

ПРАВОВОЕ ПОЛЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
Евгений Николаевич Трофимов

Современное мировое сообщество пытается балансировать между двумя тенденциями, действующими в разных сферах общественной жизни: глобализация в сфере мировой экономики и резкое усиление национальных движений в общественно-политической сфере.

Объективный характер этих тенденций, своеобразие форм их проявления и взаимодействия накладывают свой отпечаток не только на историческую судьбу того или иного народа, той или иной цивилизации, но и на судьбу всей мировой цивилизации на XXI столетии ее развития.

Тенденции глобализации и национализации общественно-политической жизни в полной мере характерны и для Российской Федерации.

Политико-территориальное деление страны определяют 89 субъектов Федерации, различающиеся по территории, численности населения и параметрам социально-экономического развития. В стране проживает более 160 наций и народностей, объединенных единой территорией и общей судьбой.

Почти четверть субъектов Российской Федерации образованы по национально-этническому признаку. Только на Северном Кавказе существует 13 национально-государственных и административно-территориальных образований, в которых сейчас проживает более 20 млн. человек, представляющих свыше 100 национальностей, народностей и этнических групп, исповедующих практически все мировые религии.

Многонациональность российской цивилизации сложилась исторически, а не на основе миграции, что характерно для таких стран, как, к примеру, США, Франция, Германия и ряд других. И именно в этом уникальность многонациональности России, важнейшая особенность и основа жизнеспособности и мощи российской цивилизации, что не раз было доказано в критические для России периоды ее истории.

Народы, ее составляющие, не пришли в Россию со «стороны» – они в ней рождались, ее формировали, развивали и защищали ее в трудные времена, ибо Россия для них не просто государство, в котором они вынуждены жить. Россия для всех наций и народностей нашей страны – единое и общее Отечество. Именно это обстоятельство подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении в г. Чебоксары 5 февраля 2004 года, говоря о едином российском народе, о единой российской нации.

К сожалению, приходится констатировать, что есть силы, которые не заинтересованы в возрождении нашей страны, не заинтересованы в благополучии и достатке россиян, не заинтересованы в единстве и целостности многонациональной России.

Успех реформаторского курса действующего Президента России для этих сил неприемлем, ибо рушатся их надежды на реставрацию старых порядков, на реанимацию партий старой власти, на продолжение грабежа населения и уничтожение России как самостоятельного государства.

В борьбе против России, против Президента и российского народа эти силы сделали ставку на международный терроризм.

События августа–сентября 2004 года и их кульминация – Бесланская трагедия – потрясли весь цивилизованный мир. Запредельная жестокость и цинизм убийц детей, женщин и стариков поставили вне закона как исполнителей, так и организаторов этого чудовищного преступления.

Эта трагедия пронзила наши сердца и души, разделила жизнь живущих на «до» и «после» Беслана. Она кардинально изменила и наше мировосприятие, ибо стало предельно ясно: пришла беда – враг, жестокий и коварный, у ворот нашего дома.

Террористическая интервенция против России заставляет по-новому взглянуть и на внутреннюю политику нашего государства. Сейчас, как никогда ранее, предельно ясно, что в системе средств, направленных на укрепление единства и сплоченности народов России, важнейшая роль принадлежит национальной политике нашего государства.

С учетом последних событий можно говорить и о том, что от ее эффективности сейчас в определяющей степени зависят исторические судьбы не только отдельных народов России, но и судьба самой Российской Федерации.

Эффективность государственной национальной политики во многом определяется ее законодательной базой, адекватно отражающей процессы, происходящие в этнонациональной сфере современного российского общества.

Следует признать, что за период работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации прошлых созывов такую законодательную базу создать не удалось.

С формирования Государственной Думы четвертого созыва ситуация в этой области принципиально изменилась. В России, впервые в ее истории, появилась и окрепла политически ответственная законодательная власть. Налажено продуктивное взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти, в том числе – и по вопросам разработки и реализации современной государственной национальной политики.

Поэтому одна из важнейших задач, стоящих сейчас перед Государственной Думой России четвертого созыва, состоит в том, чтобы подготовить и принять пакет законопроектов, создающих современное правовое поле государственной национальной политики Российской Федерации в новых условиях ее развития и на длительную перспективу.

Координация законотворческой работы российского парламента в этой области возложена на Комитет по делам национальностей, образованный в структуре Государственной Думы еще в 1994 году.

По итогам парламентских выборов 2003 года состав Комитета по делам национальностей качественно обновился, что позволило приступить к законотворческой и научно-экспертной работе по совершенствованию концептуальной и нормативно-правовой базы реализации государственной национальной политики.

Можно, с определенной долей условности, выделить несколько основных направлений деятельности Комитета в этой области.



