

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)

29–30 июня 2015 г. на юридическом факультете Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева состоялся “круглый стол” журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Этнос и право” на тему “Национальная правовая политика в современной России”. Разработка поставленной проблемы является важнейшим направлением научных изысканий Мордовского государственного университета. В рамках его программы развития одним из приоритетов определены фундаментальные и прикладные исследования в области финно-угроведения, реализация которых включает познание особенностей правового многообразия финно-угорских народов мира.

Работу “круглого стола” открыл директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько. В приветственном слове он подчеркнул научное и практическое значение проблемы национальной правовой политики в современной России как многонациональной страны. Он обратил внимание на то, что в Мордовском государственном университете ведутся уникальные разработки не только правового регулирования положения финно-угорских народов мира, но и их обычного права. По данной теме издан ряд научных трудов. С 2009 г. на юридическом факультете работают Межрегиональный центр и лаборатория финно-угорского этноправоведения (руководитель – Ю.Н. Сушкова), преподаются специальные учебные дисциплины, отражающие национально-региональную специфику университета, в числе которых “Юридическая антропология”, “История государства и права Республики Мордовия”, “Обычное право финно-угорских народов мира”. По данному направлению Мордовский государственный университет является новатором для других вузов Ассоциации финно-угорских университетов. Многие теоретические разработки используются при формировании национальной политики в Республике Мордовия, в развитии общественного национального движения мордовского народа.

А.В. Малько предложил участникам “круглого стола” продумать план-проспект определенного доктринального документа под названием “Проект концепции национальной правовой политики в современной России”.

Декан юридического факультета, зав. кафедрой международного и европейского права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор ист. наук, доц. Ю.Н. Сушкова проанализировала наиболее значимые аспекты правового положения финно-угорских народов в условиях современной национальной политики России. Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств мира, в котором проживают, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., 193 народа¹. Межэтнические контакты, традиции совместного проживания

народов складывались на протяжении веков, что обуславливало выработку как особых соционормативных правил их взаимодействия, так и соответствующей национальной политики в условиях единого государства.

Среди направлений юридической науки XXI в. проблема правовой политики занимает одно из ведущих мест, имеет существенное теоретико-практическое значение, ибо раскрывает деятельность соответствующих субъектов в юридической сфере по осуществлению стратегии правового регулирования. Правовая национальная политика предполагает выработку стратегии правового регулирования в сфере национальных отношений, важнейшим субъектом которых является народ (этнос). Ю.Н. Сушкова отметила, что под этносом ею понимается особый социальный организм, устойчивый и в то же время динамичный, возникающий естественноисторическим путем, межпоколенный, характеризующийся рядом компонентов, в числе которых этническое самосознание, этническая территория, эндогамия, особенности материальной и духовной культуры, быта, язык, общность экономической жизни, инфосвязей, чувство этнической солидарности и др.

Для России национальный вопрос без какого-либо преувеличения носит фундаментальный характер, решение которого определяет современное и будущее развитие страны. Национальная политика направлена на достижение народного блага как определенного уровня социально-экономического, политико-правового, культурного положения, удовлетворяющего потребности народа в обеспечении благоприятных условий его жизнедеятельности и перспектив развития. “Здоровый народ так же не замечает своей национальности, как здоровый человек – позвоночника. Но если вы подорвете его национальное достоинство, народ не будет думать ни о чем другом, кроме того, чтобы восстановить его. Он не станет слушать никаких реформаторов, никаких философов, никаких проповедников, пока не будут удовлетворены его требования. Он не будет заниматься никакими делами, сколь неотложными они ни были бы, кроме дела воссоединения и освобождения”, – образно сформулировал ирландский драматург, писатель и общественный деятель Бернард Шоу².

Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. была утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., план мероприятий по реализации в 2013–2015 гг. План Стратегии утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 1226-р³. Стратегия государственной национальной

² См.: Высказывания и афоризмы об обществе, народе и нации // <http://www.wisdoms.ru/98.html> (Дата обращения: 01.09.2015 г.).

