

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Ключевые слова.* Национальный вопрос, права человека, национальные меньшинства, дискриминация, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации

Построение правового государства, формирование подлинно гражданского общества и претворение в жизнь провозглашенных идеалов и приоритетных целей и задач государственной важности возможно только при условии всеобщего равенства, без каких-либо «ограничений и изъятий».

Современная действительность свидетельствует о том, что во многих странах мира, в том числе и в России, до настоящего времени не нашла своего разрешения такая серьезная проблема, как «национальный вопрос». Сегодня процентное соотношение национального меньшинства и титульного населения с математической точностью определяет распространенность и интенсивность дискриминационных настроений.

Установление безусловной «равности» при очевидной «разности» — можно без преувеличения сказать, что над этим вопросом размышляли на протяжении всей истории человечества и философы, и государственные деятели, и правоведы. Однако пространные умствования на эту тему философов, популистские заявления политиков и научные изыскания юристов не приближают нас к решению проблемы, составляя лишь некую теоретизированную основу, не способную противостоять сложившейся доктрине национализма, ксенофобии и экстремизма.

В этой связи необходимо формирование единой государственной национальной политики и ее непрерывное корректирование и совершенствование с учетом стремительно изменяющихся реалий, тех условий и факторов, от которых в прямой и опосредованной зависимости находятся удельный вес и характер дискриминационных проявлений.

Определение соответствующего ориентира, «антидискриминационного» приоритетного направления государственной политики в целом требует от государства четкой позиции, конкретных лозунгов-установлений. Невоз-

---

© Молчанов Н.А., Матовосова Е.К., 2012.

\* Доктор военных наук, профессор кафедры права Европейского союза МГЮА имени О.Е. Кутафина, начальник Управления организации научных исследований Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, заслуженный деятель науки РФ [namolchanov@msal.ru].

\*\* Аспирант кафедры теории государства и права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [ekmatevosova@msal.ru].

можно проводить национальную политику в отсутствие единообразного разделяемого всеми понимания того, что дискриминация недопустима в принципе, необходимо не только находиться в состоянии борьбы с ней, но и быть нацеленными и в конечном итоге достигнуть результата — ликвидировать этот унижительный для любого цивилизованного государства социальный недуг.

В преамбуле к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>1</sup> (принята 21.12.1965 Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН) содержится ключевое для осознания существа данной проблемы положение о том, что всякая теория превосходства, основанного на расовом различии, в научном отношении ложна, в моральном — предосудительна и в социальном — несправедлива и опасна; и не может быть оправдания для расовой дискриминации, где бы то ни было, ни в теории, ни на практике. Надо отметить, что в данном документе *выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.*

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации...»<sup>2</sup> — именно с этих слов начинается Конституция Российской Федерации — основной закон нашего государства. Возможно ли реформирование российского общества, качественное преобразование различных сфер его жизни, если ее первые слова вызывают сегодня сомнения и дискуссии, переходящие из жарких полемики в открытый конфликт? Очевидно, что нет.

Предложения об изменении Конституции РФ в угоду идейным открытым и скрытым националистам представляются в корне деструктивными. В данном контексте возникает вопрос о том, следует ли вообще вступать в диалог с представителями радикально настроенных движений. Учитывая то, что любой диалог предполагает взаимные уступки и некие компромиссы, по нашему мнению, он абсолютно невозможен тогда, когда возникает реальная угроза нарушению прав человека. А в отношении тех субъектов, которые создают такую угрозу, необходимо применять наравне с воспитательными ме-

<sup>1</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 1990. С. 125—139.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

рами меры государственного принуждения. Исключительно важно неуклонное соблюдение принципа неотвратимости наказания, и за каждое злодеяние националистического толка виновный должен нести юридическую ответственность (уголовную, административную и т.д.), вопрос об ужесточении которой следовало бы решить положительно.

