

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОПРОСА
В РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

**Бекирова
Фатима
Султановна** кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин, Северо-Кавказская
государственная гуманитарно-технологическая академия
(369000, Россия, г. Черкесск, ул. Ставропольская, д. 36).
E-mail: fatima.b.1977@mail.ru

Аннотация

На основе систематизации различных научных концепций проведено исследование политико-правового регулирования национального вопроса в России, в том числе на предмет дифференциации социологического и политологического подходов в конституционной технологии конструирования этнических норм; рассматриваются отдельные аспекты соотношения конституционно-правового регулирования национального вопроса в России с международно-правовыми нормами; представлено авторское видение российской формулы гражданской нации.

Ключевые слова: *народ; нация; коренной народ; этнос; национальный вопрос в России; этническая правосубъектность; этнические нормы в законодательстве России; право наций на самоопределение; Указ Президента РФ О Стратегии государственной национальной политики в России на период до 2025 г.; конституционно-правовое регулирование национального вопроса в России.*

Национальный вопрос в России имеет высокую актуальность и специфические особенности правового регулирования, поскольку Россия исторически сложилась как многонациональное государство. При этом, как писала известный специалист по вопросам федерализма и статуса наций в Российском государстве профессор К. Д. Коркмасова: «Расширение территории России осуществлялось разными способами», в том числе и путем мирного вхождения соседних владений в Россию, «и путем насильственного захвата, сопровождавшегося истреблением и ограблением коренного населения присоединяемых земли...»; «различные обстоятельства, в том числе и агрессия со стороны соседних государств, определяли решения правителей» многих соседних «народов обращаться к России с просьбой о протекторате и переводе в Российское подданство» [1, с. 12]. По ее же оценкам применительно к СССР: «особенным многообразием (сложностью) характеризуется этнический состав населения на Северном Кавказе и в Закавказье: «Не случайно философы древности называли этот регион «горой языков и народов» [1, с. 19].

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., «сформированным на основе самоопределения граждан», на территории Российской Федерации в современный период «проживают представители 193 национальностей... В Российской Федерации используется 277 языков и диалектов, в государственной системе образования используется 89 языков, из них 30 – в качестве языка обучения, 59 – в качестве предмета изучения» [2].

Указанная полиэтничность (сложность) состава народонаселения государства предполагает весьма тонкий государственно-правовой регулятивный инструментарий, обеспечивающий сохранность многообразных этносов, их языков, национально-культурных интересов, религиозных верований коренных народов России, обеспечивающих уважение прогрессивных традиций, обычаев различных наций (этносов), проживающих в Российском государстве.

Современное российское политико-правовое регулирование национального вопроса осуществляется такими формами (источниками) права, как: Конституция

Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы), иные законы субъектов РФ, указы Президента Российской Федерации, другие нормативные акты, внутригосударственные публично-правовые (федеративные) договоры, имеющие силу прецедента решения Конституционного Суда РФ, руководящие разъяснения пленума Верховного Суда РФ, международные договоры и международные судебные прецеденты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

Специалисты «находят» этнические нормы в тексте Конституции РФ 1993 г., связанные с классификациями «мегауровня», которые играют «чрезвычайно важную роль в национальной политике – официальные подразделения населения на народы, народности, нации, меньшинства и т. п.» [3, с. 13]. Так, в соответствии с исследованиями С. Соколовского [3, с. 14 – 15], такого рода «этнические» и «полиэтнические» нормы и положения включены в преамбулу Конституции РФ, которая содержит формулу: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, ... исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, ... принимаем Конституцию Российской Федерации».

Термин народ (народы), увязываемые с характеристикой многообразия этнического состава соответствующих общностей, помимо этого, содержится еще в шести статьях Конституции 1993 г.: в статье 3, согласно которой «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народов являются референдум и свободные выборы».

В статье 5 ч. 3 Конституции, федеративное устройство Российской Федерации, наряду с тем, что оно определяется как основанное на принципах «ее государственной целостности, единой системе государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», увязывается также с принципом «равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации». В соответствии со ст. 9 ч. 1 Конституции РФ 1993 г.: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

К категории очевидно этнических норм, в которых под понятием «народ» понимается не только общность, обладающая политической правосубъектностью, но и общность в социологическом, чисто этническом смысле) следует отнести и положения ст. 68 ч. 3 Конституции, согласно которым «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития»; а также формулу ст. 69 Конституции, в соответствии с которой: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

С. Соколовский отмечает также «еще одно терминосочетание, содержащееся в Основном законе РФ – коренной малочисленный народ (ст. 69). С этим термином оказывается семантически связанными еще ряд терминосочетаний, представленных как в тексте Конституции РФ, так и в текстах республиканских конституций – малочисленная этническая общность (ст. 72 («м») Конституции РФ), и, отчасти – коренной этнос, коренная нация и народность». Так, в соответствии со ст. 72 («м»): в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей [3, с. 18]. Обращает внимание, что последние из двух названных две статьи в тексте Федеральной Конституции, относятся к категории этнических норм в «чистом виде» - в которых этническая составляющая подразумевается не как составляющая более емкого понятия «народ», а прямо названа.

