

**Клюковская Ирина Николаевна**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории и истории  
государства и права Юридического института  
Северо-Кавказского федерального университета

**Майборода Эльвира Тагировна**

кандидат философских наук,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Юридического института  
Северо-Кавказского федерального университета

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ЭТНОСОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация:**

*Статья посвящена вопросам правового регулирования сферы этносоциальных отношений, связанных со сложностью минимизации рисков развития межэтнических конфликтов. В полиэтничных регионах России права человека оказались напрямую связанными с этносоциальными процессами, сложилась правовая, политическая, интеллектуальная коллизия на основе проблемы соотношения прав этноса, прав человека, прав гражданина. Реализация прав человека «третьего поколения» или коллективных прав может актуализировать региональные этнические конфликты, связанные с представительством этнических меньшинств в органах власти, созданием муниципальных образований с этнической компонентой, этнической конкуренцией на региональных рынках труда, использованием этнического фактора в электоральном процессе. Рассматриваемые аспекты предполагают необходимость комплексного политико-правового воздействия, внедрения позитивных практик управленческого влияния в области реализации этносоциальной политики.*

**Ключевые слова:**

*этносоциальная политика, императивный правовой метод, коренные малочисленные народы, национально-культурная автономия, права человека, полиэтничность, государственная безопасность.*

**Klyukovskaya Irina Nikolaevna**

D.Phil. in Law, Professor,  
Head of the Theory and History of  
State and Law Department, Institute of Law,  
North Caucasus Federal University

**Mayboroda Elvira Tagirovna**

PhD, Associate Professor,  
Theory and History of  
State and Law Department, Institute of Law,  
North Caucasus Federal University

## STATE LEGAL REGULATORY POLICY OF ETHNIC AND SOCIAL RELATIONS

**Summary:**

*The study deals with legal regulation of ethnic and social relations due to the complexity of minimizing risks of ethnic conflicts. In the multi-ethnic regions of Russia, human rights are directly related to the ethnic and social processes; there is a situation of a legal, political, intellectual conflict on the basis of the relation between ethnic group rights, human rights, and citizen rights. The exercise of third-generation human rights or collective rights can update the regional ethnic conflicts over the representation of ethnic minorities in government, the establishment of municipalities with an ethnic component, the ethnic competition on regional labor markets, and the use of ethnic factor in the electoral process. These problems suggest the need for an integrated political and legal impact, the implementation of the positive managerial practices in ethnic and social policy.*

**Keywords:**

*ethnic and social policy, imperative legal method, indigenous peoples, national and cultural autonomy, human rights, multi-ethnicity, national security.*

Правовое управление в сфере этносоциальной политики в России осуществляется на основе единой нормативно-правовой базы в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, формирующими региональный нормативно-правовой базис управления с учетом специфики каждого субъекта Российской Федерации. Нормативно-правовое регулирование сферы этноконфессиональной политики представляет собой комплекс мероприятий по детализации и оптимизации действующего на сегодняшний день нормативно-правового аппарата, способного оперативно и эффективно регулировать деятельность субъектов регионального этнополитического процесса во всей его совокупности.

Однако на данный момент действующее в государстве правовое поле не может в полной мере обеспечивать исчерпывающую минимизацию рисков развития межэтнических и межконфессиональных конфликтов. Поэтому особенную актуальность обретает разработка такого правового поля, которое позволило бы если не исключить полностью любые возможности эскалации конфликтов на этнической и религиозной почве, то значительно минимизировать их, подавлять развитие старых очагов межэтнической напряженности и предупреждать формирование новых.

Особенностями государственно-правовой политики и управления в этносоциальной сфере являются использование императивного правового метода регулирования, ужесточение мер юридической ответственности за нарушение установленных правил в указанной сфере, создание новых специальных федеральных органов государственного управления, осуществляющих функции

исполнительной власти. В 2015 г. учреждено Федеральное агентство по делам национальностей, наделенное специальными функциями по выработке и реализации государственной национальной политики; налаживанию межкультурного взаимодействия; подготовке и воплощению целевых программ, направленных на укрепление межнациональных отношений; осуществлению контроля над реализацией государственной национальной политики; а также мониторингу и предупреждению любых возможностей возникновения конфликтов на национальной и религиозной почве.

