

# ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА  
Валентин Иванович Никитин

Российская Федерация является полинациональным государством, и национальный вопрос накладывает свой отпечаток на состояние всех сфер общественных отношений в Российской Федерации. Улучшение общей атмосферы межнациональных отношений, строительство подлинного федерализма – это вопросы, от решения которых в значительной степени зависит построение в стране гражданского общества. Поэтому нашему государству совершенно необходимо иметь четко выверенную стратегию в сфере регулирования межнациональных отношений; без четко продуманной и последовательно осуществляемой государственной национальной политики нельзя успешно строить российскую государственность.

С учетом накопленного отечественного и зарубежного опыта мы стремимся совершенствовать существующую практику регулирования межнациональных отношений, а также выработать новые подходы к формулированию целей и задач государственной национальной политики. Именно это направление является определяющим в деятельности нашего Комитета Государственной Думы по делам национальностей.

Процесс формирования демократического правового государства предполагает создание широкой правовой базы по всем направлениям внутренней и внешней политики, адекватно отражающей потребности общества. Это касается и межнациональных отношений.

Практика разработки и применения законодательства в сфере национальной политики, особенно в субъектах Российской Федерации, показала острую необходимость не только принятия федеральных законов по проблемам межнациональных отношений, но и закрепления на законодательном уровне основных направлений деятельности государства в отношении взаимодействия и национально-культурного развития народов Российской Федерации в целом.

Важнейшим шагом в определении основных задач государственной национальной политики явились разработка и принятие в 1996 году основополагающего документа по национальному вопросу – Концепции государственной национальной политики Российской Федерации.

В начале своей деятельности Комитет искал те формы, направления работы, на которых можно было наиболее эффективно решать поставленные перед нами вопросы: формировать общественное законодательство в сфере национальной политики.

С учетом основных положений Концепции по инициативе нашего Комитета Государственная Дума приняла целый ряд законов. Назову такие, как «О национально-культурной автономии», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах», «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О языках народов РСФСР», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», и другие.

Сейчас, по моему мнению, наступил новый этап нашей работы. Мы проанализировали накопленный опыт, определили мотивации в области законодательства и приступили к формированию полнокровной правовой базы в сфере межнациональных отношений. При этом Комитет активно сотрудничает с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с национальными и общественными объединениями, а также и с другими комитетами Государственной Думы.

С принятием Концепции был сделан значительный шаг на пути формирования взвешенной национальной политики, соответствующей нынешнему этапу развития нашего общества. В Концепции нашли отражение система современных взглядов, принципов и приоритетов, которыми должны руководствоваться в своей деятельности в сфере национальных отношений органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, национальные общественные объединения и граждане. Концепция учитывала необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур.

Я уже отмечал необходимость четкой формулировки постулатов государственной национальной политики. Однако сегодня недостаточно лишь сформулировать национальную политику. Она должна иметь самостоятельную правовую базу, иметь свой механизм регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях. Назрела необходимость создания правового механизма деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, национальных общественных объединений, граждан по формированию в российском обществе необходимого уровня и качества межнациональных отношений, предупреждения и предотвращения межнациональных конфликтов, обеспечения конституционных прав граждан и народов Российской Федерации на национально-культурное развитие.

Такую цель имеет проект федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации».

Законопроект определяет правовые основы государственной национальной политики Российской Федерации в целях обеспечения прав народов России на национальное развитие. Концепция законопроекта исходит из того, что в государственном строительстве принимали участие практически все проживающие в ней народы. Поэтому необходимо умело использовать национальную составляющую нашей государственности. Конечно же, тут неприменимы унитаристские подходы, унификация культур, языков. В то же время непозволителен и резкий отход от того общего национально-культурного исторического богатства, которое накоплено российскими народами. Взаимоуважение народов, взаимодействие национальных культур, традиций – вот ключи к взаимопониманию, сотрудничеству. С учетом этих моментов и должна строиться государственность в многонациональной России.

