

НА ОСТРИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОПРОСА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
Гаджимет Керимович Сафаралиев

Двадцать лет назад начался новый этап в истории нашей государственности. 12 декабря 1993 года всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федерации. Статьей 5 основного закона был определен статус Федерального Собрания. Это событие стало поистине ключевым в постсоветском развитии новой России и предопределило вектор политических, социально-экономических и правовых реформ страны последних двух десятилетий.

Сфера государственной национальной политики, которая привычно складывалась по канонам интернационализма и дружбы народов в рамках установившегося в Советском Союзе национально-территориального деления, стояла на пороге неизбежных трансформаций. Это было время трудного строительства новой демократической государственности, становление нового федерализма. В непростую для России пору основной закон государства предопределил пути решения большинства задач переходного периода и сегодня по-прежнему остается столпом действующей правовой системы страны.

Конституция Российской Федерации зафиксировала непреложные максимы межнационального мира, которые должны были укрепить единство многонационального народа страны духом толерантности. Трудно переоценить важность положений Конституции о российском народе как единственном суверене нового государства, о государственном устройстве и российском федерализме с учетом этнического фактора, о равенстве граждан независимо от расы, национальности и религиозной принадлежности, о государственной поддержке этнокультурного многообразия населения России, о государственном языке Российской Федерации и праве на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Заключение в марте 1992 года Федеративного договора, принятие Конституции и дополнительных соглашений с республиками сдерживали отмечавшуюся повсеместно эскалацию дезин-

теграционных процессов и сохранили страну в современной пространственной конфигурации. Трудное, но мирное переустройство не единожды было нарушено. Однако так или иначе возникшие на территории бывшего СССР конфликты стали мобилизирующим для государства и общества фактором в исправлении губительных просчетов межнациональной политики новой России.

Уже в Государственной Думе первого созыва (1994–1996 годы) внимание к приоритетным по значимости вопросам межнациональных отношений выразилось в создании Комитета по делам национальностей и Комитета по делам Федерации и региональной политике. Аналогичные структурам Верховного Совета РСФСР комитеты Государственной Думы начали работу в непростой обстановке. Страна прежде всего нуждалась в законодательных предпосылках преодоления кризиса в экономике и духовной жизни. Кроме того, правовых механизмов решения ожидали и многосложные проблемы обеспечения развития федеративных отношений, единства и целостности России.

О заинтересованности и инициативности, с которыми депутаты приступили к работе, свидетельствует количество подготовленных в этот период законопроектов. Законодательный портфель комитета содержал такие проекты, как «Об основах отношений между краем, областями и входящими в их состав автономными округами», «О национально-культурном объединении граждан», «О национальных меньшинствах», «Об общих принципах организации местного самоуправления на территориях компактного проживания национальных меньшинств и коренных народов в Российской Федерации», «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России» и др.

Преимственность в подходах и методах решения национальных проблем сделала депутатов заложниками исторического момента. Характерной особенностью законотворческого процесса, развернувшегося под руководством первого председателя Комитета по делам национальностей Б.Б. Жамсуева, депутата от Агинского Бурятского автономного округа, члена депутатской группы «Новая региональная политика», стала неухающая полемика. Развивалась она в русле дискуссий не только о степени приоритетности направлений национальной политики, но и, что гораздо важнее, о содержании понятий, очевидно нуждающихся в переосмыслении с учетом новых исторических реалий. Законодательные инициативы депутатов первой Думы жарко обсуждались, проводились масштабные парламентские слушания и круглые столы, но принятие решений всякий раз откладывалось. Именно в этом можно усмотреть причину того, что законопроекты депутатов так и не стали законами. Справедливости ради следует отметить, что многие из законодательных предложений периода деятельности Государственной Думы первого созыва были использованы в работе над уже позднее принятыми федеральными законами.

Новый этап в развитии законодательства связан с участием депутатов в работе над некогда уже обсуждавшимся в Верховном Совете проектом Концепции государственной национальной политики. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года №909 была утверждена Концепция государственной национальной политики в Российской Федерации (далее – Концепция). Это положило начало системному подходу парламентариев к решению существующих национальных проблем.