Первое из них состоит в максимальном вовлечении в законотворческий процесс по проблемам национальной политики представителей этнонациональных сообществ и национально-культурных общественных объединений.

Ранее Комитетом был подготовлен и принят Государственной Думой Федеральный закон «О национально-культурной автономии». Данный закон наряду с Федеральным законом «Об общественных объединениях» можно считать одним из базовых в плане правового регулирования самоорганизации этнонациональных процессов в России. Закон закрепил право граждан на создание общественных объединений по национально-культурному признаку и создал правовые условия для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

К настоящему времени в России создано 15 федеральных национально-культурных автономий (ФНКА). В целях координации их деятельности при Комитете создан Совет председателей федеральных национально-культурных автономий.

На заседаниях Совета регулярно обсуждаются теоретические и политические проблемы законодательного регулирования этнонациональных процессов, а также тексты законопроектов, вносимых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Перед нашим Комитетом стоит и задача способствовать, с участием ФНКА, процессу практической реализации Федерального закона «О национально-культурной автономии», а также проводить совместную работу по дальнейшему совершенствованию норм этого закона. В частности, сейчас рассматривается вопрос о внесении дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части включения в перечень форм общественных объединений такой формы, как «национально-культурная автономия».

Еще одним направлением деятельности Комитета по делам национальностей является законодательное обеспечение прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

С участием членов нашего Комитета разрабатывались и были приняты федеральные законы «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», «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 ряд других законов, затрагивающих потребности и интересы российских этносов в области экономической и культурной жизни, образования, религии и общественно-политической деятельности.

Во втором чтении принят законопроект «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части отнесения общин коренных малочисленных народов к одной из форм некоммерческой организации. Этот законопроект направлен на обеспечение общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также других регионов России правовых условий для сохранения и развития традиционного природопользования, промыслов и натурального хозяйства, крайне важных для них, – с учетом суровых климатических условий жизнедеятельности в этих районах России.

Третье направление деятельности Комитета по делам национальностей связано с участием в разработке законодательной базы по обеспечению безопасности и усилению борьбы с международным терроризмом.

Перед членами нашего Комитета стоит задача конкретизировать и усилить уголовную ответственность за преступления, связанные с экстремистской деятельностью, законодательно закрепить ответственность прямых и косвенных участников террористической деятельности.



Первостепенное внимание в связи с этим члены Комитета уделяют проблемам Северо-Кавказского региона – ввиду особенностей политической ситуации и социально-экономического развития данного региона, его географической уязвимости для действий международного терроризма.

Заместитель Председателя Государственной Думы и член Комитета по делам национальностей В.С. Катренко возглавляет Комиссию Государственной Думы по проблемам Северного Кавказа. В состав Комиссии входит 18 депутатов Государственной Думы, хорошо знающих проблемы и традиции населения Северного Кавказа.

Заседания, проведенные Комиссией, выявили тесную взаимосвязь между решением проблем противодействия вылазкам международных террористов, урегулирования ситуации в Чеченской Республике и решением проблем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Парадокс ситуации в том, что на Северном Кавказе – одном из богатейших регионов России – почти все республики являются дотационными. Вероятно, это во многом вызвано и тем, что были допущены стратегические просчеты в региональной политике субъектов этого региона, что неизбежно привело к негативным явлениям в межнациональных процессах Северного Кавказа.

Комиссией начата работа по мониторингу социально-экономической ситуации в Северо-Кавказском регионе и подготовке основных направлений программы законотворческих действий Государственной Думы по решению проблем занятости, развития предпринимательства, агропромышленного сектора экономики, образования и социальной защиты – с учетом специфики каждого субъекта этого региона.

В интересах решения проблем Северо-Кавказского региона, да и других регионов страны, важную роль играют инициативы Президента Российской Федерации, изложенные им 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства России.

Эти инициативы направлены на укрепление органов исполнительной власти, повышение роли Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Поэтому внесенный Президентом в Государственную Думу законопроект нацелен на поддержку у членов Комитета по делам национальностей и фракции «Единая Россия».

Принятие этого законопроекта позволит применительно к Югу России осуществить программу социализации Северного Кавказа, преодолеть безработицу, сформировать эффективную правоохранительную систему, привлечь общественность к решению проблем, накопившихся в сфере культуры и образования, и в конечном счете снизить социальную напряженность и разрешить возникшие межэтнические противоречия в данном регионе.

Инициативы Президента были поддержаны и российской общественностью на прошедшем в сентябре 2004 года IV Международном конгрессе «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру», который стал важнейшим событием на учной и общественно-политической жизни Юга России.

Образование в структуре Правительства Российской Федерации Министерства регионального развития Российской Федерации значительно повышает ответственность федерального центра за решение проблем государственной национальной политики. Комитет по делам национальностей сейчас активно взаимодействует с этим министерством в плане оказания консультативной помощи в вопросах формирования в рамках министерства департамента, который должен курировать вопросы развития этнонациональных отношений.