По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года <sup>1</sup> численность постоянного населения России составила — 142,857 млн чел. (для сравнения: в 2002 году — 145,167 млн чел.), из их числа национальную принадлежность «русские»<sup>2</sup> указало 111,02 млн чел. (для сравнения: в 2002 году — 115,89 млн чел.).

Русские — самый многочисленный народ Российской Федерации, который сыграл исключительную, судьбоносную роль в истории российского государства.

Богатое культурное наследие русских, традиции и обычаи, имеющие многовековую историю, — это уникальная ценность для многонационального народа России и неотъемлемая часть мировой культуры. Известные нам памятники истории и культуры свидетельствуют о том, что именно русские, благодаря своей культурно-национальной самобытности, составляют опорную основу, фундамент российского народа.

В то же время в современных условиях мультикультурности общества как идеальной модели, к которой стремятся все продвинутые страны, было бы целесообразным более широко популяризировать такие понятия, как «россиянин» (в отношении отдельного гражданина), «российский народ» (в отношении населения России в целом), поскольку такой подход в полной мере соответствовал бы требованиям развития современного государства, постепенно отказывающегося от «национальной политики» в пользу «политики общечеловеческой».

Однако мнение о том, что решение «национального вопроса» определит успех по всем направлениям государственной политики и гарантирует эффективность их реализации, выглядит неделовым подходом. Вместе с тем еще раз подчеркнем, что наличие в России национальных разногласий будет являться неустранимым препятствием ее полноценного развития, оказывая как тормозящее, так и отбрасывающее назад воздействие.

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 22 декабря 2011.

<sup>2</sup> Национальная принадлежность в ходе опроса населения указывалась самими опрашиваемыми на основе самоопределения. Кроме того, опрашиваемое население имело право не отвечать на вопрос о национальной принадлежности.

Основной закон в части 2 статьи 19 гласит, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Часть 3 статьи 62 Закона высшей юридической силы устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации<sup>1</sup>.

Россия, являясь частью мирового сообщества, признает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью своей правовой системы. Гарантированность и защита прав национальных меньшинств находит свое выражение не только на национальном, но и на международном уровне. Как отмечено в статье 1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>2</sup> (заключена в г. Страсбурге 01.02.1995), защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

В числе международных актов, посвященных вопросу дискриминации, а также в той или иной степени его затрагивающие, можно назвать следующие: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, Конвенция о правах ребенка, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, Венская декларация и Программа действий Все-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств // Собрание законодательства РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

мирной конференции по правам человека, Декларация ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках, Конвенция и Рекомендация ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и др.

Так, статья 2 Всеобщей декларации прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН)<sup>1</sup> провозглашает, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950)<sup>2</sup> устанавливает запрет дискриминации, в соответствии с которым пользование правами и свободами, признанными в указанной Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Венская декларация и программа действий (принята в г. Вене 25.06.1993 на 2-й Всемирной конференции по правам человека)<sup>3</sup> устанавливает, что Всемирная конференция по правам человека настоятельно призывает все правительства принять безотлагательные меры и разработать действенную политику по предотвращению всех форм и проявлений расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и по борьбе с ними путем принятия, в случае необходимости, соответствующего законодательства, включая меры уголовной ответственности, и создания национальных учреждений по борьбе с такими явлениями.

В данном документе обращено внимание на то, что принимаемые меры, в случае необходимости, должны включать содействие их полному участию во всех аспектах политической, экономической, социальной, религиозной и культурной жизни общества и в экономическом прогрессе и развитии их стран.

Содействие и обеспечение участия национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств в различных сферах общественной жизни весьма важно. Указание на это содержится и в ряде других документов международного значения. Так, к примеру, согласно статье 4 раздела II Ра-

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека // Российская газета. 5 апреля 1995.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>3</sup> Венская декларация и программа действий // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 521—540.

мочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>1</sup> договаривающиеся стороны, в числе которых и Россия, обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения.

Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>2</sup> (принята 21.12.1965 Резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>3</sup> на государства-участников возлагается обязанность запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. В данной Конвенции содержится перечень тех прав, которые имеют определяющее значение, в числе которых: права на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие; права на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; права на свободу передвижения и проживания в пределах государства; права на владение имуществом, как единолично, так и совместно с другими; права на свободу мысли, совести и религии; права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение; права на жилище; права на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание; права на образование и профессиональную подготовку; права на равное участие в культурной жизни и др.

Как отмечено в Декларации и программе воспитания граждан в духе демократии, основанного на осознании ими своих прав и обязанностей (Принята в г. Будапеште 06.06.1999 — 07.05.1999 на 104-й сессии Комитета министров Совета Европы)<sup>4</sup> Кабинет министров выражает озабоченность ростом насилия, ксенофобии, расизма, агрессивного национализма и религиозной нетерпимости, которые представляют главную угрозу для укрепления мира и демократии как на национальном, так и на международном уровне.

---

<sup>1</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств // Собрание законодательства РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

<sup>2</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 1990. С. 125—139.

<sup>3</sup> СССР подписал Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации 07 марта 1966 года.

<sup>4</sup> Декларация и программа воспитания граждан в духе демократии, основанного на осознании ими своих прав и обязанностей // Дипломатический вестник. 1999. № 6. С. 39—42.

Принятие Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (в г. Нью-Йорке 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) преследовало в том числе цель выработки и применения мер по обеспечению уважения и защиты прав мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов их семей, прекращению участвующих во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрению большего согласия и терпимости во всех обществах.

Краткий экскурс по основным международным актам свидетельствует о том, что вопрос ликвидации дискриминации постоянно находится в поле зрения мирового сообщества (межправительственных и международных неправительственных организаций и других международных публичных институтов).

«Права человека» занимают почетное центральное место в национальном вопросе. О признании, соблюдении и защите прав человека мы должны говорить при устранении любых дискриминационных элементов, о преступном нарушении прав человека — при неэффективности национальной политики, ее системных сбоях и недоработок.

Национальный вопрос всегда находился под пристальным вниманием первых лиц государства, которые считали необходимым обращаться к нему в своих официальных выступлениях, подчеркивая тем самым свою позицию, а значит и официальную позицию государства, которая должна быть известна и доведена до сведения каждого гражданина России, находящегося в национальном большинстве и меньшинстве. Ежегодные послания Президента Российской Федерации о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, обращенные к Федеральному Собранию, с наибольшей выразительностью свидетельствуют об этом. В своем Послании Федеральному Собранию от 27 апреля 2007 года<sup>1</sup> Президент Российской Федерации В.В. Путин говорил: «Кое-кто не гнушается и самыми грязными технологиями — пытаюсь разжечь в нашей многонациональной демократической стране межнациональную и межконфессиональную рознь. В связи с этим обращаюсь к вам и прошу ускорить принятие поправок в законодательство, ужесточающих ответственность за экстремистские действия».

Экспрезидент России Д.А. Медведев, обращаясь с Посланием к Федеральному Собранию 05 ноября 2008 года<sup>2</sup>, наравне с такими государственными ценностями, как жизнь человека, его благосостояние и достоинство, назвал также межнациональный мир, единство разнообразных культур и за-

<sup>1</sup> Российская газета. 27 апреля 2007.

<sup>2</sup> Российская газета. 06 ноября 2008.

щиту малых народов. Кроме того, Д.А. Медведев заявил, что считает «своим долгом предостеречь тех, кто надеется спровоцировать обострение политической обстановки. Мы не позволим разжигать социальную и межнациональную рознь, обманывать людей и вовлекать их в противоправные действия. Конституционный порядок и впредь будет обеспечиваться всеми законными средствами».