³ См.: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. в соответствии с Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666); План мероприятий по реализации в 2013 – 2015 гг. Стратегии (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 1226-р) // Система “ГАРАНТ” // <http://base.garant.ru/70284810/#ixzz3e9KtVvkt> (Дата обращения: 01.09.2015 г.).

¹ Вот какие мы – россияне. Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. // Росс. газ. 2011. 16 дек. С. 14.

политики Российской Федерации на период до 2025 г. включает систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов ее реализации в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Национальная политика того или иного государства основывается на нормах международного права, аккумулированных в рамках такого института, как “права народов”. Регламентация прав народов в основном осуществляется в рамках сотрудничества государств в области защиты прав человека. Общеизвестными стали права народов на равноправие и самоопределение (п. 2 ст. 1 Устава ООН). Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о праве народов на мир (1984 г.), призванную обеспечить “священное право на мир” народов нашей планеты⁴.

Конкретные формулировки и интерпретация прав народов как системы коллективных прав разрабатываются поныне, в том числе в рамках концепций “прав солидарности”, “третьего поколения прав человека”. В целом международное сообщество, государства, институты гражданского общества стремятся к формированию межнационального мира и согласия, обогащению многовековых самобытных культур и традиций народов, упрочению принципов взаимоуважения и веротерпимости. Правда, это, к сожалению, далеко не всегда удается, а признание прав народов осуществляется в контексте как конкретных историко-правовых обстоятельств, так и (главным образом) геополитической ситуации.

Анализ правового положения народов предусматривает учет особенностей их исторического происхождения, количественных, социально-политических, экономических, идеологических, культурных, религиозных характеристик и предусматривает их различные статусы (“коренной народ”, “коренной малочисленный народ”, “национальное меньшинство” и др.). Российская Федерация (ст. 69 Конституции РФ) гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации⁵.

Финно-угорские народы – часть более обширного сообщества народов, на современном этапе называемых в научной литературе уральскими или даже уральско-юкагирскими, общей численностью около 25 млн человек. К финно-угорским народам относятся венгры, манси, ханты (угорская группа); коми, удмурты, коми-пермяки (пермская группа); марийцы, мордва (волжская группа); финны, эстонцы, карелы, ижорцы, вепсы, воль, ливы (прибалтийско-финская группа); саамы (саамская группа); самодийские народы – ненцы, энцы, нганасаны и селькупы.

Все финно-угорские (или угро-финские) народы являются коренными (автохтонными или аборигенными) народами, отдельные относятся к коренным малочисленным народами (воль, нганасаны, энцы, ижорцы). Трое из финно-угорских народов – миллионные: венгры (15 млн), финны (5.5 млн), эстонцы (1.1 млн). По переписи 1989 г. к миллионным народам относилась и мордва (1 млн 154 тыс. в СССР, 1 млн 73 тыс. в РСФСР), но всероссийские переписи 2002 и 2010 гг. зафиксировали существенное уменьшение численности (2002 г. –

845 тыс., 2010 г. – 744 тыс.). Вместе с тем мордва является самым многочисленным финно-угорским народом России⁶.

Финно-угорские народы в основном проживают на своих этнических территориях, расположенных на Евразийском континенте в пределах шести государств: Российской Федерации, Венгрии, Финляндии, Норвегии, Швеции и Эстонии. В составе России пять из этих народов (карелы, коми, марийцы, мордва, удмурты) являются государствообразующими и титульными, поскольку обладают собственной государственностью, какую представляют Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Удмуртская Республика. В национальных республиках в качестве государственных (наряду с русским языком) закрепляются карельский, коми, марийский, мордовский, удмуртский. Особое значение в обеспечении юридической защиты народов имеют государственная политика в области сохранения языков, реализация права на получение образования на родном языке⁷.

Реализацию задач в сфере регулирования межэтнических отношений можно считать стратегическим компонентом в укреплении национальной безопасности, упрочении авторитета государства в мировом сообществе. Во время проведения в г. Саранске 19 июля 2007 г. I Международного фестиваля финно-угорских культур “Шумбрат, Финно-Угрия!” Президент РФ В.В. Путин подчеркнул: “Мы в России всегда уделяли и будем в дальнейшем уделять самое серьезное внимание развитию национальных культур. Каждый народ, даже каждая маленькая этническая группа должна чувствовать себя в России комфортно, должна понимать, что это ее родной дом, другого такого дома у нее нет и не будет, и в этом основа стабильности и поступательного развития нашей страны”⁸.

