

© Дорофеева Е.С., Чекмарева А.В., 2018

DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-5-22

УДК 342.716.9

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Е.С. Дорофеева, А.В. Чекмарева

Саратовская государственная юридическая академия
410056, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Вольская, 1
E-mail: Anastasiya-chechkareva@yandex.ru

Аннотация. Актуальность политико-правового регулирования межнациональных отношений состоит, прежде всего, в формировании новой модели современного многонационального государства и преодолении вызовов как внутреннего, так и международного характера. Внутренние вызовы связаны с сепаратистскими устремлениями национальных образований, историческими факторами, территориальной и этнонациональной подчиненностью центру, возрождением культурной самобытности народов, бюрократизацией этнических лидеров в национальных республиках. Среди внешних вызовов наиболее значимыми являются факты терроризма и глобализации, искажение исторических фактов прошлого в бывших советских республиках. Целью данного исследования является определение меры взаимодействия политики и права по развитию этносов в поликультурном сообществе, выявление исторических разломов, формирование баланса между двумя субстанциями, определение наиболее значимых правовых и политических регуляторов межэтнических отношений на примерах России и Зарубежья. В ходе работы использовались следующие методы: анализа, синтеза, сравнительный, исторический, цивилизационный. Доказано, что политика и право играют ключевую роль в регулировании межнациональных отношений. Однако в исторических разломах первенство занимает политика, и именно она предопределяет формирование правовой системы. Проанализирован опыт России и Зарубежья по выявлению форм и методов в регулировании межнациональных отношений политико-правовыми средствами. Доказано, что российский опыт межнационального общения дает возможность его использования не только в России, но и других странах, особенно в связи с наплывом в них беженцев и мигрантов. Выводы о необходимости баланса политики и права, необходимости формирования информационной базы об историческом прошлом, об использовании национально-культурных автономий для реализации развития этносов, о совершенствовании деятельности агентства по делам национальностей могут иметь практическое значение.

Ключевые слова: право; политика; межнациональные отношения; сепаратизм; национальная автономия; государственное регулирование; глобализация; нация; этнос; суверенитет

Процессы глобализации вызвали в современном мире ренессанс этничности. Структурную деформацию претерпели институты, регулирующие поведение людей в рамках этнических сообществ, семьи, религиозной и политической сферах.

В политологической литературе встречаются различные оценки этногенезисных процессов. Одни считают, что государственные институты не справляются с растущим стремлением этносов к самоопределению. Другие ратуют за ослабление государственного контроля над процессами этногенеза, мотивируя свою позицию тем, что происходит естественный процесс становления «гражданских наций» и отмирания этничности. Третьи призывают стимулировать этногенез, поддерживать этнорелигиозные и национальные движения.

Научные разработки позволяют судить о разнообразии вызовов этнополитики в современном мире.

1. *Вызов идентичности.* В условиях глобализации и модернизации она размывается. Как достаточно образно выразилась С.Н. Кузина, профессор, доктор политических наук, «идентичность, как социальный феномен, похожа на вложенные друг в друга по матрешечному принципу идентичности. Самой близкой общностью, с которой человек себя отождествляет, является семья (семейная идентичность) <...> Далее следуют социально-профессиональная, национальная (гражданские) и цивилизационная идентичности» [1, с. 137].

После распада СССР произошла атомизация людей в новых локальных сообществах. В 2013 г. по заказу международного дискуссионного клуба «Валдай» был проведен опрос на тему: «Современная российская идентичность: измерения, вызовы, ответы». Было опрошено 1,6 тыс. человек от 18 лет из 45 регионов России и 137 населенных пунктов, а также 4 фокус-группы. По результатам опросов более 50 % респондентов идентифицировали себя как граждане России, 35 % – как жители своего города или села, 8 % отождествляли себя со своей профессией. Почти половина россиян считают русскими украинцев и белорусов, а чеченцев и дагестанцев русскими готовы считать только 7 %. Крым отметили 56 % как российскую территорию, но не считают таковым Дагестан (54 %) и Чечню (51 %) [1, с. 138].

Этническая идентичность в современных условиях стала мощным фактором политического влияния.

2. В последнее время Европа признала *провал политики мультикультурализма*, и это своеобразным эхом отозвалось в России.