В законопроекте закрепляется специфика формирования современного российского общества, которая заключается в том, что становление качественно нового уровня межэтнических отношений тесно связано с процессом развития российского федерализма. С учетом экономических, исторических, этнических, географических и иных факторов новая федерация может быть прочной лишь при условии соблюдения принципа «единство в многообразии», предполагающего точное определение пределов полномочий федерального центра и субъектов Федерации.

Положения, содержащиеся в тексте законопроекта, призваны в своей совокупности создать правовые основы обеспечения национального развития всех народов России. Являясь рамочным, данный федеральный закон будет способствовать принятию подобных законов субъектами Российской Федерации, формированию единого правового поля в сфере государственной национальной политики России.

Сегодня все увереннее прокладывает себе дорогу идея защиты коллективных прав народов. Отсюда – идея о необходимости создания в государственно-правовой системе Российской Федерации института Уполномоченного Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации. Представляется необходимым создать структуру, призванную обеспечить права и интересы различных этнических общностей, то есть коллективные права. Исходя из этого, Комитет разработал проект федерального закона «Об Уполномоченном Федеральном Собрании Российской Федерации по правам народов Российской Федерации».

Данный институт – это внутренняя структура Федерального Собрания Российской Федерации, которая в некоторой степени призвана закрепить историческую преемственность канувшей в Лету палаты национальностей, что для Российской Федерации крайне актуально.

Создание института Уполномоченного призвано способствовать органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, законодательным, исполнительным и судебным осуществлять свои полномочия в деле регулирования и защиты прав народов на национально-культурное развитие. Добавлю, что при разработке данного законопроекта мы внимательно изучили также международный опыт, в частности, опыт создания и функционирования в ряде государств так называемого института омбудсменов.

Принципиальным вопросом, непосредственно вытекающим из проблемы федеративного развития, сохранения единства и целостности Российского государства, является вопрос о взаимоотношениях идеи этнической государственности и национально-культурного вектора реализации прав народов. Унаследованный от прошлого времени принцип этнотерриториальной автономии имел определенные позитивные черты, но вместе с тем как принцип защиты прав народов создание национально-территориальных образований имеет и фундаментальные недостатки. Так, с точки зрения формальной логики он работает как механизм защиты этнических обществ только тогда, когда они компактно проживают в определенном районе и в общем случае образуют там большинство населения. В таком случае этническая государственность оставляет за бортом представителей той или иной национальности, не проживающих на территории соответствующего национально-государственного образования. Такая конструкция и действующая практика российского федерализма позволяют говорить о противоречиях фундаментальному принципу равенства прав народов в случае наличия народа-медиума, проживающего везде и одновременно как бы нигде. В данном случае речь идет о русском народе.

Именно национально-культурная автономия, по нашему мнению, должна была стать важным шагом в формировании нового экстерриториального принципа реализации прав народов Российской Федерации, позволяющего избежать отмеченных противоречий. Экстерриториальный принцип защищает не только интересы национальных меньшинств, но и интересы всех этнических общностей, в том числе и русского народа.

Институт национально-культурной автономии сегодня успешно развивается. НКА, как показывает практика, уже занимают свое место в построении гражданского общества. В ходе реализации принятого в 1996 году Федерального закона «О национально-культурной автономии» (с изменениями 2003 года) к настоящему времени созданы и действуют сотни национально-культурных автономий различных уровней, в том числе 14 федеральных национально-культурных автономий.

Мы считаем, что национально-культурные автономии в России – один из существенных ресурсов построения гражданского общества. В целях улучшения взаимоотношений с ними при Комитете создан Совет по ФНКА.

Среди законопроектов особое место занимает проект федерального закона «О русском народе».

Несмотря на то, что русский народ сыграл исторически главную роль в формировании и развитии отечественной государственности, он пока не рассматривается в качестве объекта национальной политики. Термин «русский народ» отсутствует в Конституции Российской Федерации, вообще в законодательстве Российской Федерации. Законодательные основы статуса и этнокультурного развития русского народа сегодня нельзя считать полностью обеспеченными. В последние годы этот факт все более осознается в обществе.