Конституция РФ признает изначальную полиэтничность России – в основном законе государства используется определение «многонациональный» [1]. Понятие «многонациональный российский народ» представляется как расширение концепта «нация», демонстрирующее одновременное этническое разнообразие, полиэтничность и единство на основе многовековой государственности. Нация – это социальная общность, исторически формируемая и отличающаяся устойчивым осознанием собственной этнической идентичности, основанном на единстве историко-культурного и ценностного развития, экономических связей, территории, взаимодействия с природой, психологии и характера, единых лингвистических корнях, самобытном мировоззрении и миропонимании. Все эти аспекты проявляются как внутри общности, так и в ее взаимоотношениях с другими народами и культурами. Иными словами, нация – исторический способ человеческого единения. Специфика российской нации – многонационального российского народа – в том, что этнические группы сохраняют определенные этнокультурные черты, самобытность на высоком уровне при постоянном взаимодействии и переплетении культур и относительной модернизации.

Формулировка основного закона подразумевает, что государство признает равенство, ценность и суверенитет этнических культур и не ставит цели управлять этнокультурными процессами. При этом государство поддерживает интеграцию этнических групп для их вхождения и сохранения в составе российского народа. Как отмечает Р.Г. Абдулатипов, нельзя не согласиться с тем, что основная беда России – то, что ее уникальная многонациональность на данный момент – проблема нашего государства, а не позитивный фактор его единения и укрепления [2]. Данное положение вещей тем абсурднее, что Россия – исторически сложившийся союз, общность коренных народов с многовековой историей и самобытными культурами, развивавшимися на единых нравственных и этических основаниях.

Демократические принципы политики России, направленные на построение гармоничных взаимоотношений между народами, определены основным законом нашего государства – Конституцией РФ – и законами международного права. Равенство прав и свобод человека и гражданина, которое не зависит ни от его пола, расы, национальности и языка, ни от его происхождения, материального и социального положения, места жительства, исповедуемой религии, гарантируется в ст. 19 Конституции РФ [3].

Признание этнических общностей субъектами политики на национальном и международном уровнях в первую очередь продиктовано необходимостью придать им политико-правовой статус. Права народов (наций) признаны современным международным правом как «права солидарности» или «права человека третьего поколения».

В российском законодательстве подобная возможность предусмотрена федеральным законом «О национально-культурной автономии». В нем установлены такие нормативно-правовые рамки, в которых значительно упрощаются проработка и решение вопросов национального развития, поскольку проявляется собственно сам носитель и выразитель интересов соответствующей этнической общности, в данном случае – национально-культурная автономия: общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, действующее на основе добровольной самоорганизации и участвующее в решении вопросов развития языка, национальной культуры и образования. Право на учреждение национально-культурной автономии в равной степени принадлежит всем без исключения народам Российской Федерации, но наиболее актуально оно для национальных меньшинств [4].

Вне законодательного регулирования оказался вопрос о возможности состоять сразу в двух и более национально-культурных автономиях. Учитывая существование феномена амбивалентной идентичности, данная проблема должна решаться положительно. Не должно существовать необоснованных законодательных ограничений права иностранных граждан на участие в национально-культурной автономии, если они постоянно проживают в России.

Образование национально-культурных автономий не подменяет и не ликвидирует национальные общественные объединения, среди которых могут быть и выступившие в качестве учредителей национально-культурной автономии. В настоящее время в субъектах Федерации действуют на законном основании и те и другие объединения граждан. Такой порядок вполне оправдан при условии, что его осуществление отражает важную функцию национально-культурной автономии, связанную с координацией деятельности разных национальных общественных объединений граждан одной этнической общности.

В качестве иллюстрации достижений в сфере этносоциальной политики можно привести позитивные аспекты языковой государственной политики: на сегодняшний день в системе российского образования действует около 9 000 национальных школ. В федеральных масштабах

организовано радиовещание на 56 языках и телевидение – на 69, а также издаются сотни периодических печатных СМИ на языках национальных меньшинств. Органы власти субъектов РФ оказывают поддержку в вопросах изучения языков дисперсно расселенных этнических меньшинств, таких, например, как корейцы, цыгане, греки, немцы, евреи и многие другие [5].

Тем не менее поддержка стратегии сохранения и развития родных языков всех народностей, населяющих Россию, не должна наносить ущерба государственному языку, которым является русский, исходя из ч. 1 ст. 68 Конституции РФ. Кроме того, преподавание русского языка на уровне, не соответствующем общепринятым в стране нормам и стандартам, можно расценивать как нарушение права национальных меньшинств на равный гражданский статус в собственном государстве, который также обеспечивается знанием и свободным владением государственным языком.