Мультикультурализм – это политическая идеология, согласно которой мир, как поликультурный, должен меняться. Западные политики стремились создать своеобразный компромисс с новыми опасными проявлениями групповой идентичности путем сокрытия истинных причин социальных конфликтов и противоречий. Отмечая суть данного явления, Б. Кагарлицкий пишет, что «цель политики состояла в том, чтобы, поощряя культурную отсталость в форме «национальных традиций» и «самобытности», сделать новоприезжих неспособными к полноценной интеграции в западное общество, обрекая их на роль изгоя, неквалифицированных рабочих, уличных торговцев, в лучшем случае – мелких лавочников, не допуская их присутствия в профсоюзах, политике, интеллектуальной жизни» [2]. Ответом на эту политику стал взрыв национализма, терроризма и религиозных волнений. Актуализировались такие групповые различия, как гражданство и построение наций, мусульманские и иудейские способы забоя скота, ношение мусульманских хиджабов и платков, отказ сикхов снимать тюрбан в ходе принесения присяги в суде, требование индусов разрешать кремировать их покойников и рассеивать пепел над рекой, запрет в исламе на изображение пророка Мухаммеда (тем более, в оскорбительном контексте) и мн. др.

3. Серьезный вызов представляет собой *смешение этнического и национального*. Этническая и национальная идентификации – это параллельные, хотя иногда и вступающие в конфликт состояния социального функционирования. Их различие заключается, прежде всего, в механизмах воспроизведения. Этнос воспроизводится в образе жизни, связан с рождением человека, его семьей, религией, ближним окружением.

Воспроизведение нации происходит на основе политических механизмов. Данное взаимодействие охватывает не только индивида, но и этнические группы с институтами государства, формирующими вхождение их во власть с целью решения определенных национальных интересов. Ответ России на европейский опыт мультикультурализма состоит в том, чтобы пресекать проявления национализма, ксенофобии и расизма.

4. Существенную угрозу межнациональным отношениям представляет *интернационализация вооруженных формирований*, а также терроризм. Запад рассматривает Россию в качестве «младшего партне-

ра» в борьбе против исламского мира и набирающего силу Китая. В этой связи весьма показательно заявление З. Бжезинского о том, что «новый мировой порядок при гегемонии США создается против России, за счет России и на обломках России» [3, с. 127].

Для ведения диверсионной войны на юге России в Украине создаются интернациональные вооруженные формирования: крымско-татарский батальон «Крым», чеченский батальон имени Д. Дудаева, грузинские вооруженные формирования.

5. *Дезинформация, искажение фактов* также являются серьезным вызовом современности, поскольку формируют у населения и, прежде всего, молодежи искаженное сознание. Ярким примером такого искажения является политическое решение 1992 г. в Латвии «О латышских легионерах во Второй мировой войне», цель которого состоит в «затмечивании» фактов участия легионеров в карательных операциях против мирного населения и насаждение русофобных настроений¹.

Главными критериями в обеспечении единства и безопасности страны являются политico-правовые аспекты государственного регулирования. Умелое их использование, сохранение баланса, опора на культурные ценности, способность к взаимодействию являются необходимой основой для мира и процветания народов.

В юридической литературе, как правило, широко распространено значение прав человека как основы общества. Однако имеют место и другие подходы. Так, А. Макинтайр утверждал, что не существует таких прав, а вера в них того же рода, как вера в ведьм и единорогов².

Проблема прав человека появилась в глубокой древности и имеет природно-естественное начало. Вместе с тем права человека являются продуктом исторического развития и имеют определенные вехи, отразившиеся в международных актах. Среди них – Великая хартия Вольности (1215); Вирджинский билль о правах (1776), закрепивший право человека на жизнь, свободу и собственность; Декларация прав человека и гражданина (1789) (на ее основе в первой трети XIX века в Европе было принято 70 конституций).

В моделях реализации прав человека находит свое отражение политическая основа:

1) либеральная (обеспечение свобод на основе частной собственности);

¹ Правда. 2018. 28–29 авг.

² Правоведение. 2011. № 4. С. 29.

2) марксистская, или социалистическая (человек опекается государством, обеспечен самым необходимым, но ограничен в свободе мнений и действий).

В настоящее время всеобщие права человека регламентируются тремя основными международными актами:

- 1) Всеобщей Декларацией прав человека (1948);
- 2) Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966);
- 3) Международным пактом о гражданских и политических правах (1966).

Эти документы ратифицированы большинством государств мира, что придает им характер международного закона.

Основные принципы, заложенные в этих документах:

- 1) равенство всех людей, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений и социального происхождения, имущественного или сословного происхождения;
- 2) государство существует, чтобы служить людям;
- 3) запрещается рабство, работорговля;
- 4) запрещается вмешательство в личную жизнь;
- 5) сохраняется неприкосновенность личности и имущества;
- 6) сохраняется тайна переписки, свобода передвижения.