Русские нуждаются в таком же внимании к себе, как и все другие народы Российской Федерации, и в то же время решение проблемы русского этноса не должно нарушать равенства прав других народов Российской Федерации. Оно заключается в сохранении, укреплении единства и целостности Российской Федерации, в принятии законодательных актов, заключении международных договоров, дающих твердую гарантию защиты интересов всех народов независимо от численности, защиты прав соотечественников за рубежом. Потребности и интересы русского народа в полной мере должны учитываться в федеральных и региональных программах, в политической, экономической и культурной жизни республик, автономных образований, всех субъектов Российской Федерации.

Через законопроект красной нитью проходит идея о том, что русские, проживающие за пределами Российской Федерации, имеют неотъемлемое право на поддержку Российским государством их стремления сохранить этническую, духовно-культурную самобытность или вернуться в Россию.

Таким образом, данный закон призван способствовать обеспечению единства всего русского народа, защите его прав, укреплению его национального самосознания.

Одним из важнейших вопросов государственного строительства в многонациональной России является проведение правильной, адекватной современной обстановке государственной языковой политики.

Вообще вопросы государственной языковой политики находятся в тесной связи с государственной национальной политикой, являются барометром и в определенной степени катализатором общественно-политических процессов и настроений в обществе, требующих решения как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В общественном сознании она стала увязываться не только с этнокультурными проблемами, но и с задачами укрепления государственности, единства и целостности России.

Нормативные правовые акты о языках неизбежно оказывают воздействие на социальную, экономическую и культурную стороны жизни граждан. Сошлемся, например, на Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (в редакции от 24 июля 1998 года).

Необходимость принятия данного нормативного правового акта была вызвана тем, что в Законе Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» 1991 года, предоставившем в контексте демократического развития общества всем народам равные права на развитие родных языков независимо от количества носителей этих языков, а также право республикам устанавливать свои государственные языки, не были учтены языковые интересы других субъектов Российской Федерации.

В соответствии с этим законом все субъекты Федерации, а не только республики, получили право создавать законодательную базу об изучении, сохранении и развитии языков народов, проживающих на их территориях. В результате законы о языках приняли Ханты-Мансийский автономный округ, Московская, Вологодская области и ряд других субъектов Федерации.

Особое значение Комитет придает проблеме государственной поддержки русского языка, который согласно статье 68 Конституции Российской Федерации имеет статус государственного языка на всей территории России и является одним из самых эффективных факторов сплочения русского общества. Совместно с комитетами Государственной Думы по культуре и туризму, по образованию и науке Комитет разработал проект федерального закона «О государственном языке Российской Федерации», который был принят Государственной Думой 5 февраля 2003 года. Однако Со-

вет Федерации не одобрил этот федеральный закон по ряду позиций редакционного порядка. После доработки в Согласительной комиссии закон будет рассмотрен на пленарном заседании Государственной Думы и, думается, будет принят депутатами. Закон направлен на обеспечение использования русского языка как государственного языка Российской Федерации на всей территории России, обеспечение прав граждан Российской Федерации на пользование государственным языком.

Комитет выступил одним из разработчиков проекта модельного закона для государств – участников Содружества Независимых Государств «О языках», который направлен на регулирование правил использования языков в официальных сферах общения в странах СНГ и повышение статуса русского языка на пространстве Содружества.

Требуют своего разрешения проблемы репрессированных в прошлом народов, защиты прав коренных малочисленных народов, национальных меньшинств. Должны стать нормой бережное отношение к их языкам, культурным традициям и обычаям.

В связи с распадом СССР возникли неконтролируемые миграционные потоки, с которыми власти не могут справиться до сих пор. Проблемы миграции усугубляются еще и тем, что в ней все более явно проявляется этническая составляющая. Все еще не решены многие вопросы возвращения на историческую родину соотечественников, проблемы их обустройства. Проведенные по инициативе Комитета в 2002 году парламентские слушания «Миграция в России: проблемы и противоречия» способствовали принятию Правительством Российской Федерации в марте 2003 года Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, которая представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами.

Принятие данного документа – очень важный шаг, однако многие конкретные вопросы миграции остаются пока не решенными. Мы работаем над рядом законопроектов, в которых это явление получило бы законодательное регулирование. Причем сегодня очевидно, что для того, чтобы миграционные потоки соответствующим образом контролировались, чтобы можно было говорить о миграционной политике как отдельном и важном направлении государственной политики, нужен не один закон, а целый их пакет.

