кавказе; поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Россией [6].

В числе целей государственной национальной политики Российской Федерации Стратегия указывает: упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа РФ (русской нации); сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений; обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

В ряду основных принципов государственной национальной политики Российской Федерации выделяются: государственная целостность, национальная безопасность РФ, единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов РФ; равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; государственная поддержка и защита культуры и языков народов Российской Федерации; взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации; обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей); обеспечение прав национальных меньшинств; разграничение предметов ведения и полномочий органов

государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики РФ; преемственность исторических традиций солидарности и взаимопомощи народов России.

В Стратегии сформулированы следующие приоритетные направления государственной национальной политики Российской Федерации: совершенствование государственного управления в сфере государственной национальной политики РФ; обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений; обеспечение равноправия граждан, реализации конституционных прав граждан в сфере государственной национальной политики РФ; укрепление единства и духовной общности многонационального народа РФ (русской нации); сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; создание условий для обеспечения прав народов России в социально-культурной сфере [6].

В целях повышения эффективности реализации Стратегии государственной национальной политики в Российской Федерации и активизации этой деятельности в ее субъектах в 2013 году был принят Закон № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений». Представляется важным, что данный закон закрепляет «возможность реализации региональными и местными органами власти дополнительных рычагов для урегулирования и разрешения возникающих проблем в сфере межнациональных отношений» [7, с. 10].

На сегодня выстроена довольно стройная система управления в области государственной национальной политики на каждом уровне власти – федеральном, региональном и муниципальном. Однако, мы считаем, что утвержденное Указом Президента РФ от 31 марта 2015 года № 168 Федеральное агентство по делам национальностей было бы целесообразно преобразовать в министерство. Воссоздание Федерального министерства по делам национальностей необходимо для создания эффективно функционирующего государственного органа, «который был бы укомплектован квалифицированными специалистами в сфере межэтнических отношений, занимался постоянным мониторингом ситуации в регионах, координировал разработку и реализацию программ национально-культурного развития народов, осуществлял постоянное взаимодействие с национальными общественными движениями, национально-культурными автономиями, обладал необходимыми финансовыми ресурсами и объемом полномочий для реализации возложенных на него задач» [8].

Несомненно, воссоздав Федеральное министерство по делам национальностей, следовало бы наделить его руководителя полномочиями по координации вопросов национальной политики, обеспечению соответствующего взаимодействия министерств и ведомств. Это будет выступать как одна из важных организационно-правовых форм реализации национальной политики в РФ. «Следует также определить

концептуальную роль федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях эффективного решения вопросов сохранения национально-культурной самобытности народов» [9, с. 35].

Для эффективной реализации национальной политики имеет большое значение своевременное реагирование на возникающие проблемы межэтнических отношений. Этнический фактор – это постоянная составляющая общественных отношений. Национальный вопрос приобретает конфликтный характер в том случае, когда государство оперативно не отслеживает и не учитывает новые социальные реалии. В этой связи необходимо продолжить работу по «организации на региональном и муниципальном уровнях сети центров мониторинга социальной безопасности, направленных на повышение компетентности управленческих решений, предупреждения этнических и религиозных социальных конфликтов, снижения социальной напряженности, формирования культуры межнационального диалога» [10, с. 41]. Это позволит своевременно реагировать на возникающие противоречия.

Сегодня становится очевидным, что для достижения полноты картины конфликты разного уровня надо рассматривать не только в межэтническом или межконфессиональном аспекте, но и в русле цивилизационных разломов. Необходимо учитывать и правильно оценивать принадлежность и тяготение этносов и народов к разным цивилизациям. Национальная политика должна учитывать цивилизационное своеобразие России не допуская слепое ориентирование на западную цивилизацию как на универсальную, образцовую модель мироустройства. «Источниками национального развития всегда было как развитие внутренних национальных ресурсов (включая человеческий потенциал), так и разумное творческое заимствование достижений извне» [11, с. 4]. Соответственно недопустимы и предложения изоляционистов, воспринимающих

окружающий мир как однозначно враждебную среду, от которой нужно закрыться.

Нам представляется, что в современной государственной национальной политике должны быть заложены перспективные задачи как национального, так и цивилизационного развития суверенной России. При этом за основу надо взять разумный баланс между опорой на внутренние ресурсы и открытостью. Обеспечение единства и целостности страны возможно только на основе совершенствования федеративных отношений. Государственная национальная политика должна учитывать уникальный опыт российского федерализма. Ведь с точки зрения формационного подхода мы можем говорить о советском федерализме и о федерализме современной капиталистической формации, то есть у России опыт федерализма двух формаций. Цивилизационный анализ позволяет увидеть федерализм объединяющий Европу и Азию, Запад и Восток, федерализм обеспечивающий целостность Российского Евразийского цивилизационного пространства. В этом контексте весьма научно значимой становится положение о том, что опыт отечественного федерализма дает возможность дальнейшего правового развития этносов России в рамках конституционного заявления о едином российском народе, то есть мы разные, но мы едины, и нам выгодно находиться в одном Отечестве.

Как справедливо отмечает И.А. Исаев, «суверенитет государства всегда гарантировался реальной силой и потенциальными возможностями этого государства, и защита территории всегда оставалась его важнейшей функцией» [12]. Соответственно, национальная политика РФ должна быть нацелена на использование этнического многообразия для создания органического целого, в котором бы каждый народ работал на мощь и величие государства, укрепление его суверенитета и территориальной целостности, а государство обеспечивало бы развитие каждого этноса на основе принципов их равноправия и свободного развития.