Названные принципы нашли свое отражение в конституциях целого ряда стран, в том числе и в России. Однако в международной жизни и в национально-государственном плане они не всегда соблюдаются. Чтобы право работало, необходимо его соотношение с политикой.

Особое влияние на развитие межнациональных отношений оказывает политика. Так, в политической жизни Центральной Азии уже в советское (и постсоветское) время значительную роль играли, прежде всего, территориальные кланы. В Таджикистане это ходжентский (ленинабадский), кулябский, курган-тюбинский, гармский и памирский (горно-бадахшанский) кланы, ожесточенная борьба между которыми стала основной причиной вспыхнувшей в республике кровопролитной гражданской войны, в Киргизии – группировка южных (Ош и Джалаал-Абад), северных (Нарын, Талас) и других кланов. Территориальные кланы Казахстана и Туркмении восходят к традиционной родоплеменной структуре коренного населения; в Казахстане – к Старшему, Среднему и Младшему жузам, в Туркмении – к крупнейшим племенам (теке и иомудам, а также гокленам, ходжа, эрсары и др.).

Борьба между кланами советской бюрократической буржуазии за привилегии, высшие государственные посты, власть и влияние часто принимала крайние, экстремальные формы. Для реализации эгоистических целей нередко провоцировались этнонациональные конфликты, искусственно создавались экономические трудности и политическая напряженность. Сказанное относится, например, к кровавым столкновениям, которые происходили в Ферганской долине, Оше и многих других районах Центральной Азии и Закавказья, а также в Чечне.

Развитие националистических настроений, наметившееся в союзных республиках СССР и в национально-территориальных образованиях Российской Федерации в 1970-е и нараставшее в 1980-е гг., было обусловлено, в первую очередь, обострением противоречий между этнонациональными и территориальными группировками и кланами советской бюрократической системы. Лидеры этих группировок и кланов для укрепления своих позиций на местах, а также получения поддержки коренного населения разжигали националистические настроения.

Так, например, 26 мая 1989 г. в Грузии, по решению ЦК Коммунистической партии Республики, впервые как национальный праздник отмечалась 71-я годовщина «Восстановления грузинской национальной государственности». Авторов этого решения не смущило, что именно в этот день (71 год назад) – 26 мая 1918 г. Грузия была оккупирована турецкими и немецкими войсками. Выполняя указания оккупантов, так называемое правительство Грузинской демократической республики заключило соглашение с Турцией о передаче ей Батуми, Ахалкалаки, Ахалцихе и других грузинских территорий. Немецким оккупантам это правительство передало контроль над банками, железными дорогами и телеграфом, а также передало на 60 лет Поти и на 30 лет Чиатуру.

Примером соперничества территориальных кланов советской бюрократии, облаченного в псевдо-националистические одежды, могут служить события в Горно-Алтайской автономной области, где русских 63,2 % всего населения. Руководство области, стремясь упрочить собственные позиции, в октябре 1990 г. провозгласило область республикой, а в мае 1992 г. приняло решение называть ее Республикой Алтай. Весной 1992 г. власти Корякского автономного округа (где русских вместе с украинцами 70,2 % всего населения, а коряки составляют только 16,2 %) приняли решение об его отделении от Камчатской области и создании Корякской автономной республики, что, по-видимому, вызвано стремлением местных властей округа (население кото-

рого не превышает 40 тысяч человек) прибрать к рукам имеющиеся на его территории богатые запасы рудного золота.

В числе мер политического характера были попытки вывести из состава Архангельской области Ненецкий автономный округ; выделить в национальные республики: Еврейскую автономную область, Чукотский округ и Нанайский район; превратить Красноярский край в Енисейскую республику; Архангельскую область – в Поморскую республику, а Кузбасс – в автономную область; создать Дальневосточную республику из Читинской области и Приморского края; образовать на территории Урала, Сибири и Дальнего Востока Северо-Азиатские Соединенные Штаты; образовать Сибирскую республику из 19 краев, областей и национально-территориальных образований (расположенных к востоку от Урала), а также Вологодскую и Уральскую республики и Северотихоокеанскую федеративную республику.

Партии и общественные организации стремились обосновать требования создания названных территориальных образований. Это Ассоциация «Сибирское соглашение», «Северотихоокеанский форум», «Дальневосточная республиканская партия» и даже «Партия независимости Сибири».