В ежегодном Послании 12 ноября 2009 года <sup>1</sup>, Д.А. Медведев отметил, что «особенно важна планомерная работа в семье и школе, на местном и региональном уровне по формированию добрых межнациональных отношений и зрелого гражданского общества». В прошлом году в своем выступлении перед Федеральным Собранием 22 декабря 2011 года <sup>2</sup> Д.А. Медведев также затронул национальный вопрос: «В нашей стране живут представители более 180 народов, говорящих на 239 языках и диалектах. Этот многонациональный мир — уникальное преимущество России, мир, в котором больше тысячи лет вместе живут представители самых разных национальностей и конфессий. Наше общество в целом не поддерживает экстремизм и идеологии, которые основаны на ненависти к людям». Д.А. Медведев обозначил и вопрос культурного и нравственного воспитания детей, заявив, что надо учить детей взаимоуважению и толерантности, по сути, так, как сегодня учат грамматике или истории. И, что особенно важно, борьба со всеми проявлениями экстремизма, с преступлениями, направленными на разжигание межнациональной розни, — постоянный приоритет».

Принятию каких-либо решений в данной области должен предшествовать комплексный мониторинг состояния межнациональных отношений. В соответствии с Указом Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>3</sup>, который 7 мая 2012 года в первый день своего президентского срока подписал В.В. Путин, такой мониторинг должен быть проведен до ноября 2012 года. Однако очевидно, что подобного рода мониторинг должен проводиться на постоянной основе с постановкой разнообразных исследовательских целей и задач.

Результаты социологических исследований <sup>4</sup> последних лет отражают тревожную тенденцию усиления негативного отношения (антипатии) к национальным меньшинствам. На фоне возрастания общественно-политических протестных настроений (Манежная площадь, Болотная, Кудринская и

<sup>1</sup> Российская газета. 13 ноября 2009.

<sup>2</sup> Российская газета. 23 декабря 2011.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>4</sup> Пресс-выпуск №1934 ВЦИОМ (24 января 2012 года) // <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112356>; Пресс-выпуск Аналитического центра «Левада-центр» (опрос от 19—23 августа 2011 года) // <http://www.levada.ru/26-09-2011/natsionalizm-v-rossii>.



другие площади, мосты, проспекты и проезды) дискриминационные выпады все более учащаются, превращаясь в открытые провокационные призывы протестующих, готовых к самым решительным противозаконным действиям. Это можно объяснить прежде всего тем, что в сложной политической обстановке, сложившейся сегодня в России, на национальные лозунги может «купиться» подавляющая часть граждан, поскольку национальный вопрос до настоящего времени, надо признать, не только в России, но в любой другой стране, остается самым «спекулятивным», причем как со стороны власти, так и со стороны сил, ей противоборствующих.

19 июня 2012 г. на очередном заседании Комитета Государственной Думы по делам национальностей его председатель Сафаралиев Г.К. отметил, что миграционные процессы оказывают значительное влияние на этнический состав России, и этот процесс часто проявляется усилением социальной напряженности в обществе и ухудшением межнациональных отношений, что вызывает необходимость регулирования, как внутренней миграции, так и внешней<sup>1</sup>.

И действительно, урегулирование процессов миграции имеет самое прямое отношение к национальному вопросу, реализации национальной политики на федеральном и региональном уровне. Согласно уже упомянутому Указу Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>2</sup>, Администрации Президента РФ необходимо до декабря 2012 г. обеспечить подготовку и представление в установленном порядке проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации.

Особую важность вопросу миграции придает утвержденная в начале июня 2012 года Президентом России В.В. Путиным Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Одним из направлений государственной миграционной политики Российской Федерации в данной Концепции обозначено содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости.

15 июня 1996 года был издан Указ Президента РФ «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации»<sup>3</sup>, который действует и сегодня. Однако разработанная более 15 лет на-

<sup>1</sup> См.: Парламентская газета. 19 мая 2012.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Российская газета. 10 июля 1996.