Помимо «нахождения» этнических норм в тексте Конституции РФ 1993 г., связанных с классификациями «мегауровня», которые играют «чрезвычайно важную роль

в национальной политике» (связанных «с официальными подразделениями населения на народы, народности, нации, меньшинства и т. п.» [3, с. 13]; другие авторы обращают внимание на наличие «этнических норм» в Конституции РФ 1993 г., связанных с регулированием статуса индивида. Так, Л. Васильева указывает, что: «Конституция Российской Федерации также содержит положения относительно: гарантий со стороны государства равенства прав и свобод человека и гражданина независимо, в числе прочих условий, от пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии (ст. 19 ч. 2); запрета любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19 ч. 2); права каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26 ч. 2); права, гарантированного народам России, на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68 ч. 3); прав коренных малочисленных народов, гарантированных Российской Федерацией, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69)» [4, с. 59 – 60].

Развернутое сравнительное исследование этнических норм в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дано в работах Т.В. Заметиной. В частности, по критерию особенностей закрепления принципа народовластия автор дифференцирует конституции (уставы) субъектов РФ на четыре группы: 1) подчеркивающие государствообразующую роль титульного этноса (Конституция Удмуртии 1994 г. в ред. 2005 г.; Конституция Башкортостана 1993 г. в ред. 2006 г.; Конституция Республики Татарстан 1992 г. в ред. 2005 г.; Конституция республики Коми в ред. 2006 г. и др.) [5, с. 12, 13]; 2) провозглашающие источником власти многонациональный народ соответствующего субъекта Российской Федерации (Республики Северная Осетия – Алания, Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Дагестан, др.) [5, с. 14]; 3) повторяющие формулу Федеральной Конституции, закрепляющие в качестве источника власти «многонациональный народ Российской Федерации» (преимущественно уставы краев и областей [5, с. 14]); 4) использующие «этностатистский подход», не связанный с упоминанием «национального аспекта народовластия», называющие в качестве источника государственной власти «народ», «население», др. [5, с. 14].

Важное значение в определении правовой политики по национальному вопросу в России имеют утверждаемые Президентом Российской Федерации Концепции и Стратегии национальной политики. Так, 15 июня 1996 г. был издан Указ Президента Российской Федерации (№ 909) «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации»; 19 декабря 2012 г. издан Указ Президента РФ (№ 1666) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»

Специалисты справедливо указывают, что: «Существенное влияние на становление законодательства в области сохранения самобытности этносов и пресечения дискриминации по национальному критерию оказали положения международных правовых документов, в т. ч. положения ратифицированных СССР и Россией международных договоров: Международных пактов 1966 г. «О гражданских и политических правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», Конвенции 1960 г. «О борьбе с дискриминацией в области образования», Конвенции 1989 г. «О правах ребенка», Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г., Конвенции Содружества Независимых Государств «О правах и основных свободах человека» 1995 г.

Определенные тенденции развития законодательства в сфере национальных отношений заложены и в модельных законах (например, в принятом постановлением межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 24-6 от 4 декабря 2006 г. Модельном законе «О языках»), а также в подписанных Российской Федерацией международных договорах (например, в Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств, подписанной Российской Федерацией в 2005 г.) [4, с. 60].

Целый ряд вопросов конституционно-правового регулирования национальных отношений в Российской Федерации относится к дискуссионным. Это, прежде

всего, вопрос о природе современного федеративного устройства России: является ли оно национально-территориальным, либо формой региональной децентрализации власти? Обсуждаются также вопросы: о целесообразности выделения (различия) таких понятий, как «государствообразующий» и «системообразующий» этнос; как соотносятся между собой понятия «нация», «народ», «национальные меньшинства»; является ли Российская Федерация формой самоопределения наций (как этносов) или народов как политической категории. В российской политологической и юридической литературе высказываются различные мнения о том, какой должна быть форма самоопределения народов (как этносов) в составе единого государства: через национально-культурную автономию, или в форме национально-территориальной автономии, о статусе языков в РФ в связи с их многообразием, др.