В настоящее время реализованы конкретные проекты в сфере государственно-правовой политики регулирования национальных отношений. Одним из таковых явилось утвержденное Указом Президента РФ Д.А. Медведева 13 января 2009 г. празднование в 2012 г. 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства⁹, в рамках которого проведен комплекс мероприятий, направленных как на совершенствование инфраструктуры Республики Мордовия, так и на укрепление духовно-нравственных скреп межнационального мира.

Ректор Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, доц. А.Д. Гуляков подчеркнул, что национально-правовая политика в федеративных государствах представляет собой особенно деликатную и сложную в своей реализации проблему. С одной стороны, федерализм призван смягчить существующие и потенциальные противоречия между этносами, с другой – федеративные государства могут испытывать угрозу для своей целостности и стабильности из-за негативного воздействия этнокультурных и этнорелигиозных факторов.

⁶ См.: Зотикова В. Росстат: мордва – самый многочисленный финно-угорский этнос в России // Росс. газ. 2012. 29 марта // https://editor.rg.ru/cgi-bin/reg_articles?action=form;do_action=modify;art_id=600655;is_main_article=1;view_mode=announces#

⁷ См.: Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» от 26 октября 1991 г. (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СПС “Консультант-Плюс”; Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” от 29 декабря 2012 г. (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Там же.

⁸ Церемония открытия Международного фестиваля финно-угорских народов. 19 июля 2007 г. (г. Саранск) // <http://kremlino.ru>

⁹ См.: Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 11 января 2009 г. № 46 “О праздновании 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства”» от 16 июля 2012 г. // Система «ГАРАНТ» // <http://base.garant.ru/70200722/#ixzz3mdsdzb6R>

⁴ См.: Декларация о праве народов на мир (Принята Резолюцией 39/11 ГА ООН 12 ноября 1984 г.) // СПС “КонсультантПлюс”.

⁵ См.: Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Примеры Канады и Бельгии демонстрируют сложность регулирования межэтнических отношений. Канада неоднократно оказывалась на грани распада, вызванного сепаратистскими устремлениями франкоязычной элиты провинции Квебек. Федеральному правительству не удалось претворить в жизнь так называемое Шарлоттаунское соглашение 1992 г., представляющее уступки Квебеку. Напряженность межэтнических отношений была обусловлена и тем обстоятельством, что историческая эволюция конституционной системы Канады не способствовала интегрированию различных этнических групп в нацию-государство, сплоченное гражданской солидарностью. В поиске выхода из кризиса к началу 80-х годов выдвигались несколько партийно-политических платформ конституционной модернизации Канады, в числе которых – трансформация в ассоциацию суверенных государств, расширение полномочий и компетенций провинций, придание Квебеку статуса особого специфического сообщества в рамках единого государства, федеративная Канада на основе приоритета равноправия ее субъектов.

Бельгия продемонстрировала трудности биполярной поляризации. Претензии экономически усилившейся Фландрии на ключевую роль в государстве запустили сложную и многоэтапную процедуру федерализации этой стороны. Конституция Бельгии объявила государство в качестве федеративного, в составе которого этнотерриториальные субъекты (фламандская, германская, французская этнические общины), территориально-экономические субъекты (Фландрия, Валлония, Брюссель), а также четыре языковых сообщества (франкоязычного, голландскоязычного, германоязычного, двуязычного Брюсселя). Одной из причин такого уникального сочетания принципов построения федерации является то, что бельгийская конституция – это результат успешных переговоров между элитами территориальных, этнических и лингвистических общностей. Уйдя от унитаризма, Бельгия эволюционирует не столько в направлении федерализма, сколько по конфедеративному пути. Чем закончится этот конституционный эксперимент: сохранением единого государства или цивилизованным разводом? Во всяком случае, как показывает история (например, Чехословакия или Югославия), федеративная форма организации властных отношений не всегда может гарантировать счастливый финал для того или иного государства.