В 1990-е гг., опираясь на силу и потенциал этничности, элиты бывших союзных республик сумели достигнуть полной государственной независимости (Украина, Грузия, страны Прибалтики и др.) и выйти из России. Автономные республики РСФСР развивались с 1991 г. в рамках активной регионализации внутри обновленной Российской Федерации, которая шла в эти годы под знаменем «федерализации» и «суверенизации» национально-территориальных образований.

Этот крайне сложный и противоречивый процесс везде шел по-разному, приобретая местами драматический характер. Авангардом же «движения за суверенитет» среди автономных республик в 1990-е гг. стали Чечня, Республика Татарстан и Башкортостан, уровень политической самостоятельности которых также определялся, с точки зрения федерального центра, потенциальной угрозой со стороны этничности. В условиях социальной нестабильности 1990-х гг. региональные власти умело использовали потенциал национальных движений в ходе политического торга с федеральным центром. Установившиеся в них крайне специфичные авторитарные режимы развивались в парадигме государственного и национально-культурного самоопределения, содержащего в себе и определенную потенцию сепаратизма, однако,

нигде кроме Чечни, даже возможность выхода из состава России региональными элитами всерьез не рассматривалась.

Ситуация постепенно изменилась с началом президентства В.В. Путина и инициированной им политики «укрепления вертикали власти». В ходе запущенного федеральным центром процесса политической и государственно-правовой унификации на данный момент фактически все постсоветские режимы, возникшие в 90-х гг., оказались ликвидированы.

В ходе реформирования начала XXI века произошло некоторое повторение советского опыта первенства политики над правом.

В условиях становления советской власти первенство политики над правом сохраняется вплоть до 1922 г., образования СССР.

Однако правовые нормы были приближены к политике, о чем свидетельствуют многие Декреты советской власти. Вместе с тем, если в советское время одним из важнейших регуляторов общественного развития являлась идеология, то начало XXI века – это продолжение политики деидеологизации. Тем не менее в выступлениях В.В. Путина все чаще проявляются идеологические концепты: «величие России», «русский народ», «культурный код» и другое, что свидетельствует о понимании интегрирующей роли идеологии.

Одним из важнейших аспектов политического регулирования межнациональных отношений является наличие идеи нации и национальной идеи. Существенное различие идеи нации и национальной идеи в том, что в их содержании отражены представления о взаимосвязанных, но ограниченных разными факторами исторического времени векторах развития нации. Если идея нации включает в себя осмысление настоящего через прошлое, следствие реализовавшихся в жизни данного народа разных исторических условий и факторов, определивших контуры его судьбы, то национальная идея – это понимание будущего через прошлое и настоящее. В этой связи важное место в ней занимают размышления о смысле бытия народа в перспективе.

Идея нации и национальная идея представляются как различные по масштабности уровни самоидентификации индивидуального и коллективного национального самосознания. Приоритетное значение в идее нации имеет осознание единства, суверенности нации, органично связанное с отношением к понятиям «родина» и «отчество».

Наряду с политическими аспектами регулирования межнациональных отношений важную роль играют правовые аспекты, закрепляющие выбранный политический курс.

Так, противостояние политики и права в межнациональных отношениях характерно в основном для критических и переломных моментов истории, когда правовые рычаги перестают действовать и политическая система начинает разрушаться. Так было в 1917 г. и в 90-е гг.

Еще до 1917 г. В.И. Ленин был сторонником федерации. В своей статье «О лозунге Соединенных Штатов Европы» (1915 г.) он писал, что это будет «форма объединения и свободы наций» [4, с. 315]. Политическая подоплека данной позиции состояла в том, что это должен быть государственный социалистический союз.

Вслед за «Декларацией прав народов России» (2 ноября 1917 г.) и особым обращением правительства «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» (декабрь 1917 г.) новая власть пошла в сентябре 1920 г. на созыв в Баку I Съезда народов Востока. В вышеназванном обращении от лица революционной власти верования, обычаи, национальные и культурные учреждения народов Поволжья и Крыма, Сибири и Туркестана, Кавказа и Закавказья объявлялись свободными и неприкосновенными. Права трудящихся мусульман, как и всех народов многонациональной страны, говорилось в обращении, «охраняются всей мощью революции и ее органов, Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Так формировались приоритеты политики перед правом.

Актом доброй воли явилось постановление советского правительства о возвращении реквизированных в свое время царизмом национальных реликвий. Советская власть провозгласила политику уважения к народным традициям.

