Блещик Александр Владимирович. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений в России как федеративном государстве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Блещик Александр Владимирович;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2014.- 235 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Теоретико-правовая основа национальных отношений, международный и зарубежный опыт их правового регулирования 14**

1. Национальное государство и федерализм: основные понятия 14

2. Международно-правовой аспект регулирования национальных отношений 41

3. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений в зарубежных федерациях 62

**ГЛАВА II. Российский федерализм как правовой механизм этнополитической стабилизации ... 87**

1. Проблемы российской национальной политики и российского федерализма 87

2. История развития государственно-правового регулирования национальных отношений и национальной политики в России 107

3. Конституционная модель современного российского федерализма как правового механизма этнополитической стабилизации 127

**ГЛАВА III. Правовая регламентация национальных отношений в российской федерации и ее совершенствование 155**

1. Федеральное законодательство в сфере национальных отношений и пути его совершенствования 155

2. Правовая регламентация национальных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации 184

Заключение 209

Библиографический список использованной литературы

## Международно-правовой аспект регулирования национальных отношений

Согласно определению Л.Н. Гумилева под этносом следует понимать «естественно сложившийся на основе оригинального стереотипа поведения коллектив людей, существующий как энергетическая система (структура), противопоставляющая себя всем другим таким же коллективам, исходя из ощущения комплиментарности»1. Следует оговориться, что оригинальная концепция этногенеза, предложенная крупнейшим советским и мировым ученым-этнографом Л.Н. Гумилевым, нередко выступает объектом научной критики со стороны историков, этнографов и философов. Однако в приведенной дефиниции нашли отражение уже ставшие классическими признаки этноса: естественность и единство происхождения этноса; наличие стереотипа поведения представителей этноса; противопоставление представителями этноса себя другим, иноэтничным элементам (комплиментарность). Кроме указанных признаков нередко выделяются также общность языка2, открытость этноса3, социально-культурный (но не биологический) характер общности4, общность мотива для образования группы (стремление привязать себя к мощной культурной целостности, и тем самым «избавиться от опыта поражения»5)6.

Ключевым в определении понятия «этнос» следует считать то, что этнос - это первичная социальная группа, представляющая собой основную социальную нишу индивидов1 и отличающаяся сравнительно высоким уровнем внутри-группового доверия. Рядом исследователей, одним из принципиальных признаков этноса называется наличие единой территории его формирования и проживания2. Разумеется, в истории находится великое множество примеров того, как группы индивидов сохраняли свою этническую идентичность, не имея при этом собственной земли и будучи вынужденными постоянно менять место своего пребывания. Однако в то же время нужно помнить, что собственно этническая идентичность у представителей этих групп формировалась в конкретных географических пределах, так, например, цыганский этнос формировался в центральных районах современной Индии, а затем в районе Северного Пенджаба.

Нужно признать, что тесная связь между этносом и территорией, им населяемой, привела в итоге к тому, что большинство современных государств в мире были или являются национальными, то есть никакая другая социальная идентичность (будь то идентичность религиозная или идеологическая) не является столь мощной предпосылкой для формирования государств.

В связи с этим следует заметить, что, например, А.Г. Дугин склонен рассматривать этнос в качестве койнемы, то есть базовой инстанции общества, его неделимой первоосновы3. Такой вывод представляется небесспорным, особенно если речь идет о рассмотрении юридических аспектов национальной политики и этнических отношений в обществе и государстве. Надо полагать, что «этнос» - это категория, лежащая скорее в плоскости социологии или истории, нежели в плоскости правовой науки, поскольку сам этнос как явление действительности зачастую не может быть зафиксирован с помощью формальных (в том числе юридических) критериев. Дело в том, что этнос - предельно широкое по объему понятие, в которое включаются понятия таких видов этнических единиц, как племя, народность и нация. Примечательно, что понятия указанных видов этнических единиц юридизированы, что облегчает их использование в рамках настоящего исследования.

Нация. В советской этнографии, как, впрочем, и других науках, безраздельно господствовала марксистская методология, склонная рассматривать все социальные процессы сквозь призму экономических отношений. В связи с этим принято было считать, что процесс формирования наций детерминирован прежде всего развитием экономических отношений между индивидами, входящих в одну этническую группу, созданием единого национального рынка. Утверждалось, что «в отличие от племени, являющегося категорией этнографической, характерной для первобытно-общинного, родового строя, нация составляет категорию историческую, возникшую впервые лишь в эпоху подымающегося капитализма»1. Исходя из типов хозяйствования, преобладавших у тех или иных национальных общностей, выделялись капиталистические (буржуазные) нации и нации социалистические. Попытки закрыть глаза на этническую природу национальной общности и подменить ее природой социальной, однако, не увенчались успехом. Ю.В. Бромлей писал: «так же, как последнее (государство - А.Б.), нация характеризуется собственно социальными (в том числе экономическими) связями, но в отличие от нации государственная политическая единица далеко не обязательно обладает этнической однородностью, будучи обычно в той или иной мере многонациональной... Стало быть, если утверждать, что нация не этническая, а только социальная (в узком значении слова) общность, то будет утрачено основание для ее отграничения от других общностей людей»