Профессор кафедры государственного управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ, доктор юрид. наук Н.В. Мамитова проанализировала становление правовой политики России в сфере миграции, являющейся одной из злободневных проблем, стоящих перед международным сообществом. Накопленная практика свидетельствует о том, что миграционные процессы в условиях всеобщей глобализации и применения все более упрощенных порядков перемещения места жительства человека приобретают большое значение.

Актуализация миграционной тематики весьма многообразна, но в целом сводима к следующим тенденциям: возрос приток мигрантов различных категорий из зарубежных стран и стран СНГ в связи со сложившейся сложной политической ситуацией (Украина, Молдавия, Греция); демографическая ситуация в стране требует возмещения естественной убыли населения в основном за счет приема мигрантов. В то же время продолжается эмиграционный отток из страны. Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, обладают более низким уровнем образования, знания русского языка, профессионально-квалификационной подготовки, чем их предшественники. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из

главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации. Миграционные потоки граждан из других государств обостряют и национальные вопросы, порождая разногласия и столкновения.

В этой связи первостепенной задачей в сфере миграционной политики Российской Федерации является формирование единой гибкой стратегии развития миграционного законодательства. Законодательство не предусматривает разработку и внедрение миграционных программ, ориентированных на разные категории иностранцев (родственников, экономических мигрантов, в том числе работников высокой квалификации, инвесторов, предпринимателей, самозанятых, отдельных категорий беженцев). Важными элементами миграционной политики являются создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. Решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса проживающего в России, а также неурегулированностью правового положения значительной части иностранных граждан. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции являются изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам.

В выступлении **“Российская национальная политика: прошлое и современность (до Великой Отечественной войны)”** доцент кафедры теории и истории государства и права **Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, канд. юрид. наук Н.И. Уздимаева** осветила главные вехи реализации национальной политики России, начиная с дореволюционного периода и до наших дней. Она обратила внимание на опыт регулирования межнациональных отношений, осуществленный М.М. Сперанским, составившим в 1822 г. Устав об управлении инородцев, определивший систему управления оседлыми (татарами, которые приравнялись к русским тягловым сословиям), кочевыми (ненцами, коряками и пр.) и бродячими (бурятами, якутами и т.д.) неславянскими народами Сибири (инородцами). К началу XX в. законодательство Российской империи не содержало положений, ограничивающих национальные права. Исключения составляли нормы о статусе евреев и поляков-католиков. В подзаконных актах исполнительной власти сдерживались права мусульман.

Призывы к решению на законодательном уровне национального вопроса (в частности, о признании права наций на самоопределение), впервые прозвучали в июле 1903 г. на II съезде РСДРП. В 1906 г. как первый национальный парламент была создана Государственная дума Российской Империи. Кроме русских депутатов (примерно 60%) в нее входили представители Польши, Кавказа, Сибири, Дальнего Востока, Средней Азии и Казахстана. Думе предлагалось реформировать местное управление, но она была распущена. Итогом работы Думы II, III и IV созывов стали диспуты о правах евреев, самостоятельности поляков и финляндских граждан, населения Кавказа и др. В ряду знаковых моментов того периода – подписанный в мае 1910 г. Николаем II Закон о порядке издания нормативных актов общеимперского значения, касающихся Финляндии, и его же ноябрьский (1910 г.) Закон об уравнении в правах с финляндскими гражданами других русских подданных. В соответствии с этими актами было разрешено обучение на национальных языках, а в закавказских землях вводилось местное самоуправление. Однако евреи и все неправославные были лишены избирательных прав, ограничены в возможности пользоваться родным языком при получении образования, почти не имели земельных прав. В начале Первой мировой войны их выселяли из прифронтовых районов.