заданная Концепция все больше утрачивает свою значимость, будучи лишенной прямой связи с государственно-правовыми реалиями России. Концепция уже не представляет собой, как провозглашается в ее преамбуле, «систему современных взглядов, принципов и приоритетов...». Более того, определяемые в документе принципы и приоритеты устанавливаются в отношении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Сегодня же необходимы такие универсальные концептуальные идеи и положения, которые будут иметь самое прямое отношение не только к органам государственной власти, но и к различным институтам гражданского общества, общественным объединениям (общественным организациям, движениям, политическим партиям и др.), традиционным религиозным конфессиям, образовательным учреждениям различных типов и уровней, правозащитным организациям и т.д. И такая формулировка, как «Концепция призвана стать ориентиром для органов государственной власти...» должна быть существенно видоизменена.

Раздел I «Современная ситуация в области национальных отношений в Российской Федерации» не отражает современности ситуации, что вполне объяснимо, учитывая время принятия документа. Корректировка Концепции сегодня, как представляется, потребует отражения в документе не только тех проблем, которые существуют в пределах России, на национальном уровне, в ее внутренней политике, но тех, которые имеют экстравертную направленность, современную ситуацию борьбы с дискриминацией в других странах, в том числе на международном уровне, что приобретает сегодня остроту и актуальность в условиях глобализационных изменений, трансформирующих нашу реальность, оказывая как преобразующий, так и разрушающий эффект (локальные войны и вооруженные конфликты, протестные движения, экономические кризисы, миграционные процессы и т.д.).

В Концепции утверждается, что «на государственном уровне еще не утвердился системный, взвешенный взгляд на национальный вопрос». В сегодняшних условиях отсутствие такого «взвешенного взгляда» полностью исключает какую-либо конструктивность национальной политики государства. В таком юридическом документе, как «Концепция» взгляд на тот или иной вопрос и должен являться отправной точкой, важнейшим фундаментом выстраиваемых приоритетов, целей и задач. Кроме того, следует подчеркнуть роль и место русского этноса в образовании и сплочении многонационального народа Российской Федерации, а также особенности взаимоотношений титульного населения России с национальными меньшинствами (межкультурный диалог, общность основополагающих нравственных, морально-этических норм и традиций, единство правового поля и т.д.).

Как заявлено в Концепции, в государственной национальной политике нужно прежде всего осознание того, что национальный вопрос не может быть предметом спекуляций в политической борьбе. К сожалению, приходится констатировать, что именно на национальный вопрос делаются «большие ставки» различных политических сил (партий и иных объединений), включающие в свои предвыборные и линейные агитационные программы явно националистические манифесты, завуалированные под безобидные политические предложения. Последние изменения в законодательстве, регулирующем деятельность политических партий<sup>1</sup>, способны привести не только к неоправданному политическими интересами государства их резкому количественному возрастанию, но и актуализации обозначенной проблемы. Несомненно, такая тактика отдельных политических групп имеет в целом временный характер, поскольку для многих из них совершенно очевидно, что на разжигании расовой, национальной и религиозной розни «большую политику» не построить. Поэтому, представляется, что Концепцию необходимо дополнить конкретными «запретительными положениями» и, что особенно важно, выработать определенный механизм по своевременному и качественному выявлению и пресечению недобросовестных и злонамеренных действий политиков и тех, кто претендует на то, чтобы ими называться.

Концепция определяет неотложные задачи в политической и государственно-правовой сфере, в социально-экономических и духовной сферах, а также в области внешней политики. Обращает на себя внимание, что духовная сфера в плане образования ограничивается лишь «национальной общеобразовательной школой как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов России, мировым культурным ценностям». Однако эффективность государственной национальной политики зависит не только от укрепления и совершенствования общеобразовательной школы, но и других образовательных учреждений, можно сказать, всей системы современного российского образования, поскольку основную массу националистов-активистов составляет молодежь в возрасте от 14 до 25 лет.

Утвержденные Президентом России Д.А. Медведевым в апреле прошлого года Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан<sup>2</sup>, являющие-

<sup>1</sup> В частности, если ранее (с 1 января 2012 года) в политической партии должно было состоять не менее сорока тысяч членов партии, то в связи с принятием Федерального закона от 02.04.2012 № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» — не менее пяти сот членов партии // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

<sup>2</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. 14 июля 2011.