Впервые после распада СССР появился документ, определяющий цели и задачи, пути развития федеративных отношений России, а также направления и механизмы реализации национальной политики страны. Такие базовые категории, как «многовариантные формы национально-культурного самоопределения народов», «национально-культурная автономия», «экстерриториальное общественное формирование», понятийный аппарат в целом, консенсуса по которому не удавалось достичь столь продолжительное время, наконец-то были институализированы.

Концепция вместе с принятым в том же году Федеральным законом от 17 июня 1996 года №74-ФЗ «О национально-культурной автономии» явились своего рода актами общественного согласия крупных партий и политических движений по ключевым вопросам национальной политики.

Принципиально важным оказался сделанный в пользу национально-культурной автономии (далее – НКА) выбор основного инструмента государственной национальной политики страны. Следует особо обратить внимание, что во времена СССР практика учреждения НКА, возникшая еще в 1917 году, была резко отвергнута «как препятствующая классовому единству пролетариата различных наций». Причиной того, что в новых условиях к идее НКА предпочли вернуться, стало



ее явное преимущество перед территориальными способами самоопределения этносов в условиях многонациональности государства.

Цель национальной политики в соответствии с Концепцией определялась как обеспечение прав и запросов граждан, связанных с их принадлежностью к той или иной этнической, конфессиональной, языковой общности. НКА должна была выступить как важное средство выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием, НКА, не ущемляя прав субъектов Российской Федерации, расширила их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики. Движущей силой объединения граждан в НКА стали культурные начала, обусловленные не просто национальными особенностями, а принадлежностью к народу, культура которого интегрирована в общегражданскую культуру, но не совпадает с ней.

Отсутствие предшествовавших традиций и практик деятельности подобных общественных объединений граждан сделало путь развития НКА непростым и многоэтапным. Шел долгий процесс совершенствования норм законодательства.

Со временем взаимодействие НКА с государственными органами предоставило гражданам гораздо более существенные возможности для реализации этнокультурных потребностей. При участии НКА открывались школы и иные негосударственные учебные организации с преподаванием на родном языке, устраивались национальные и религиозные праздники, научно-практические конференции, фестивали.

Сегодня НКА превратилась в важный институт гражданского общества, благодаря которому решается большинство вопросов этнокультурного развития и гармонизации межнациональных отношений.

Свод подходов к национальной политике, сформулированных в Концепции 1996 года, стал реализовываться благодаря заметно более плодотворной законотворческой и общественной активности парламентариев.

Свое продолжение получило одно из неотъемлемых направлений национальной политики – развитие системы защитных мер специфической по своим хозяйственно-культурным запросам группы народов – коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В СССР многое делалось для защиты малых народов Севера, проживающих в специфических условиях тайги, тундры и арктических морских побережий. Однако активное промышленное освоение данных территорий потребовало дополнительных законодательных гарантий соблюдения прав малочисленных этносов на ведение традиционного хозяйствования (охоты, оленеводства, рыболовства). Выработка нормативных правовых подходов к созданию системы защиты прав коренных малочисленных народов продолжалась без малого десятилетие. Итогом стало принятие Федерального закона от 30 апреля 1999 года №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Год спустя был принят Федеральный закон от 20 июля 2000 года №104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а несколько позже Федеральный закон от 7 мая 2001 года №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Сегодня названная нормативная правовая база вместе с законодательством субъектов составляют систему защиты прав коренных малочисленных народов Сибири, Севера и Дальнего Востока.

Депутатами комитета велась работа над новой редакцией Федерального закона «О беженцах», над законами «О языках народов Российской Федерации», «О вынужденных переселенцах», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и многими другими. В качестве соисполнителя комитет участвовал в подготовке федеральных законов от 24 июня 1999 года №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», от 2 марта 1998 года №31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в приложение 3 к Федеральному закону «О бюджетной



классификации Российской Федерации», который предусматривал введение отдельного раздела финансирования национальной политики в федеральном бюджете.