20 марта 1917 г. Временным правительством приняты Закон об отмене вероисповедных и национальных ограничений и Акт

об утверждении Конституции Великого княжества Финляндского, по которому Финляндия получала культурную автономию. Национальная политика начального советского периода в стране определялась руководством РКП (б). В январе 1918 г. Всероссийский съезд Советов провозгласил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, в которой говорилось о свободном союзе свободных наций и федерации советских национальных республик. Конституция 1918 г. закрепила федеративное устройство Российской Республики по национально-территориальному принципу и право выхода из нее отдельных ее частей. В 1917 г. создан Наркомнац – государственный орган по осуществлению национальной политики (существовал до 1923 г., после чего образован Совет Национальностей ЦИК СССР). В марте 1921 г. X съезд РКП (б) провозгласил, что национальное неравенство в основном ликвидировано, но, поскольку это – процесс длительный, обусловленный в первую очередь неравенством экономическим, необходимо и дальше развивать национальные окраины уже в экономической сфере. Фактически же СССР развивался не как подлинно федеративное, а как унитарное государство. В то же время советская власть сделала крайне много для развития национальных окраин в экономической сфере, в вопросах повышения грамотности населения, в сфере образования и т.д.

Доцент кафедры правовых дисциплин Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, канд. юрид. наук Е.М. Хохлова отметила, что в современных условиях реформирование правовой системы Российской Федерации наталкивается на переосмысление сущности и понимания в целом основных правовых принципов. Важное место в теории права занимают исследования правового обычая. Представители исторической школы права признавали обычай в качестве важнейшего источника права, связывали его с “национальным духом”. Правовые обычаи, ритуалы и символы нельзя исключить из российского права, потому как они выступают универсальной формой взаимопонимания между индивидами, что особенно важно для России как многонациональной цивилизации. В российском праве роль ритуалов и символов традиционно преломляется с учетом национальных правоментальных установок и взглядов. Большое значение национального правового обычая можно выявить в системе права и в муниципальном праве субъектов РФ. Например, с принятием Закона РФ “О национально-культурной автономии” стало возможным, например, решение вопросов удовлетворения национально-духовных потребностей мордовской диаспоры общественными национально-культурными организациями, расположенными за пределами Республики Мордовия. Такие объединения появились в Пензенской и Ульяновской областях, Москве, Татарстане и других субъектах Федерации. Познавание природы правовых обычаев, традиций и символов, их роли в механизме правового регулирования служит необходимой предпосылкой формализации правового материала, оптимизации правотворческой и правоприменительной деятельности, способствует улучшению подготовки юристов, повышению уровня профессионального правосознания.

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук П.А. Давыдов отметил, что наличие планомерной, научно обоснованной политики государства, в том числе и при регулировании этнической политики, жизненно необходимо для обеспечения целостности России. Сегодня в мире имеется много примеров, когда непродуманная национальная политика властей приводит к дестабилизации отношений между гражданами, и общество сталкивается с конфликтами на национальной почве, способствующими его дезинтеграции. Для преодоления подобных ситуаций и их превенции в многонаци-

ональных государствах следует очень внимательно подходить к вопросам правотворчества, которое должно строиться на основе равенства прав и свобод граждан независимо от их национальности. Единообразие правоприменения и правотворчества как на федеральном, так и на региональном уровнях позволит минимизировать случаи дискриминации по национальному признаку. В частности, недопустимо акцентирование внимание средствами массовой информации на том, что преступление совершено лицом той или иной национальности. Особо важно судам при отправлении правосудия действовать объективно в отношении всех граждан России.

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина, канд. юрид. наук, доц. Д.В. Ирошников подчеркнул, что проблема обеспечения безопасности на сегодняшний день занимает важнейшее место в реализации российской правовой политики. Происходящие в обществе процессы характеризуются постоянным ростом количества угроз национальной безопасности, обеспечение которой пронизывает все сферы общественной жизни.

На современном этапе национализм и этнический сепаратизм можно отнести к глобальным вызовам современности. Национальной безопасности угрожает экстремистская деятельность отдельных структур по дестабилизации ситуации в стране, что требует совершенствования российской правовой политики в сфере межнациональных отношений. В первую очередь необходимо разработать комплексную систему обеспечения этнокультурной безопасности в соответствии с Федеральным законом “О стратегическом планировании в Российской Федерации”.

Доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета, канд. соц. наук О.Н. Коржиков предложил определить национальную правовую политику как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность ее субъектов в целях обеспечения эффективной охраны законных прав и свобод многонационального народа России с учётом этнических и этноконфессиональных особенностей регионов. Национальную правовую политику не следует отождествлять с государственной национальной политикой. Разработка национальной правовой политики должна стать новым этапом правового развития общества и государства, основанным на привлечении комплекса юридических ресурсов (правотворческих, правоприменительных, правоохранительных, доктринальных и т.п.), осмыслении национальных традиций и обычаев. Правоохранительная и национальная правовая политика регионов должна найти свое отражение в целом пакете нормативных актов, конкретизирующих полномочия и ответственность. Правоохранительная же политика субъектов Федерации, ориентируясь в первую очередь на федеральное законодательство, призвана выражать региональные интересы и особенности.

Особо отмечаем то, что в ряде случаев в регионах России в основном копируются общероссийские нормативные акты, дублируются общероссийские юридические нормы, в то время как должны были бы появляться новые, оригинальные правила поведения, отражающие в полной мере специфику региона, национальной автономии. Сегодня в России создана правоохранительная система, теоретики юриспруденции классифицировали субъектов правовой и правоохранительной политики¹⁰. Для охраны прав и свобод человека и гражданина необходимо

¹⁰ См.: Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / Под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 7–15; Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / Под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012.

выстроить эффективную работу отдельно функционирующих, разрозненных подсистем правоохраны, которые не всегда оперативно взаимодействуют и не всегда учитывают этнические особенности России.

Доцент кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук В.Ю. Папченко посвятил свое выступление реализации требования разумности в использовании правовых средств противодействия национальной нетерпимости в современной российской национальной правовой политике. Особенностью национальной правовой политики является то, что юридической она является скорее по форме, тогда как содержательно она определяется представлениями о природе этничности, типах взаимоотношений между этносами в условиях многонационального государства в спектре от интернационализма до шовинизма, которые получают официальную поддержку и проводятся в жизнь органами государства, в том числе с помощью права, правовых средств. На сегодняшний момент цели, принципы, задачи и иные содержательные характеристики национальной правовой политики в России определены Указом Президента РФ “О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года” от 19 декабря 2012 г. Тот факт, что правовая политика в большей степени выступает формой реализации национальной политики, несколько не умаляет значения юридических техник и технологий юридической деятельности в рассматриваемой области (которая помимо высокой социальной значимости отличается повышенной конфликтогенностью), а напротив, возлагает на правотворцев и правоприменителей повышенную профессиональную ответственность, требует содержательного, а не формального подхода.

В первую очередь это касается использования правовых средств запрещающего, карательного характера. К сожалению, дефекты правоприменения норм-запретов в настоящее время не редки. Так, по данным сайта прокуратуры Калужской области, в ходе проверки в 2012 г. она усмотрела в объявлениях “Сдам квартиру русским жильцам” или “Сдам жилье славянам” проявление дискриминации по национальному признаку: “В связи с этим прокуратурой области проведена профилактическая беседа с редакторами газет, размещающих рекламные объявления. Они предупреждены о недопустимости осуществления экстремистской деятельности”. Стоит ли прилагать усилия со стороны надзорного ведомства в этом направлении (с учетом множества оценочных понятий, содержащихся в ст. 136, 282 УК РФ, признаки национальной нетерпимости формально можно установить, несмотря на коллизию с правомочиями собственников жилых помещений) или же разумнее сосредоточиться на причинах появления подобного рода объявлений, использовать правовые средства профилактического характера и правовые средства предупреждения правонарушений в отношении мигрантов? Противодействие проявлениям национальной нетерпимости не должно превращаться в борьбу со здравым смыслом. Такой подход вполне согласуется с положением Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., предусматривающим в качестве одной из задач совершенствование правовых основ научного и экспертного обеспечения раннего предупреждения межнациональных конфликтов, проявлений агрессивного национализма и связанных с ними криминальных проявлений, массовых беспорядков, проявлений экстремизма и терроризма.