6 декабря 1917 г. В.И. Ленин отдал распоряжение о выдаче «священного Корана Османа» Краевому мусульманскому съезду Петроградского национального округа.

Советское правительство учредило специальный орган, регулирующий национальные отношения, – Народный комиссариат по делам национальностей, который возглавил И.В. Сталин.

В 1920-е – начале 30-х гг. был создан механизм управления национальными процессами. Формировались национальные секции, отделы, комиссии, секторы и институт изучения национальных проблем. Появились специализированные издательства, библиотеки, клубы национальных меньшинств. Издавались журналы: «Жизнь национальностей», «Революция и национальности», к политике приобщались национальные районы и советы. Первенство политики проявлялось и в том, что она определила вектор правового оформления Союза и его

культурной основы. Создание в 1922 г. СССР завершило противостояние политики и права, политico-правовые отношения наций были также закреплены конституционно.

В 1990-е гг. начался новый виток противостояния политики и права в межнациональных отношениях.

6 августа 1990 г. глава Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин сделал в Уфе заявление: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» [5, с. 327].

С августа по октябрь 1990 г. происходит «парад суверенитетов» автономных республик. Принята декларация о государственном суверенитете Карельской АССР (09.08.1990), провозглашен государственный суверенитет Коми АССР (11.10.1990), Татарской АССР (31.08.1990), Удмуртской республики и Якутской-Саха АССР (27.09.1990), Чукотского автономного округа, Адыгейской АО (07.10.1990), Бурятской АССР (07.10.1990), Башкирской АССР (11.10.1990), Калмыцкой АССР (19.10.1990), Марийской АССР (22.10.1990), Чувашской АССР (24.10.1990), Ямало-Ненецкого (17.10.1990) и Горно-Алтайского (25.10.1990) автономных округов, Иркутского региона (26.10.1990) и т. д.

В этих и других документах того периода республики провозглашались носителями суверенитета. При этом, однако, вопрос о полной государственной независимости и выходе из состава Российской Федерации, как правило, не ставился, отношения с федеральным центром предполагалось урегулировать путем заключения с ним в дальнейшем договоров.

24 мая 1991 г. были приняты изменения к Конституции РСФСР по названиям Автономных Советских Социалистических Республик (АССР) – из них было убрано слово «автономные» и они стали называться как Советские Социалистические Республики (ССР) в составе РСФСР³, что противоречило 85 статье Конституции СССР⁴.

3 июля 1991 г. в Конституцию РСФСР вносятся изменения статутов Автономных областей на Советские Социалистические Республики

³ Об утверждении Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР»: закон РСФСР от 24.05.1991 № 1326/1-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 775; Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР: закон РСФСР от 24.05.1991 № 1326-1 // Там же. Ст. 776.

⁴ Конституция СССР в редакции от 26.12.1990 / Глава 10. Автономная Советская Социалистическая Республика. Доступ из СПС Гарант.

в составе РСФСР (кроме Еврейской АО)⁵, что противоречило 87 статье Конституции СССР. Российские республики готовятся войти в состав Союза Советских Суворенных Республик (СССР)⁶.

19 августа 1991 г. подписание начального договора о создании ССГ было сорвано ГКЧП при попытке отстранения М.С. Горбачева с поста президента СССР. 12 декабря подписываются беловежские соглашения и вместо государства-конфедерации – ССГ (по одному из проектных союзных договоров туда должны были войти и республики из состава РСФСР) создается Содружество Независимых Государств.

В начале сентября 1991 г. состоялся V (последний) съезд народных депутатов СССР. В очередной раз, исходя из новой политической ситуации, он принял Закон «Об органах государственной власти и управления в переходной период». До заключения нового союзного договора высшим представительным органом становился верховный совет СССР, вместо Кабинета министров создавался координационный межреспубликанский экономический комитет, упразднялось большинство союзных министерств. Съезд завершился самороспуском. Прибалтийские республики (Литва, Латвия и Эстония), добивавшиеся независимости с 1988 г., наконец, получили ее постановлением Государственного Совета СССР от 6 сентября 1991 г. Другие республики приняли законы, упрочившие суверенитет и делавшие их фактически неподвластными Союзу.

12 декабря 1993 г. вступила в силу принятая на всенародном голосовании Конституция Российской Федерации, утвердившая атрибуты независимого российского государства после распада СССР. Статьей 4 принятой конституции было установлено, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, а федеральные законы имеют на всей ее территории верховенство.