ся первым в новейшей истории России документом, направленным на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности, а также преодоление правового нигилизма в обществе, закрепляют, что формирование позитивного правового сознания обеспечивается в том числе путем принятия системных мер по противодействию любым формам национального и религиозного экстремизма либо поведения, посягающего на общественную нравственность и правопорядок, гражданский мир и национальное согласие.

Сложен и неоднозначен вопрос взаимоотношений между титульным населением (русскими) и национальными меньшинствами, продуцирующий как тесное сближенческое добрососедство, так и бытовой национализм, который, учитывая его специфику, подчас выпадает из рамок нормативного регулирования. Это происходит по той причине, что взаимные претензии и недовольства возникают на почве разности сложившихся традиций и обычаев, в том числе связанных с исповедуемой религией. Морально-этические нормы как продолжение культурного облика той или иной нации, несомненно очень важны, но в условиях господства права как обезличенного регулятора общественных отношений оперирование моралью и этикой способно породить множество ситуаций недопонимания, перерастающих в конфликтные.

И потому необходимо говорить именно об общей культуре, об уважении и следовании признанным нормам человеческого общежития — независимо от национальности. Унификация правил и норм, по которым должно жить каждое общество, — это не уничтожение культуры отдельных народов, это признание своей готовности не обострять и без того сложную проблему, а принимать в ее решении самое активное участие.

Согласно Указу Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>1</sup>, до ноября 2012 года на территории России будет введен обязательный экзамен по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов;

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств — участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык<sup>1</sup>. Согласно части 4 статьи 1 Федерального закона от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» Государственный язык Российской Федерации является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011—2015 годы<sup>2</sup> одну из своих задач определяет, как «создание условий для функционирования русского языка как средства межнационального общения народов Российской Федерации».

Национальные меньшинства никак не должны иметь статус «привилегированных меньшинств». Любые права корреспондируют соответствующие обязанности. Так, представители национальных меньшинств обязаны: знать русский язык, историю и культуру России, а также соблюдать каждое из установленных на законодательном уровне требований. Следует заметить, что соблюдение «локальных национальных норм, традиций и обычаев» в равной степени имеет отношение и к русским, проживающим в тех субъектах России, в которых они уже находятся в положении национально-го меньшинства.

Не мнение отдельных персон и их субъективные представления о том, «что такое хорошо и что такое плохо» должно быть мерилом правомерного и неправомерного поведения, допустимого или недопустимого в данном социуме, а Закон, государственное установление, которое запрещает, обязывает и предоставляет право определенного выбора.

В настоящее время очень велика роль общественных объединений (союзов, ассоциаций и т.д.), представляющих интересы различных национальных меньшинств, которые нуждаются в покровительстве, защите и участии этих объединений в своей жизни, оказывающих им помощь, прежде всего в процессе социализации личности. Нарушение прав меньшинств — это сигнал для таких общественных формирований и религиозных конфессий ко включению в решение возникшей проблемы, которая не может быть оставлена ими без внимания, в обратном случае — ситуация может просто выйти из под контроля. Без сомнения, они являются союзниками для органов государственной власти, и даже несмотря на частую полярность во мнениях и взглядах на решение того или иного вопроса, и общественные объединения и конфессии всегда готовы к тесному сотрудничеству и открытому диалогу,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 «О федеральной целевой программе “Русский язык” на 2011—2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3815.