## Конституционно-правовое регулирование национальных отношений в зарубежных федерациях

Следует отметить, что, по мнению Иохана ван дер Вивера, «Право народов на самоопределение, как оно понимается в международном праве, включает в себя две различные составляющие: внутреннее самоопределение, которое предусматривает стремление народа к политическому, экономическому, социальному и культурному развитию в составе существующего государства, и внешнее самоопределение, предполагающее право на односторонний выход и создание собственного государства»1. Внешнее самоопределение, безусловно, является высшей формой самоопределения и на практике зачастую означает, что иные варианты урегулирования этнополитического конфликта исчерпаны, что государствообразующий этнос уже не в состоянии удерживать в своем политическом и правовом поле борющуюся за независимость нацию. В таком случае развивается наименее желательный для существующего государства сценарий, и принцип самоопределения народов как правовой механизм этнопо-литической стабилизации уже не может выполнять своей стабилизирующей функции.

Эволюция международно-правовых механизмов этнополитической стабилизации показала, что принцип самоопределения наций является наиболее совершенным из таких механизмов, поскольку он предполагает возможность реализации права на самоопределение в нескольких формах. К тому же, рассматриваемый механизм основан на самостоятельном определении нацией своего статуса путем свободного волеизъявления. При этом необходимо отметить, что практика реализации принципа самоопределения народов достаточно противоречива, так как вновь образованные национальные государства или унитарные государства, преобразованные в федерации, зачастую являются весьма нестабильными политическими образованиями. Так, в частности, недолго после провозглашения независимости просуществовали африканские государства Ро 1 J. D. Van Der Vyver. Ibid., p. 11. дезия и Сенегамбия, в Нигерии, Мозамбике и Сомали разразились гражданские войны, недолговечными оказались такие федеративные государства, как Малайская Федерация и Государственный союз Сербии и Черногории.

Представляется, что причина нежизнеспособности таких государств кроется в несовершенстве самой конструкции принципа самоопределения народов. Анализ данной конструкции показывает, что международное право не выработало четких критериев соотнесения степени развития этноса с формой его политической организации. Безусловно, как говорилось выше, бенефициарием права на самоопределение выступает не любая этническая единица вообще, но только нация, правда, следует напомнить, что четких критериев отнесения того или иного этноса к нациям также не существует.

Исследуя причины гражданской войны и краха федеративной модели в Нигерии, Дж. Пэйден отмечает, что «вплоть до 1946 года нигерийцы, проживавшие в двух частях страны, почти не имели административных и политических контактов друг с другом»1. Это обстоятельство красноречиво свидетельствует о том, что разрозненные этнические группы, поживавшие на территории Нигерии, не составляли единой нации, и их самоопределение, выразившееся в независимости нигерийского государства, было, по существу, фиктивным. Следует признать, что одного лишь волеизъявления в такой ситуации объективно недостаточно, поскольку определение формы политической организации этноса через свободное волеизъявление его представителей без учета специфических условий данной территории и проживающих на ней этносов создает благоприятную почву для злоупотреблений и спекуляций со стороны внешних сил.

Согласно положениям Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам недостаточная политическая, экономическая и социальная подготовленность или недостаточная подготовленность в области образования никогда не должны использоваться как предлог для задержки достижения независимости. В свете вышеизложенного тезис о том, что не всякий

Цит. по Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире / Андрей Захаров; предисл. Камерона Росса. - М.: Новое литературное обозрение, 2012. С. 93. этнос готов к государственности выглядит, конечно, реакционно, однако еще более реакционной кажется политика неоколониализма, основанная на экономическом порабощении государств третьего мира, этносов де-факто не готовых к государственности.

Таким образом, в рамках настоящего параграфа исследованы источники международного права, регулирующие отношения в сфере национальной политики, и являющиеся составной частью правовой системы нашего государства. В целом данная часть работы посвящена рассмотрению применяемых в международном праве механизмов поддержания международной стабильности и территориальной целостности государств в условиях растущих притязаний негосударствообразующих этносов — механизмов этнополитической стабилизации, показаны их эволюция и значение в современном международном праве. Установлено, что бенефициарием права на самоопределение может быть только нация, то есть этническая группа, готовая к формированию собственной государственности, соответствующая выработанным в международной практике критериям: 1) наличие социальной структуры и политической организаций этнической группы, 2) существование наделенного представительной властью органа, 3) активное участие самой этнической группы в региональной или международной политике и 4) наличие признанного права на территорию традиционного проживания данного этноса. Кроме того, выявлен один из наиболее серьезных недостатков конструкции принципа самоопределения наций — отсутствие четких критериев соотнесения степени развития этноса с формой реализации им права на самоопределение.