Многонациональность общества при ухудшении социально-экономических условий отрицательно сказывается на межнациональных отношениях, приводя к возникновению межнациональных конфликтов.

Для того чтобы сформировать механизм противодействия межнациональным конфликтам, Комитет работает над законопроектом «О предупреждении и предотвращении межнациональных конфликтов в Российской Федерации». Целью данного законопроекта является недопущение межнациональных конфликтов для решения национальных проблем, охрана конституционных прав человека и гражданина от нарушений, совершаемых по признакам национальной принадлежности и политическим мотивам, предотвращение насильственных действий в процессе возникновения и урегулирования межнациональных конфликтов.

Нужно сказать, что законотворческая работа – самое важное, но не единственное направление работы Комитета. Комитет участвует во многих мероприятиях по национальным проблемам, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, международными организациями, национально-культурными автономиями и другими национальными общественными объединениями и движениями Российской Федерации.

Мы провели ряд парламентских слушаний, так как считаем это важнейшим делом. Обычно мы выносим на них проекты законов или какую-то крупную проблему с тем, чтобы в практической работе учесть мнения специалистов, ученых, практиков-управленцев и чтобы, таким образом, будущий закон в максимальной степени отвечал жизненным реалиям, велениям времени.

За время своего существования Комитет провел несколько десятков парламентских слушаний. В 2003 году они были посвящены следующим проблемам: «Законодательное обеспечение предупреждения терроризма: этноконфессиональный аспект»; «Состояние и перспективы законодательного регулирования языковых отношений в странах СНГ»; «О мерах, принимаемых органами государственной власти, по возвращению вынужденных переселенцев в Пригородный район

Республики Северная Осетия – Алания»; «Демографическая ситуация и миграционная политика на российском Дальнем Востоке» (совместно с рядом других комитетов); «Семинар-совещание председателей законодательных (представительных) органов государственной власти и руководителей подразделений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «О законодательном обеспечении реализации государственной национальной политики» (совместно с Законодательным Собранием Краснодарского края).

Кроме того, в 2003 году депутаты и работники аппарата Комитета приняли участие в проведении свыше двух десятков «круглых столов», конференций и семинаров, посвященных различным законопроектам, разрабатываемым в Комитете, а также по таким проблемам, как «Межнациональные отношения: стабилизация обстановки и мира на Северном Кавказе», «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и система парламентаризма в Российской Федерации: реальность и перспектива», «Славянский мир: исторический опыт и современные проблемы», «Роль и значение национальных организаций России в деле укрепления государственности и гражданского общества в Российской Федерации», «О месте и роли национально-культурной автономии в системе местного самоуправления» и т.д.

Указанные мероприятия проходили не только в Москве; многие из них были выездными, в других субъектах Федерации: в Санкт-Петербурге, Хабаровске, Нальчике, Магасе, Перми, Нерюнгри, Сочи, Элисте, Нижнем Новгороде, Пятигорске, в других городах.

Все это подтверждает, что нельзя игнорировать вопрос институционального оформления государственной национальной политики. Без координации работ комитетов Государственной Думы по культуре, образованию и науке, по международным делам, СНГ, по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению (что мы и делаем) совместно с соответствующими министерствами и ведомствами очень сложно говорить о влиянии этноконфессионального фактора в предупреждении территориальных межэтнических конфликтов. Но как бы ни говорили, что халва сладка, нам от этого слаще не станет.

Немаловажное значение для реализации государственной национальной политики имеет и наличие в стране центра, координирующего усилия государственных и общественных структур в сфере регулирования межнациональных отношений. К сожалению, должен констатировать, что подобного центра, не считая нашего Комитета, в масштабе страны сегодня практически нет. Поэтому представляется необходимым воссоздание в системе исполнительных органов государственной власти соответствующего органа, причем как на уровне федеральном, так и на уровне субъектов Федерации.

Наша страна находится сегодня в поиске ответов на фундаментальные вопросы, поставленные перед ней историей и новыми реальностями современного мира, – ответов, которые должны быть даны в том числе и посредством проведения разумной и действенной государственной национальной политики.