Новым фактором национальной политики после распада СССР, серьезно влияющим на сферу межнациональных отношений, стали массовая иммиграция в Россию нескольких миллионов бывших советских граждан и с каждым годом увеличивающиеся потоки трудовых мигрантов из стран СНГ. Сегодня, как и десятилетие назад, парламентарии, осознавая значимость миграционных процессов, а иногда и очевидную их конфликтогенность для сферы национальной политики, предлагали законодательные механизмы противодействия нелегальной миграции и предотвращения ее последствий. Так, начиная с выхода нового Федерального закона от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», стал складываться основной корпус миграционного законодательства страны.

В 2000-е годы, на новом историческом этапе, деятельность парламента и Комитета по делам национальностей сопровождали серьезные изменения этнотерриториального устройства России. Шел процесс укрупнения субъектов Российской Федерации за счет слияния автономных национальных округов с более крупными областями и краями. Особенности взаимодействия исполнительной и законодательной власти были заданы административной реформой системы органов исполнительной власти, а также введением института полномочного представителя Президента России и системы федеральных округов.

Приметой 2000-х годов стало ведение парламентской дискуссии о необходимости переосмысления сформулированных Концепцией 1996 года подходов к реализации государственной национальной политики. В качестве ответа на такую потребность депутатами комитета велась разработка единого нормативного правового акта, призванного стать естественным продолжением положений Концепции и очередным шагом в совершенствовании российского федерализма и межнациональных отношений.

Так или иначе, в общественной полемике, научном дискурсе и политической риторике первых лиц государства стала формироваться новая идеология гражданского национализма – российской нации как формы надэтнической гражданской идентичности россиян. Идентичности, которая не означает растворения или отрицания российских национальностей в некоей монокультурной общности по примеру «плавильного котла» США, а идентичности, «единой в своем многообразии».

В ряде ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и официальных выступлений последних лет складывалось понимание того, что же означает понятие «российская нация» и какими средствами возможно достичь национального единства этнокультурно многообразного населения страны.

В доктринальном плане новая Стратегия государственной национальной политики России была представлена в одной из предвыборных программных статей Президента Российской Федерации В.В. Путина «Россия: национальный вопрос». Впервые в новейшей истории России объявлен курс на активизацию работы по гармонизации межнациональных отношений и укреплению единства гражданской нации. В целом национальный вопрос был включен в круг стратегических вопросов развития страны: «Для России – с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур – национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер. Любой ответственный политик, общественный деятель должен отдавать себе отчет в том, что одним из главных условий самого существования нашей страны является гражданское и межнациональное согласие».

Депутаты Государственной Думы шестого созыва – члены Комитета по делам национальностей активно включились в работу по подготовке Стратегии государственной национальной политики. Некоторые депутаты вели экспертную работу также в качестве членов комиссий и рабочих групп образованного в июне 2012 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

На площадке комитета прошла серия мероприятий, посвященных обсуждению проекта Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Утверждение Президентом Российской Федерации в декабре 2012 года Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года опре-



делило вектор и приоритеты работы комитета. Появились четкие координаты работы по гармонизации межнациональных отношений и законодательному обеспечению государственной национальной политики России.

В конце августа 2013 года Правительство Российской Федерации утвердило план реализации стратегии и Федеральную целевую программу «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)». Депутаты комитета активно участвовали в разработке этих документов, и многие из предлагаемых мероприятий были учтены.

На площадке Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям депутаты комитета обсуждают предложения, в том числе законодательного характера, по выстраиванию работы над укреплением межнационального согласия на местах, в субъектах Российской Федерации, разрабатывают меры по разрешению конфликтов, мониторингу ситуации и недопущению межнациональной напряженности. Конечно, это задачи совместной скоординированной работы, большой объем которой ложится на плечи субъектов Российской Федерации.

Одна из задач стратегии предусматривает определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений. Комитетом в приоритетном порядке ведется работа над соответствующим законопроектом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений», внесенным в Государственную Думу в 2013 году.