## История развития государственно-правового регулирования национальных отношений и национальной политики в России

В широком смысле под проблемой обычно понимают сложный теоретический или практический вопрос, требующий изучения, разрешения, в науке же проблема - это противоречивая ситуация, выступающая в виде противоположных позиций в объяснении каких-либо явлений, объектов, процессов и требующая адекватной теории для ее разрешения1.

Концептуальные основы государственной национальной политики. Концептуальной основой решения имеющихся проблем в сфере национальных отношений является Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666z. Этот документ пришел на смену реализованной Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, которая была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 9093. В связи с этим было бы целесообразно рассматривать положения Стратегии государственной национальной политики (далее также - Стратегии) во взаимосвязи с положениями Концепции государственной национальной политики (далее также - Концепции). Особо стоит сказать о статусе этих документов: формально-юридически они являются подзаконными нормативными правовыми актами, однако не они развивают положения федеральных законов, а наоборот, федеральные законы принимаются во исполнение данных Концепции и Статегии. В частности, в Концепции национальной политики 1996 года указывается, что она призвана стать ориентиром для органов государственной власти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

Первое, что обращает на себя внимание при анализе этих документов - их различное наименование. Если в русском языке концепция - это система взглядов на что-нибудь, основная мысль1, то под стратегией понимается общая руководящая линия, установки, направленные на достижение конечных целей в войне, а также в какой-нибудь борьбе, деятельности . В данном случае такая разница может объясняться различным значением, которое власть придает этим двум документам: Концепция - это абстрактно сформулированные принципы и направления государственной политики, а Стратегия - это совокупность конкретных шагов, нацеленных на решение обозначенных проблем в данной сфере. Необходимо отметить, что косвенным свидетельством более конкретного, предметного характера Стратегии государственной национальной политики является и ограниченный срок ее срок действия - до 2025 года. Согласно прогнозам специалистов, население нашей страны к 2025 году составит от 142 до 145 миллионов человек3, что говорит о некоторой стабилизации демографических процессов. Однако важно помнить: в связи с тем, что естественная убыль населения страны активно компенсируется внешней миграцией, существенным образом изменится этническая картина российского общества. Думается, что многие положения рассматриваемой Стратегии сформулированы с учетом имеющихся тенденций. Данная Стратегия содержит приоритеты, цели, принципы, основные направления, задачи и механизмы реализации государственной национальной политики Российской Федерации. Согласно пункту 5 Стратегии основными вопросами государственной национальной политики России, требующими особого внимания государственных и муниципальных органов, являются: - сохранение и развитие культур и языков народов Российской Федерации, укрепление их духовной общности; - 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.

Первый вопрос можно считать генеральным и определяющим, остальные три - специальными. Во многом эти направления дублируют аналогичные направления из Концепции государственной национальной политики, названные там «узловыми проблемами». Необходимо при этом отметить, что современная Стратегия в отличие от Концепции 1996 года в качестве вопроса или проблемы не фиксирует проблемы развития федеративных отношений, что свидетельствует об удовлетворенности федерального центра той моделью отношений, которая сложилась у него с субъектами Российской Федерации за прошедшие 15 лет. Несколько шире очерчена проблема поддержки соотечественников за рубежом: ранее авторы Концепции фокусировались на поддержке соотечественников, проживавших на территории бывшего Советского Союза, сегодня такой конкретизации Стратегия государственной национальной политики не содержит.

По-прежнему, как видно, проблемным направлением является государственная национальная политика России на Северном Кавказе. Если в 1996 году эта проблема формулировалась достаточно обще: «достижение и поддержание стабильности, прочного национального мира и согласия на Северном Кавказе», то в 2012 году речь уже идет о «создании дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения» такого мира и согласия. Следует полагать, что таким образом федеральная власть говорит о необходимости формирования специального механизма этнополитической стабилизации, ориентированного именно на стабилизацию отношений с этносами Северного Кавказа, то есть так обнаруживается неспособность универсальных механизмов этнополитической стабилизации (в том числе российского федерализма) снять существующие в регионе проблемы.

Глава II Стратегии государственной национальной политики характеризует действительное состояние межнациональных (межэтнических) отношений в современной России. Особое значение с точки зрения встраивания современной национальной политики страны имеет пункт 11 Стратегии, в котором утверждается, что Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Таким образом Стратегия утверждает государствообразующую функцию русского народа, чего ранее не провозглашалось в документах такого уровня. «Благодаря объединяющей роли русского народа, - указывается в Стратегии, - многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию на исторической территории Российского государства сформировалось уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов». Эта фраза почти дословно повторяет положение Концепции государственной национальной политики 1996 года, в которой, однако, не говорилось о русских как системообразующем ядре многонационального российского общества и государства.