Литература

1. Руман Х.М. Причины, противоречия и проблемы, детерминирующие национальную и религиозную напряженность в Российской Федерации // Государство и право. 2016. №1.
2. Сафаралиев Г.К. Взаимодействие органов государственной власти по формированию общегражданской идентичности // Полиэтническое общество, власть и демократия в России: сб. ст. / под общ. ред. акад. М.К. Горшкова и проф. А.-Н. З. Дибирова. Москва–Махачкала, 2012. С. 17–18.
3. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации: утв. указом Президента Рос. Федерации от 15 июня 1996 г. № 909. URL: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051> (дата обращения: 12.11.2017).
4. Ланда К.Г. Государственная национальная политика и проблема обеспечения равноправия граждан в реализации их конституционных прав // Опыт реализации «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в субъектах СКФО: материалы региональной науч.-практ. конф. Махачкала: Изд-во РЦЭИ ДНЦ РАН, 2013.
5. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 янв.
6. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. указом Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Сафаралиев Г.К. Формирование общероссийской идентичности как фактор укрепления национальной безопасности // Общедагестанское единство как фактор стабильности и безопасности: истоки и перспективы: материалы республ. науч.-практ. конф. Махачкала: РЦЭИ ДНЦ РАН, 2014.

8. *Торшин А.П.* Укрепление межнациональных отношений – важнейшая задача современной России // Аналитический вестник Совета Федерации «О совершенствовании правового регулирования в сфере государственной национальной политики». М., 2007. № 17 (334).
9. *Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я.* Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. №8.
10. *Брод А.С.* Роль институтов гражданского общества в преодолении экстремизма и терроризма на Северном Кавказе // Полиэтническое общество, власть и демократия в России: сб. ст. / под общ. ред. акад. М.К. Горшкова и проф. А.-Н.З. Дибирова. Москва–Махачкала, 2012.
11. *Юсуповский А.М.* Стратегические проблемы национального развития: к сравнительному анализу приоритетов государственной национальной политики // Государственное строительство. 2008. №4.
12. *Исаев И.А.* Государство и нация в пространстве // История государства и права. 2016. № 3.

References

1. *Ruman Kh.M.* Prichiny, protivorechiya i problemy, determiniruyushchie natsional'nuyu i religioznuyu napryazhennost' v Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. 2016. №1.
2. *Safaraliev G.K.* Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti po formirovaniyu obshchegrazhdanskoi identichnosti // Polietnichnoe obshchestvo, vlast' i demokratiya v Rossii: sb. st. / pod obshch. red. akad. M.K. Gorshkova i prof. A.-N. Z. Dibirowa. Moskva–Makhachkala, 2012. S. 17–18.
3. Kontsepsiya gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii: utv. ukazom Prezidenta Ros. Federatsii ot 15 iyunya 1996 g. № 909. URL: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051> (data obrashcheniya: 12.11.2017).
4. *Landa K.G.* Gosudarstvennaya natsional'naya politika i problema obespecheniya ravnopraviya grazhdan v realizatsii ikh konstitutsionnykh prav // Opyt realizatsii «Strategii gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda» v sub"ektakh SKFO: materialy regional'noi nauch.-prakt. konf. Makhachkala: Izd-vo RTsEI DNTs RAN, 2013.
5. *Putin V.V.* Rossiya: natsional'nyi vopros // Nezavisimaya gazeta. 2012. 23 yanv.
6. Strategiya gosudarstvennoi natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: utv. ukazom Prezidenta Ros. Federatsii ot 19 dek. 2012 g. № 1666. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Garant».
7. *Safaraliev G.K.* Formirovanie obshcherossiiskoi identichnosti kak faktor ukrepleniya natsional'noi bezopasnosti // Obshchedagestanskoe edinstvo kak faktor stabil'nosti i bezopasnosti: istoki i perspektivy: materialy respubl. nauch.-prakt. konf. Makhachkala: RTsEI DNTs RAN, 2014.
8. *Torshin A.P.* Ukreplenie mezhnatsional'nykh otnoshenii – vazhneishaya zadacha sovremennoi Rossii // Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii «O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya v sfere gosudarstvennoi natsional'noi politiki». M., 2007. № 17 (334).
9. *Zorin V.Yu., Khabrieva T.Ya.* Gosudarstvennaya natsional'naya politika Rossiiskoi Federatsii: problemy realizatsii i sovershenstvovaniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2003. №8.
10. *Brod A.S.* Rol' institutov grazhdanskogo obshchestva v preodolenii ekstremizma i terrorizma na Severnom Kavkaze // Polietnichnoe obshchestvo, vlast' i demokratiya v Rossii: sb. st. / pod obshch. red. akad. M.K. Gorshkova i prof. A.-N.Z. Dibirowa. Moskva–Makhachkala, 2012.
11. *Yusupovskii A.M.* Strategicheskie problemy natsional'nogo razvitiya: k sravnitel'nomu analizu prioritetov gosudarstvennoi natsional'noi politiki // Gosudarstvennoe stroitel'stvo. 2008. №4.
12. *Isaev I.A.* Gosudarstvo i natsiya v prostranstve // Istoriya gosudarstva i prava. 2016. № 3.

*Поступила в редакцию 30 ноября 2017 г.
Received 30 November, 2017*