что безусловно в их же интересах, потому как законное применение силы возможно только со стороны соответствующих властных структур, в то время как они могут обращаться к своим соотечественникам — национальным меньшинствам на языке советов, рекомендаций и предостережений. Поэтому определение в действующей Концепции такой неотложной задачи в духовной сфере, как «учет взаимосвязи национальных обычаев, традиций и обрядов с религией, поддержка усилий религиозных организаций в миротворческой деятельности» (раздел III «Основные цели и задачи государственной национальной политики»), представляется тем самым ориентиром, который позволит достичь желаемых результатов по другим направлениям. Однако религия как таковая оказывает лишь вспомогательное духовно-просветительское и воспитательное воздействие, учитывая конституционное закрепление «религиозного плюрализма». Так, в соответствии с частью 1 статьи 14 Конституции России «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». А статья 28 Конституции РФ устанавливает, что каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание в рамках краткого анализа Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, — раздел IV «Совершенствование федеративных отношений» должен быть полностью исключен из текста Концепции. Как известно, в середине 90-х XX века в России, действительно, существовала серьезная проблема взаимодействия «федерация-субъекты», но содержащийся в Концепции раздел, посвященный оптимизации федеративных отношений, не имеет связи с современной системой взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов. Вместе с тем в новой редакции Концепции необходимо описать структурные взаимосвязи между соответствующими органами, реализующими национальную политику, что, следует отметить, является одним из наиболее важных условий эффективности политики, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В мае 2012 года Президентом России В.В. Путиным была поставлена задача разработать и утвердить Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации до 1 декабря 2012 года<sup>1</sup>. Еще в начале 2012

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

года в своей авторской статье «Россия — национальный вопрос» В.В. Путин писал, что в условиях сегодняшнего дня — роста межэтнической и межконфессиональной напряженности, «нам необходима стратегия национальной политики, основанная на гражданском патриотизме»<sup>1</sup>. В июне 2012 года при Президенте России был образован Совет по межнациональным отношениям, одной из задач которого определено — рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации, определение способов, форм и этапов ее реализации. Большинство членов Совета составляют представители гражданского общества, руководители национальных организаций, неправительственных объединений, эксперты и ученые, что, в свою очередь, является несомненным преимуществом для компетентного и объективного подхода в решении рассматриваемых Советом вопросов.

9 июня 2012 года на встрече с членами Совета по межнациональным отношениям В.В. Путин подчеркнул, что национальное согласие, межнациональное благополучие, межэтнический мир, гармония являются, по сути, основой для стабильного и суверенного развития России, для решения долгосрочных задач в экономике, в социальной сфере, в государственном строительстве, во внешней политике. Председатель Совета В.В. Путин также отметил, что нам вместе нужно отладить механизмы урегулирования и профилактики потенциально конфликтных ситуаций, разрешения спорных проблем, в которых присутствует какой-то национальный момент<sup>2</sup>.

Довольно часто можно услышать, что средства массовой информации играют в национальном вопросе далеко не последнюю роль. В том, что СМИ в современном обществе, характеризующемся высоким уровнем информатизации, оказывают практически на все сферы его жизни немалое воздействие, сомневаться не приходится, но не следует обходить вниманием тот факт, что СМИ подчас оказывают не какое-либо, а именно негативное, деструктивное, «разжигающее» воздействие.

Согласно ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». Часть же 2 указанной статьи, несмотря на, казалось бы, безграничную свободу СМИ, устанавливает, что «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Кроме того, Законом РФ «О средствах массовой

<sup>1</sup> Путин В.В. Россия — национальный вопрос // Независимая газета. 23 января 2012.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал Президента России // <http://kremlin.ru/news/15609> Законом РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 11.07.2011) // Российская газета. 08 февраля 1992.

информации»<sup>1</sup> также установлена недопустимость цензуры, однако данный Закон предусматривает определенные случаи недопустимости злоупотребления свободой массовой информации.

Сегодня СМИ транслируют неконтролируемый по своему объему и содержанию поток информации. Сетевое издание (интернет-ресурсы) с учетом последних изменений законодательства, регулирующего деятельность СМИ, — это мощное информационное оружие, способное за очень непродолжительное время с помощью ложных посылов и подтасованных фактов вызвать эффект «разорвавшейся бомбы», осколки которой еще долго будут бороздить виртуальное пространство.

Печатные периодические издания, в особенности регионального уровня, сводки криминальных новостей и другие телепередачи весьма часто с умыслом и без, для остроты сообщаемой информации и своей рейтинговости прибегают к тем уже сложившимся и новым приемам, с помощью которых эмоции читателя и зрителя усиливаются за счет получения прямой и косвенной информации, порождающей недоверие, вражду и ненависть к национальным меньшинствам.