Законопроектом предусматривается определение полномочий высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов, социальной и культурной адаптации мигрантов на территории субъекта Российской Федерации.

Стратегией предусмотрен перечень задач в части совершенствования законодательства в сфере использования, сохранения и развития языков народов Российской Федерации и обеспечения использования в системе образования русского языка в статусе родного.

В 2013 году депутатами внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О языках народов России», призванный унифицировать терминологию и дополнить правовое содержание статуса государственного языка Российской Федерации, государственных языков республик Российской Федерации, родного (включая русский) языка из числа языков народов России.

Работа над законопроектом стала важным направлением законодательного обеспечения государственной национальной политики. В этой связи комитет провел ряд круглых столов по вопросам государственной языковой политики и по результатам широкого экспертного и общественного обсуждения сформировал согласованные позиции в части совершенствования норм федерального законодательства.

В феврале 2013 года депутатами Государственной Думы был внесен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и Федеральный закон «О национально-культурной автономии», предусматривающий наделение национально-культурных автономий статусом социально ориентированных некоммерческих организаций и предоставление им права участвовать в деятельности по социально-культурной адаптации мигрантов.

В мае 2013 года при участии представителей федеральных органов государственной власти, руководителей федеральных национально-культурных автономий, ученых и экспертов комитет провел обсуждение данного законопроекта в форме круглого стола.

Участники пришли к общему мнению, что к организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации, СМИ) и в том числе в полной мере задействовать потенциал национально-культурных автономий. Органам влас-



ти субъектов такое сотрудничество с НКА поможет укреплять стабильность, противодействовать негативным тенденциям, находить удачные формы работы по адаптации мигрантов. Такие примеры можно будет популяризировать и распространять на территории всей страны.

Еще одна задача стратегии, над законодательным обеспечением которой комитетом ведется работа, – это защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России. На рассмотрении находятся законопроекты: «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части дополнения и уточнения понятийного аппарата, определения порядка отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации, а также утверждения методики возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации), «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации).

Система российского образования и патриотического воспитания молодежи находится сегодня в фокусе повышенного общественного внимания. Это закономерно по многим причинам. В реализации государственной национальной политики вопросам, связанным с образованием, отводится первостепенная роль. В марте текущего года совместно с Федеральным агентством по делам молодежи комитет провел круглый стол на тему «Формирование гражданской идентичности в молодежной среде – проблемы и пути решения». Мероприятия, в ходе которых молодежь вместе с законодателями, представителями федеральных органов государственной власти, руководителями федеральных национально-культурных автономий, учеными и экспертами обсуждает стратегические задачи укрепления единства нации, являются для нас чрезвычайно важными и полезными.

В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года верно говорится о распространенности негативных стереотипов в отношении некоторых народов. Смягчать и снимать эти стереотипы можно только за счет обратных позитивных примеров, непредвзято и профессионально подходить к освещению межнациональных вопросов в СМИ. Этой теме – этическому кодексу журналиста, освещающего межэтническую тематику, – было посвящено одно из мероприятий комитета. Депутаты Государственной думы, руководители ведущих СМИ, представители профильных министерств и ведомств обсудили предложения по законодательному регулированию деятельности СМИ. Речь идет о законодательной инициативе по запрету на распространение сведений о национальной, расовой принадлежности и об отношении к религии потерпевших, подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

За последние 20 лет национальная политика в нашей стране прошла непростой и полный событиями путь развития. Сегодня мы имеем богатый опыт правового регулирования сферы межнациональных отношений. И в самом начале этого пути, в годы только возрождавшегося парламентаризма, и сейчас этот опыт предостерегал нас от многих поспешных и необдуманных решений, определял высокую степень ответственности, с которой депутаты Государственной Думы подходили и подходят к задачам дальнейшего совершенствования законодательства.

Уверен, что тот по-настоящему положительный импульс, который получили сегодня вопросы государственной национальной политики, сохранится и позволит комитету не сбавлять набранный темп в дальнейшем.