В странах с демократическим устройством, базирующимся на разграничении полномочий, культурные религиозные и языковые автономии имеют три основные формы реализации:

а) высокая степень языковой автономии, основанная на совпадении языковых границ с территориальными субъектов Федерации и реализованная в форме федерального устройства (Испания, Бельгия, Канада);

б) автономные школы религиозных и (или) языковых меньшинств, полностью финансируемые государством (Бельгия, Нидерланды);

в) отдельно действующее гражданское право, касающееся регулирования вопросов брака, развода, осуществления опеки и усыновления [6].

И международное, и российское право закрепляет за каждым гражданином «право выбора» любой национальной принадлежности, которую российское конституционное право определяет как принадлежность лица к конкретному этносу. В частности, статья 26 Конституции РФ содержит признание права каждого самостоятельно и свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Основное внимание в данном случае необходимо сосредоточить на понятии «право», которое заменило термин «обязанность», употребляемый в контексте данной статьи ранее. Следовательно, запрещено каким-либо образом принуждать гражданина определять свою национальную принадлежность и указывать ее, например, в паспорте, что повлекло за собой изъятие графы «национальность» из разных учетных документов. Это означает фактическое право индивида не только на выбор, но и на отказ, пусть и формальный, от любой национальности и тех социальных маркеров, которые ей соответствуют.

Паспорт гражданина РФ не содержит специально отведенного места для указания национальной принадлежности. При этом очевидно, что такой серьезный документ, как паспорт, не может заполняться в произвольном порядке. Подобный подход стимулирует формирование тенденции виртуализации этничности («индивидуального этнического плюрализма» или «полиэтнической идентификации»). Поэтому необходимо понимание того, что национальное меньшинство существует в том случае, если нет сомнений по этому поводу в общественном сознании большинства граждан. Этническое меньшинство является такой группой, которая признается за пределами границ государства.

На эффективность обеспечения целостности страны огромное влияние оказывает государственная структурная политика, касающаяся национальных и этнических групп. Условно можно выделить три наиболее приемлемые стратегии регулирования взаимодействия между титульной нацией и этническими меньшинствами. Это так называемые стратегии устранения, контроля и признания.

Стратегия устранения выстраивается на преодолении неоднородности и партикулярных свойств «собирания народа», которые проявляются в рамках одного политического сообщества. В данном случае на первый план выдвигаются базовые этнокультурные общности и морально-политическая принадлежность к единому государству, политическое большинство прямо или косвенно ассимилирует и унифицирует этнические структуры и общности в единую институционально-территориальную структуру, нивелируя этнонациональные признаки и особенности. Таким образом достигается стабильная гомогенность общества.

Стратегия контроля реализуется за счет обеспечения властной монополии институционального большинства путем систематического отстранения от участия в этом процессе меньшинства, не исключая символики самоопределения последнего – элементов самоуправления, автономных механизмов этноконтроля, работающими в условиях территориальной и предметной ограниченности. Этнокультурная разобщенность государства и обостренность этнической приверженности меньшинств нивелируются и толерируются большинством в пределах, необходимых для обеспечения властной гегемонии. Для достижения поставленной цели могут применяться административно-авторитарные методы, такие как обеспечение раздельного существования групп, и формально-демократические процедуры – соблюдение принципа большинства при принятии жизненно и политически важных решений.

В рамках стратегии признания большинство устанавливает модель социокультурного существования разных этнических групп, которая предполагает достижение ценностно-нормативного общественного консенсуса, основанного на взаимных компромиссах между этническим

большинством и меньшинствами. При этом направленно принимаются протекционистские, в том числе институциональные, меры по созданию условий для развития этнической идентичности меньшинств как автономных нормативно-моральных субъектов. В более радикальном варианте этнокультурные группы предстают в качестве равноправных политико-правовых субъектов, культурная автономия этнических меньшинств дополняется административной, они наделяются политической субъектностью.

Государственное управление этноконфессиональными отношениями в современной России сформировалось на основе территориального понимания права наций на самоопределение и характеризуется тем, что национально-государственное устройство страны с момента распада СССР находится в состоянии становления. История отечественного федерализма не очень длинна и насчитывает немногим более двух десятилетий. Его развитие постоянно сталкивается с влиянием предыдущего политического наследия.