Очевидно, что для конкретных шагов в области практической реализации государственной национальной политики исключительное значение имеет бюджетное финансирование. Поэтому члены нашего Комитета рассматривают обсуждение и принятие внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта о федеральном бюджете на 2005 год как приоритетное направление своей деятельности.

Тем более что одна из особенностей федерального бюджета на 2005 год состоит в создании в регионах новой системы социального обеспечения граждан, которая позволит продолжить реформирование налоговой и пенсионной систем, повысить доходы граждан и уси-



лить хозяйственную самостоятельность субъектов Федерации, что в конечном счете будет способствовать улучшению межнационального климата в нашей стране.

Однако, на наш взгляд, для проведения конструктивной государственной национальной политики необходима соответствующая финансовая база, то есть выделение в федеральном и региональном бюджетах специального раздела – раздела о финансировании мероприятий по программам этнонационального развития субъектов Российской Федерации.

Несмотря на положение принятого еще в 1998 году Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в приложение 3 к Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации», предусматривающего концентрацию расходов федерального бюджета в едином разделе бюджетной классификации для поддержки регионального и национального развития, а также принятых в этих целях федеральных и региональных программ, по-прежнему в федеральном бюджете такая строка отсутствует. И Правительство Российской Федерации до сих пор не может убедительно ответить депутатам, почему не реализуется соответствующее положение федерального закона.

Четвертое направление деятельности Комитета по делам национальностей Государственной Думы четвертого созыва – экспертная и научно-исследовательская работа, привлечение к работе над законопроектами на ученых учреждений, представителей на учной общественности и специалистов, владеющих отечественным и зарубежным опытом решения этнонациональных проблем.

При нашем Комитете создан Экспертный совет, в который входят видные ученые и специалисты в области национальных отношений. Работа Экспертного совета позволяет членам Комитета получать предварительные квалифицированные оценки разрабатываемых законопроектов по тематике нашего Комитета.

В 2005 году Комитет по делам национальностей планирует проведение исследовательской работы по изучению опыта законодательного решения межнациональных проблем в зарубежных государствах. Комитетом одобрен проект научно-исследовательской работы по сравнительному анализу законодательства в сфере национальной политики Российской Федерации и Венгрии, Швейцарии, Канады, Испании.

Важную роль в области разработки практических мер и стратегии реализации государственной национальной политики может сыграть и создание органа, координирующего усилия государственных, научных и общественных структур в сфере регулирования этнонациональных процессов.

Таким органом, по моему мнению, может стать Общественная палата Российской Федерации, необходимость создания которой была высказана Президентом Российской Федерации и поддержана участниками «круглого стола», проведенного в Государственной Думе при активном участии нашего Комитета.

Общественная палата могла бы содействовать и теоретической проработке проблем этнокультурной политики России, учитывающей современные политические и социально-экономические реалии и ресурсный потенциал самобытного развития народов, этносов и религий нашей великой страны.

Наряду с этим важно обеспечить и большую активность федерального центра в решении злободневных проблем наших народов, связанных в первую очередь с достижением общенационального согласия, развитием национальных культур, образования и языков. Хотя некоторые регионы изыскивают средства на свои программы в области национального развития, но и федеральный центр должен в этом направлении проявить большую решительность. Это непростая проблема, так как требует не только бюджетного финансирования, но и мобилизации внутренних ресурсов субъектов Федерации.

Одним их *важнейших* направлений в деятельности Комитета по делам национальностей является участие в доработке Концепции государственной национальной политики России.

Ныне существующая Концепция государственной национальной политики была разработана еще в 1996 году. Этот документ был подготовлен на переходный период, сыграл определенную роль в налаживании межнациональных связей, послужил основой для разработки ряда законодательных актов. Однако в силу своего излишне абстрактно-теоретического характера



ктера, идеализации ситуации в этнонациональных отношениях, ухода от практических рекомендаций федеральным и региональным органам законодательной и исполнительной власти данный документ нуждается в серьезной переработке.

Мы считаем, что новая Концепция должна выйти из узких рамок теоретических споров и закрепиться на уровне федерального закона.

Для этого необходимо провести глубокий анализ этнонациональной ситуации в нашей стране, разработать адекватную и понятную юридическую терминологию, определить субъекты государственной национальной политики на всех уровнях государственной власти и управления, полномочия и сферы ответственности каждого из них.

Доработанная в этом направлении Концепция государственной национальной политики позволит совершенствовать правовое поле и механизмы реализации национальной политики Российского государства в интересах укрепления единства и мощи Российской Федерации, укрепления сплоченности и согласия всех наций и народностей нашей страны.