Так завершилось очередное противостояние политики и права. Конституционно закрепленные правовые приоритеты дали возможность сохранить территориальное единство страны. Однако не обошлось без противоречий. Сепаратистские устремления наиболее остро проявились в Чечне. В декабре 1994 г. туда были введены вооруженные силы России. Чеченская война завершилась лишь в 1996 г. Согла-

⁵ Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с преобразованием автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР: закон РСФСР от 03.07.1991 № 1540-І. Доступ из СПС Гарант.

⁶ Проект Договора о Союзе Суворенных Государств (Союзе Советских Суворенных Республик). Федеративный проект ССГ // Правда. 1991. 15 авг.

шения, подписанные в ноябре 1996 г. между российским и чеченским руководством, предусматривали вывод федеральных войск из Чечни и проведение в республике президентских выборов.

Однако отзвуки силовой политики в данном регионе продолжают ощущаться и сейчас в виде повышенного финансирования. Так, по проекту Федеральной целевой программы восстановления Чечни ежегодно предусматривается выделять 27–30 млрд рублей⁷. Отсутствие правовых действий, увлечение силовыми методами повлекло за собой надолго отягощение государственного бюджета.

Существенную роль в управлении этническими перемещениями играет миграционная политика. Миграционная политика – это, прежде всего, политика государства в отношении мигрантов. Она сводится к разрешительным и ограничительным мерам по переселению граждан, созданию правовых, экономических, социальных и духовных условий для совместного проживания приезжих и коренного населения.

Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов⁸.

Среди принципов миграционной политики главное внимание уделено обеспечению прав и свобод человека и гражданина, что, на наш взгляд, весьма правомерно. Однако многие положения и, прежде всего, задачи государственной миграционной политики Российской Федерации еще слабо реализуются на практике. Мировой опыт свидетельствует о политике, не только обеспечивающей благоприятные условия для мигрантов, но и своеобразном регулировании миграционных потоков. Так, в Великобритании лейбористы предложили введение системы баллов для иммигрантов. Эти баллы обеспечивают преимущественное право на получение рабочей визы и вида на жительство для людей высокой квалификации [6]. Ужесточила иммиграционное законодательство Германия. А в США принят закон о строительстве на границе с Мексикой заградительной стены протяженностью более тысячи кило-

⁷ Колонка редактора // Русский журнал. 2007. № 10. С. 44.

⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13.06.2012). Доступ из СПС Гарант.

метров⁹. Принимаются новые законы по урегулированию миграции в целом ряде стран. В Германии почти 70 % немцев недовольны политической открытых дверей, проводимой канцлером А. Меркель [7].

Интересен опыт в отношении мигрантов – национальных меньшинств из России. Так, батумские курды, проживающие в Краснодарском крае, обратились к послу США с просьбой о помощи в предоставлении статуса беженцев. При этом они опирались на практику в этом отношении турок-месхетинцев, несколько тысяч которых уже покинули Кубань и обосновались в США. Прежде чем дать разрешение, американская сторона с помощью правозащитников в течение нескольких месяцев изучала ситуацию с нацменьшинствами, живущими на территории Кубани. Те, кто переселился, получают пособия, пенсии, работают в основном в сфере обслуживания¹⁰. Учитывая зарубежный опыт, в нашей стране можно было бы апробировать некоторые сюжеты миграционной политики сначала на региональном, а затем – на федеральном уровне. Саратовская область могла бы стать своеобразным полигоном для выявления наиболее эффективных форм работы с мигрантами.

В целом, как нам представляется, целесообразно контролировать миграционные потоки и одновременно проводить разъяснительную и воспитательную работу среди населения.

На сегодняшний день, несмотря на действующий Федеральный закон «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом»¹¹, ситуация с обеспечением поддержки российских соотечественников, а их, по данным МИД Российской Федерации, как уже отмечалось ранее, проживает за пределами России более 25 млн человек, довольно сложная. Из-за того, что многие положения существующего закона носят не нормативный, а декларативный характер, по существу отсутствует реальный политический и юридический механизм их реализации.

В связи с этим требуется законодательное обеспечение формирования системы «выборочной» миграции для оказания поддержки тем мигрантам, которые стремятся стать гражданами Российской Федерации и проживать на ее территории. В основном это русскоязычное на-

⁹ Стена спасения // Российская газета. 2006. 18 окт.

¹⁰ Нацменьшинства Кубани хотят в Соединенные Штаты // Известия. 2005. 2 окт.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»: федеральный закон Российской Федерации от 23.07.2010 № 179-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4010.

селение стран СНГ, в которых проживает порядка 16–17 млн российских соотечественников.