## Правовая регламентация национальных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации

Среди руководителей декабристского движения не было единства во мнении по вопросу формы государственного устройства будущей России. Большинство декабристов связывали будущее родины с учреждением федерации (К.Ф. Рылеев, Н.М. Муравьев, Г.С. Батеньков, И.И. Горбачевский). По мысли Н. Муравьева, Россия должна была стать федеративной монархией, разделенной на 13 держав и 2 области. Федерация в представленном проекте строилась по большей части на основе территориального принципа. Сам Н. Муравьев в «союзном правлении» видел способ утверждения «величия народа» при сохранении «свободы граждан»1. При всей популярности идей федерализма среди декабристов П.И. Пестель и М.П. Бестужев-Рюмин был сторонниками создания в России унитарной республики. П. Пестель писал: «Что же до России, то дабы в полной мере удостовериться, до какой степени федеративное образование государства было бы для нея пагубно, стоит только вспомнить, из каких огромных частей сие государство составлено... и ежели... разнородность усилить через федеративное образование государства, то легко предвидеть можно, что сии разнородные области скоро от коренной России тогда отложатся»2.

Одним из первых отечественных исследователей, избравших научный подход к рассмотрению феномена федерализма, был последователь идей панславизма Н.И. Костомаров, историк, публицист и поэт, значительное внимание в своем творчестве уделявший вопросу выделения русских субэтносов (русских народностей). Занимаясь проблематикой по большей части этнографической, Н.И. Костомаров, не остался в стороне и от правового аспекта проблемы: «Помимо нашей воли стал нам представляться федеративный строй, как самое счастливое течение общественной жизни славянских наций... Во всех частях федерации предполагались одинаковые основные законы и права, равенство веса, мер и монеты, отсутствие таможен и свобода торговли, всеобщее уничтожение крепостного права и рабства в каком бы то ни было виде, единая центральная власть, заведующая сношениями вне союза, войском и флотом, но полная автономия каждой части по отношению к внутренним учреждениям, внутреннему управлению, судопроизводству и народному образованию»1.

Конец XIX - начало XX столетий стали настоящим «золотым веком» русского государствоведения. Изучением проблем государственного устройства и федерализма занимались такие видные ученые, как А.С. Алексеев, И.Е. Андреевский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин. Особый вклад в развитие идей федерализма в дореволюционный период внес А.С. Ященко. Он полагал, что русское государство изначально формировалось как государство федеративное, как «федерация самостоятельных государств, из которых в каждом был свой князь и свое вече» . Пожалуй, одним из наиболее прогрессивных шагов в исследовании федерализма была разработка А.С. Ященко проблематики разграничения компетенции двух уровней публичной власти в федеративном государстве. Известно, что сам исследователь был сторонником федерализма в России в его современном понимании - как механизма политической и экономической децентрализации3, при этом он оставался последовательным противником национального принципа построения федерации в России: «национальную идею не следует принимать в качестве политического принципа по нравственным основаниям, поскольку данная идея имеет анархическую природу и ведет к разрушению существующих государств»4.

Известный русский философ и правовед И.А. Ильин в одной из статей цикла «О грядущей России» пытается ответить на вопрос, что такое государство - корпорация или учреждение, и в какой степени обнаруживаются в государ-Костомаров Н.И. Автобиография [Электронный ресурс] : Н.И. Костомаров. Автобиография. элементы того и другого. По его мнению, государство-корпорация строится снизу вверх и «организуется на свободно признанной... солидарности заинтересованных деятелей»1. Жизнь государства-учреждения, наоборот, строится сверху вниз, здесь люди пассивно принимают от учреждения заботы, услуги, благодеяния и распоряжения. И.А. Ильин приходит к выводу, что выбор той или иной модели государства прежде всего зависит от уровня правосознания живущих в нем людей: «по отношению ко всем гражданам с незрелым правосознанием. .. государство всегда остается опекающим учреждением»2.

И.А. Ильин видел сохранение Российского государства единственно в усилении центральной власти и недопущении его федерализации. «Надежды, -как писал И.А. Ильин, - на внезапное появление в нашей стране невиданных здесь прежде жизненных основ федерации постепенно тают. Следовательно, федерация для России не нужна и даже вредна - как фактор ослабления центральной власти»3.

Национальная политика Советского государства. Кардинальные изменения в национальной политике нашего государства связаны с Великой Октябрьской социалистической революцией и приходом к власти большевиков. Уже 2 ноября 1917 года была принята Декларация прав народов России, положившая в основу советской национальной политики следующие принципы: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; 3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России4.