Доцент Самарского государственного экономического университета, канд. юрид. наук В.А. Пономаренков осветил этноконфессиональные аспекты национальной правовой политики. Он справедливо отметил, что религия в современном обществе приобретает все возрастающее влияние на раз-

личные стороны жизни общества, что связано в какой-то мере с разрушением духовно-нравственных ценностей в современном обществе. Возрастание религиозности, при котором идет выбор идеолого-мировоззренческих приоритетов страны, часто осложняет межконфессиональные и межэтнические отношения, является объектом нападков со стороны социально-деструктивных субъектов и их групп в целях разбалансирования социальной стабильности, привлечения внимания к своим политическим воззрениям. К сожалению, до настоящего времени на различных уровнях государственного и муниципального управления так и не сложилось понимания необходимости формирования продуманной, выверенной этноконфессиональной политики с учетом национальных и религиозных потребностей населения, защитой их права на свободу совести и вероисповеданий.

В последнее время в России с новой силой обострилась дискуссия о взаимодействии сферы светского образования и национальной религиозной культуры. Безусловно, современное светское образование может быть качественным, только если оно включает в себя базовые ценности той национальной культуры, в рамках которой и ведется обучение. А поскольку российское общество многоконфессиональное и поликультурное, то и система образования должна обеспечивать сохранение тех традиционно-культурных и социально-религиозных ценностей, которые складывались на протяжении многих поколений и явились основой формирования и развития российского общества, что позволяет говорить о наличии единой “русской нации”. Уважение национальных, религиозных, культурных традиций является минимально необходимым требованием жизни в обществе как части “защиты прав и свобод других лиц” и считается оправданным в той степени, в какой оно стремится гарантировать условия совместного проживания.

К сожалению, сегодня уровень взаимоотношений светских и религиозных институтов российского общества, включая сферы образования, культуры, местного самоуправления и многие другие, наталкивается на определенные трудности. При этом раздуваются проблемы, которые не представляют никакой опасности, и закрываются глаза на откровенные нарушения законодательства. Так, не единичны случаи, когда в государственных учреждениях Российской Федерации открываются и действуют религиозные (как правило, православные) приходы, которые выступают “охранителями нравственных ценностей и народных традиций” и расширяют свое влияние не только в среде верующих, но и за их пределами (в сфере культуры, образования, политики), что является нарушением конституционных норм. Следует отметить, что в российском многоконфессиональном обществе приоритетность одних религиозных общностей вызывает обоснованное противодействие других, что создает основу для межрелигиозных и межэтнических конфликтов. Для недопущения перекося и обеспечения конфессионального баланса в обществе необходимо при формировании и реализации национальной правовой политики учитывать этноконфессиональные особенности жителей регионов в целях обеспечения мировоззренческого плюрализма, основанного на уважении прав и интересов представителей различных верований и атеистов; на понимании того, что все религии, конфессии, религиозные и этнические общины равны перед законом, и ни одна из них не имеет привилегий, а люди как верующие, так и не верующие в равной мере охраняются законом и государством. Все возникающие в жизни противоречия должны разрешаться путем компромиссов, соблюдения общих интересов и без применения насилия.

Заведующий кафедрой теории государства и права Северокавказского филиала Российской правовой академии

Министерства юстиции РФ, канд. юрид. наук, доц. Б.Б. Сулейманов отметил, что этносы относятся к числу наиболее устойчивых исторических общностей, которые более чем существенно влияют на состояние общества, в том числе и на правовую сферу. Особенно это касается многонациональных государств, в основе устройства которых лежит национально-территориальный принцип. Разработка национальной правовой политики призвана предупредить государство от ошибок, могущих повлечь масштабные негативные последствия для многих народов.

Концепция национальной правовой политики должна быть взвешенной, научно обоснованной, целесообразной, соответствующей закону. Требуются разработка теории национально-правовой политики, уточнение критериев ее выделения как полноценного вида правовой политики. Нуждаются в уточнении и конкретизации ряд терминов, поныне остающихся спорными, расплывчатыми. При формировании и проведении национально-правовой политики следует учитывать исторический опыт ее реализации в период как Российской Империи, так и СССР. Целесообразен анализ законодательства в сфере национальных отношений, его соотношения с международным правом. В то же время Б.Б. Сулейманов подчеркнул, что крайне нежелательно «зарегулировать национальные отношения», поскольку к ним могут успешно применяться нормы морали и религии. Существует проблема эффективности правового регулирования национальных отношений. Если отсутствует механизм реализации правовых норм, то могут возникнуть ситуации негативного характера. Таких примеров достаточно много, в том числе и в новейшей истории (например, Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» от 26 апреля 1990 г., принятие которого привело к обострению межнациональных отношений).