Поэтому, как представляется, крайне необходимо, чтобы обновленная государственная национальная политика проводилась при условии создания специального механизма «фильтрации» соответствующей информации, такого взаимодействия со СМИ, которое не покушалось бы на их свободы, но вводило бы их деятельность в строгие юридические рамки с учетом специфики самой национальной политики.

Не следует забывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Особенности и порядок реализации гражданами данного права определен в Законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>2</sup>. Статья 65 Конституции РФ устанавливает субъектный состав Российской Федерации. Нередко приходится думать, что далеко не всем гражданам известно то, какие субъекты входят в состав России. Такого рода сомнения возникают, когда российских граждан, к примеру, из республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия — Алания, Чеченской республики и ряда других субъектов, считают мигрантами «гастарбайтерами», в то время как они, будучи полноправными гражданами России, реали-

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 10 августа.

<sup>2</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств // Собрание законодательства РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.



зуют свое право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, выбора места своей трудовой деятельности и получения образования.

Имена и фамилии «чужеземного и инородного звучания», внешность представителей народов, чья национальная (и расовая) принадлежность естественным образом проявляется в их физиологических особенностях, к сожалению, до настоящего времени у многих вызывают негативную реакцию в сочетании со страхом и бытующими предрассудками, что, как представляется, свидетельствует о крайне низком уровне общей культуры и неадекватном восприятии общества и его членов в отдельности.

В рамках данного вопроса особый интерес заслуживает одно из положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, согласно статье 3 которой «любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо».

Возможность и гарантия такого выбора в отсутствие «напоминания со стороны о своем меньшинстве» — это поистине цивилизационное достижение, стирающее искусственно создаваемые барьеры к благотворному сосуществованию людей безотносительно к каким-либо национальным условиям.

Нерешенность национального вопроса составляет реальную угрозу национальной безопасности России, поэтому не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>1</sup> подчеркивается необходимость обеспечения эффективности государственно-правового регулирования поддержки и развития разнообразия национальных культур, толерантности и самоуважения, а также развития межнациональных и межрегиональных культурных связей. Указанная Стратегия прогнозирует развитие националистических настроений, ксенофобии, сепаратизма и насильственного экстремизма, в том числе под лозунгами религиозного радикализма.

Концепция развития сотрудничества в сфере культуры между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельными государствами на период до 2020 года<sup>2</sup> в числе неуправляемых рисков называет такие, как острые проявления национализма, этнического и религиозного сепаратизма, конфликты религиозного характера.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 19 мая 2009.

<sup>2</sup> Приказ Минкультуры РФ от 20.07.2011 № 807 «Об утверждении Концепции развития сотрудничества в сфере культуры между приграничными территориями Российской Федерации и сопредельными государствами на период до 2020 года».

Определить особенности и тенденции к национальной ненависти различного характера: ксенофобии, фашизма, различного рода этнофобий, национального экстремизма и иных извращенных националистических настроений лиц, проживающих в едином территориальном и историческом пространстве, возможно сегодня путем системного анализа глубинных причин столь тревожных явлений, первичных по отношению к тем, какие по ошибке многие принимают за первоисточник конфликтного начала, являющиеся в действительности лишь негативным следствием или, так сказать, сущностными характеристиками, выражающими наиболее яркие признаки некой формы, а не подлинно причинного содержания национальной нетерпимости.

Только последовательно и беспристрастно отвечая на вопросы о причинах, реальном состоянии и динамике проявлений национальной нетерпимости в нашей стране, мы способны приблизиться к окончательному решению проблемы.

Многонациональный народ России нуждается в четкой официальной позиции власти. Молчаливого осуждения быть не может, а от осторожных и неопределенных фраз следует переходить к более решительным словам, подкрепленным не менее решительными действиями.

*Материал поступил в редакцию 20 июля 2012 года.*