Важным направлением в политико-правовом регулировании межнациональных отношений в современной России является национально-культурная автономия. Генезис национально-культурных образований активно происходил в основном в 90-е гг. XX века. В XXI веке установились достаточно стабильные отношения с властью, что во многом обусловлено принятием федерального закона «О национально-культурной автономии» в июне 1996 г. и последующими дополнениями и изменениями в 2001 г. Длительное время национально-культурные автономии испытывали финансовые трудности. Теперь, благодаря поддержке центра и региональной власти, ситуация изменилась.

В целом институты гражданского общества в этнополитических процессах играют положительную роль.

Как и в других регионах, в Саратовской области важным механизмом реализации национальной политики является обеспечение предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав и свобод граждан, связанных с их национальной принадлежностью. Реализация этих прав и свобод может осуществляться на основе многовариантных форм национально-культурного самоопределения народов в Саратовской области с учетом разрозненного проживания многих народов на ее территории.

Российская Федерация расширила правовое поле в связи с вхождением Крыма в состав России. 31 марта 2015 г. Президентом РФ был подписан Указ «О федеральном агентстве по делам национальностей», руководство которым осуществляют правительство РФ [8, с. 34]. Особое внимание в нем уделено разработке нормативно-правовых актов по оказанию услуг в сфере государственной национальной политики, осуществлению мер, направленных на укрепление многонационального народа Российской Федерации, защиту прав как национальных меньшинств, так и коренных малочисленных народов.

В целом современный период предъявляет новые требования к управлению этнополитическими процессами. В связи с усилившимися миграционными процессами многие страны перешли к авторитарным и даже дискриминационным методам. Ужесточаются национальные законы в Великобритании, Франции, США. На этом фоне Россия показывает образец подлинно демократического управления, что особенно очевидно в управлении деятельности в регионах, в отношении Крыма и мигрантов.

Таким образом, политico-правовые механизмы государственного регулирования межнациональных отношений начинают складываться в систему, позволяющую обеспечивать развитие народов нашей страны внутри определенных политических векторов и правовых предписаний. Появились новые институты, формы взаимодействия центра и регионов. Однако на региональном уровне этот процесс протекает медленнее, чем на федеральном уровне. В одних регионах за эту сферу отвечают главы администраций, в других – областные думы. Во многих регионах работа по межнациональному сотрудничеству осуществляется министерствами культуры. В погоне за новизной политические и правовые институты не всегда уделяют должное внимание историческому опыту страны. Созданное Федеральное агентство по делам национальностей пока еще никак о себе не заявило. Стране нужна объединяющая многонациональный народ идея и, хотя государство имеет определенные успехи в опоре на гражданское общество, пока больших результатов не замечено. В этой связи было бы целесообразно на федеральном уровне создать специальный интернет-ресурс, объединяющий информацию позитивного свойства о нациях и этносах, конфессиях, их движении к миру и согласию.

Список литературы

1. Кузина С.Н. Этногенез и мультикультурализм в современном мире // Черноморско-Каспийский регион: geopolitika, этнополитические процессы и межрегиональные взаимодействия. М., 2015. 268 с.
2. Кагарлицкий Б. После мультикультурализма. URL: http://kagarlitsky.ru/posle_multikulturalizma (дата обращения: 18.05.2018).
3. Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. М.: Международные отношения, 2010. 288 с.
4. Ленин В.И. Полн. собр. соч.: в 55 т. 5-е изд. М., 1969. Т. 26. 585 с.
5. Дейнichenko П.Г. Россия. Полный энциклопедический справочник. М., 2005. 352 с.
6. Дмитриева О. На Альбионае читят пришельцев // Российская газета. 2006. 18 окт.
7. Алешина М. Немцев никто не спросил // Российская газета. 2017. 28 фев.
8. Заметина Т.В. Конституционно-правовое регулирование национальной политики в Республике Крым и городе Севастополе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (106). С. 29-35.

Поступила в редакцию 21.06.2018 г.

Отрецензирована 25.07.2018 г.

Принята в печать 28.08.2018 г.

Конфликт интересов отсутствует.

Информация об авторах

Дорофеева Елена Степановна – доктор исторических наук, профессор кафедры истории, политологии, социологии и сервиса. Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация. E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru

Чекмарева Анастасия Валерьевна – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса. Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация. E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru

Для цитирования

Дорофеева Е.С., Чекмарева А.В. Политико-правовые аспекты государственного регулирования межнациональных отношений // Актуальные проблемы государства и права. 2018. Т. 2. № 7. С. 5-22. DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-5-22.

DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-5-22

POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF INTERETHNIC RELATIONS

E.S. Dorofeyeva, A.V. Chekmareva

Saratov State Law Academy
1 Volskaya St., Saratov 410056, Russian Federation
E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru

Abstract. The relevance of political and legal regulation of interethnic relation consists of new model of modern multicultural state formation and challenges of inner and international character overcoming. Inner challenges are connected with separatist sentiments of national institutions, historical factors, territorial and ethic and national submission to the centre, resurrection of people cultural independence, bureaucratization of ethnic leaders in national republics. Among international challenges the most important are facts of terrorism and globalization, corrupted past historical facts in Post-Soviet republics. The aim of the research is to decide the level of interaction of politics and law on developing ethnos in multicultural society, historical faults exposure, balance between two substances formation, determination of most important legal and political regulators of interethnic relations on the Russian and foreign examples. In the process of the work we use following methods: analysis, synthesis, comparative, historical, civilizational. It is proved that politics and law have a key role in regulations of interethnic relations. However in historical faults the first place has politics and it foresees legal system formation. We analyze Russian and foreign experience on form and methods exposure in the interethnic relations regulation with political and legal means. It is proved that Russian experience of interethnic communication gives an opportunity to use it not only in Russian but in the other countries, especially because of overloading them with escapers and migrants. Conclusions about necessity of the balance of politics and law, of historical past informational

base formation, of using national and cultural autonomies for ethnic development realization, of Agency on National Affairs activity improvement may have practical use.

Keywords: law; politics; interethnic relations; separatism; national autonomy; state regulation; globalization; nation; ethnos; sovereignty

References

1. Kuzina S.N. *Etnogenез i mul'tikul'turalizm v sovremennom mire* [Ethnogenesis and multiculturalism in the modern world]. *Chernomorsko-Kaspiyskiy region: geopolitika, etnopoliticheskiye protsessy i mezhregional'nyye vzaimodeystviya* [Black and Caspian Sea Region: Geopolitics, Ethnic and Political Processes and Interregional Cooperation]. Moscow, 2015, 268 p. (In Russian).
2. Kagarlitskiy B. *Posle mul'tikul'turalizma* [After multiculturalism]. (In Russian). Available at: http://kagarlitsky.ru/posle_multikulturalizma (accessed: 18.05.2018).
3. Bzhezinskiy Z. *Vybor. Mirovoye gospodstvo ili global'noye liderstvo* [The Choice. Global Domination or Global Leadership]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2010, 288 p. (In Russian).
4. Lenin V.I. *Polnoye sobraniye sochineniy: v 55 t. 5-e izd.* [Completed Works: in 55 vols. 5th ed.]. Moscow, 1969, vol. 26, 585 p. (In Russian).
5. Deynichenko P.G. *Rossiya. Polnyy entsiklopedicheskiy spravochnik* [Russia. Completed Encyclopedic Dictionary]. Moscow, 2005, 352 p. (In Russian).
6. Dmitriyeva O. *Na Al'bione chtyat prishel'tsev* [The aliens are honored on Albion]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2006, 18 October. (In Russian).
7. Aleshina M. *Nemtsev nikto ne sprosil* [Nobody asked Germans]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2017, 28 February. (In Russian).
8. Zametina T.V. *Konstitutsionno-pravovoye regulirovaniye natsional'noy politiki v Respublike Krym i gorode Sevastopole* [Constitutional legal regulation of national policy in the Republic of Crimea and city of Sevastopol]. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii* [Bulletin of Saratov State Academy of Law], 2015, no. 5 (106), pp. 29-35. (In Russian).

Received 21 June 2018

Reviewed 25 July 2018

Accepted for press 28 August 2018

There is no conflict of interests.

Information about the authors

Dorofeyeva Elena Stepanovna – Doctor of History, Professor of History, Politology, Sociology and Service Department. Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation. E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru

Chekmareva Anastasiya Valeryevna – Doctor of Jurisprudence, Professor of Civil Process Department. Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation. E-mail: Anastasiya-chekmareva@yandex.ru

For citation

Dorofeyeva E.S., Chekmareva A.V. Politiko-pravovye aspekty gosudarstvennogo regulirovaniya mezhnatsional'nykh otnosheniy [Political and legal aspects of state regulation of interethnic relations]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2018, vol. 2, no. 7, pp. 5-22. DOI 10.20310/2587-9340-2018-2-7-5-22. (In Russian, Abstr. in Engl.).