Аспирантка кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова Т.В. Титова обратила внимание на случаи нарушения прав граждан в Вологодской области в сфере градостроительства, связанные с сохранением и развитием культурно-национальной самобытности, историко-культурной среды обитания, доступа к культурным ценностям.

Профессор Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук, доц. В.В. Трофимов осветил социолого-правовые основы национальной правовой политики, подчеркнув необходимость выстраивания эффективной национальной политики с учетом этнических особенностей. Существенную часть искомым научным оснований национальной правовой политики должны составлять комплексные социолого-правовые исследования, призванные добывать те знания о социуме, в которых нуждаются люди, отвечающие за исправное функционирование правовых институтов и механизмов. При помощи и на основе этих знаний (в частности, представлений о проблемах в национальных отношениях, артикулируемых национальных притязаниях, требующих юридического выражения и закрепления, и проч.) могут создаваться не какие-либо абстрактные предписания (что-то ограничивающие, запрещающие или, напротив, снимающие юридические границы), а те правовые правила, которые действительно отражают природу социального контекста и способны улучшить и усовершенствовать известные модели национальных отношений и своевременно отреагировать на их проблемные стороны. Национальная правовая политика – это в том числе форма социального мониторинга национальных проблем, их выявления и компетентного, а также эффективного юридического решения посредством построения и введения в национальную правовую жизнь научно обоснованных (опирающихся, в частности, на сумму социолого-правовых знаний), системных и эффективных правовых механизмов как

результатов верно избранных субъектами данного вида политики, тактики и стратегии.

Доцент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права юридического факультета Самарского государственного университета, канд. юрид. наук Р.З. Юсупов проанализировал особенности правовой политики в сфере финансирования национально-культурных автономий и национальных общественных организаций. Принятие Федерального закона «О национально-культурной автономии» задало позитивный тренд в развитие национальной культуры, языков, обычаев народов многонациональной России. Существующие правовые формы национально-культурной автономии и национальной общественной организации в целом позволяют реализовать, развить потребности народов. Проведение различного рода мероприятий (национальные праздники, концерты, исторические диспуты, конференции, семинары) способствует познанию и взаимопроникновению культур, укреплению межнационального и межконфессионального согласия в Российском государстве.

Практика функционирования национально-культурных автономий и национальных общественных организаций показывает, что есть сферы, в которых их финансового, организационного и административного ресурса недостаточно для выполнения заданных целей. Это касается, например, таких важных направлений развития народов России как образование, культура, язык. Достаточно остро стоит вопрос о необходимости строительства и введения в действие национальных детских садов, национальных школ, домов национальной культуры, национальных театров и других заведений. В настоящее время в этой сфере не имеется достаточного финансирования, наблюдаются организационные и административные сложности с выделением земельных участков под строительство объектов национальной культуры. Следовало бы усовершенствовать курс национально-правовой политики с точки зрения её финансово-правовой, организационной и административной составляющих, отразив соответствующие изменения в таких нормативно-правовых актах как Бюджетный кодекс РФ, федеральные и региональные законы о бюджетах, Федеральные законы «О национально-культурной автономии», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях».

Обзор подготовили:

А.В. Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь», доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (E-mail: i_gp@ssla.ru);

Ю.Н. Сушкова, декан юридического факультета, зав. кафедрой международного и европейского права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор ист. наук, доц. (E-mail: i_gp@ssla.ru)

A.V. Mal'ko, Director of the Saratov branch of the Institute of state and law of RAS, chief editor of the journal "Legal policy and legal life", Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: i_gp@ssla.ru);

Yu.N. Sushkova, Dean of the law faculty, head of International and European Law Department of the Mordovian state University named N.P. Ogarev, Doctor of History, associate Professor (E-mail: i_gp@ssla.ru)