Дискуссии по вопросам разграничения полномочий и роли национального фактора в развитии России особенно обостряются в периоды всевозможных кризисов. Так, сразу после распада СССР в национальных районах Российской Федерации суверенитет стал пониматься иначе, чем прежде. Заботу о сохранении этнонации, родного языка, развитии национальной культуры, быта, традиций представители титульных наций начали трактовать как жизненную необходимость. В результате в большинстве национальных субъектов РФ, даже в тех, где доля представителей титульной нации была наименьшей, к власти в этот период пришли представители «своей» коренной национальности. Это был вполне объективный процесс, бороться с которым в силу обострившихся национальных чувств и предпочтений граждан было бы просто бесполезно.

Например, в 1990-е гг. система управления национальной, региональной политикой и федеративными отношениями подвергалась тотальному преобразованию, вызванному рядом реформ системы управления и изменениями в составе правительства. Вновь назначенные руководители стремились получить дополнительные административные и финансовые ресурсы, что в совокупности с другими негативными факторами «переходного периода» отрицательно влияло на эффективность работы всей системы государственного управления этносоциальными отношениями [7].

В результате реализации Концепции государственной национальной политики и мер, направленных на укрепление российской государственности, в 2000-е гг. удалось приостановить дезинтеграцию и заложить предпосылки формирования нового общероссийского гражданского самосознания, используя в качестве базиса общую историю и судьбу народов, населяющих страну. Госполитика в сфере этносоциальных отношений реализуется в рамках Стратегии государственной национальной политики РФ, рассчитанной до 2025 г. и базирующейся на принципах построения демократического федеративного государства. Стратегия служит основой для координации деятельности органов власти федерального и регионального масштабов и их взаимодействия с институтами гражданского общества [8]. Главная цель государственной национальной политики – активизация разностороннего сотрудничества народов, населяющих Россию, развитие их национальных языков и культур.

В области этносоциальных отношений государственная политика должна иметь комплексный межотраслевой социально ориентированный характер и реализовываться в рамках стратегического планирования в сферах обеспечения государственной (национальной) безопасности, социально-экономического развития миграционной и молодежной политики разных уровней, а также образования и культуры. Достижение всех перечисленных целей возможно лишь совместными усилиями общества и государства, основанными на принципах конституционной демократии, федерализма, единства, патриотизма и социальной справедливости. Это является неоспоримым залогом стабильного и суверенного развития нашей страны в экономической, социокультурной и политической областях, а также обеспечения национальной безопасности.

#### **Ссылки:**

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Абдулатипов Р.Г. Каждый этнос – феномен общества [Электронный ресурс] // Ватандаш. 2004. № 1. С. 17–21. URL: <http://www.abdulatipov.ru/index.php/mylibrary/materials/98-20040101-qq> (дата обращения: 24.10.2017).
3. Конституция РФ. Ст. 19.
4. Tordia I.V., Savchenko S.A. Influence of the Constitutional and Legal Science on the Formation of Modern Public Policy for Human Potential Protection // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2016. Vol. 7, no. 4.
5. Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 18.
6. Правовое проактивное управление в сфере этноконфессиональной политики : учебное пособие (практикум) / сост. Э.Т. Майборода. Ставрополь, 2017. 164 с.
7. Российская цивилизация: в поисках новой идентичности : коллективная монография / авт. колл.: В.А. Авксентьев [и др.]. Ставрополь, 2014. 200 с.
8. Шарова Т.В. Конституционно-правовые основы государственной национальной политики как решающий фактор государственной целостности и независимости Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 3–6.

## References:

- Abdulatipov, RG 2004, 'Every ethnic group is a phenomenon of society', *Vatandash*, no.1, pp. 17-21, viewed 24 October 2017, <<http://www.abdulatipov.ru/index.php/mylibrary/matelials/98-20040101-qq>>, (in Russian).
- Avksentyev, VA (et al.) 2014, *Russian civilization: in search of a new identity*, collective monograph, Stavropol, 200 p., (in Russian).
- Mayboroda, ET (comp.) 2017, *Legal proactive management in the field of ethnic and regional policy*, textbook (workshop), Stavropol, 164 p., (in Russian).
- Sharova, TV 2016, 'Constitutional and legal bases of the state national policy as the key factor of the state integrity and independence of the Russian Federation', *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*, no. 4, pp. 3-6, (in Russian).
- Tordia, IV & Savchenko, SA 2016, 'Influence of the Constitutional and Legal Science on the Formation of Modern Public Policy for Human Potential Protection', *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, vol. 7, no. 4.
- Vasileva, LN 2015, 'Russian Identity: Legal Conditions of Formation', *Journal of Russian Law*, no. 2, p. 18. <https://doi.org/10.12737/7540>.