Обращаясь к центральному (из вышеперечисленных) дискуссионных вопросов, о форме (формах) национального самоопределения в России, отметим, прежде всего, существенные различия представлений по этому поводу у разных авторов. Так, еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. рядом известных политиков (А.А. Собчак) высказывалось мнение о том, что: «... в основу национально-государственного устройства России как государства многонационального и федеративного должна быть положена идея свободного объединения в федерацию всех народов на основе национально-культурной, а не государственной автономии и строжайшей уголовной ответственности за всякие попытки нарушить целостность государства, в том числе и путем выхода из его состава» [6].

В связи с характеристикой Конституции РФ 1993 г., в российской юридической литературе высказываются порой прямо противоположные суждения относительно концепции, принципиальных основ политико-территориального устройства. Как известно, в отличие от соответствующих разделов в Конституциях СССР (1977 г.) и РСФСР (1978 г.), которые именовались «Национально-государственное устройство», в Конституции РФ 1993 г. предусмотрена глава 3 «Федеративное устройство». В то же время в ст. 5 Федеральной Конституции в качестве одного из принципов федеративного устройства России провозглашается равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. С учетом этой и иных новелл конституционного регулирования, И.А. Умнова (Конюхова) считает, что: «Конституция Российской Федерации, закрепляя равноправие и самоопределение народов как принцип российского федерализма, закладывает тем самым наднациональный подход к пониманию «народы» применительно к данному принципу. Народ как политико-территориальная общность, представляющий территорию – субъект федерации, - не есть какая-то однородная в этническом или национальном отношении общность. Это общность лиц разной национальности, исторически объединенных проживанием на одной территории, которая по политическим параметрам и демографическим, экономическим, социальным показателям развития несет или способна нести бремя субъекта Федерации.

Таким образом, ключевым критерием идентификации народа как общности, способного быть субъектом права на самоопределение, является объединение единой территорией проживания. Дополнительные факторы – этническая общность, религиозная общность и т. п. – усиливают консолидированность, но не являются обязательными. Народ как общность может быть многонациональным, его представители могут исповедовать разную веру и т.д., что и характерно для Российской Федерации» [7, с. 159].

Противоположная оценка концепции конституционного регулирования национального вопроса дается Л. Савиновым. Автор считает, что: «...отечественное научное сообщество не преодолело методологического противоречия относительно сущности и содержания феноменов этноса и нации, этнического и национального, культурного и гражданского. К сожалению, мифы крайнего экзистенциализма советской школы этнологии все еще формирует реальную политику, политические практики и политические смыслы, институализированные и закрепленные не только в массовом сознании, но даже в конституционно-правовых документах» [8, с. 162].

По мнению Л. Савинова, «Конституция РФ, «во многом этнодетерминирована», в ней «нет упоминания российской общегражданской нации» [8, с. 162].

Оригинальное толкование концепции регулирования национального вопроса в Конституции РФ 1993 г. дает К. Д. Коркмасова. Она справедливо считает, что «существенное отличие нового современного подхода к федерализму в нашей стране характеризуется тем, что он стал основой перестройки всего государственного механизма России. Он не ограничен только вопросами национальной политики, он определяет отношения между центром и субъектами Федерации... речь идет о решении коренных проблем федерализма: распределении полномочий и предметов ведения между органами Федерации и ее субъектами; о соблюдении иерархии правовых актов и других не менее сложных проблем федерализма. При этом, особо следует отметить сложности, связанные с судебной реформой» [9, с. 277].

Представляется убедительным и мнение К.Д. Коркмасовой, о том, что: «Федерализм в России не противоречит идеям самоопределения народов к интересам субъектов, созданных по территориальному принципу. Его достоинства многогранны. Он обеспечивает: многосапетность принципа равноправия, достижение которого должно быть поставлено в число первоочередных национальных задач России. Процесс формирования общенациональной Российской идеи, несомненно, будет стимулировать рост качества жизни, а стало быть, и сплоченность народов, установление между ними нормальных отношений, основанных на гуманизме и патриотизме» [9, с. 277 – 278].

Что касается вопроса о соотношении конституционно-правового регулирования национального вопроса в России с международно-правовыми нормами и принципами, то в научной литературе обращается внимание на следующие актуальные аспекты этой темы.

Во-первых, важно, что «среди принципов современной Российской Федерации первым Конституция называет государственную целостность... Такой статус соответствует международным стандартам» [9, с. 246]. В то же время, ...недопустимо игнорировать тот факт, что исторически Российская Федерация сложилась как сложно-составное государство, созданное по смешанному принципу (национально-территориальному и территориальному).

Во-вторых, конституционное употребление понятия «народ» как идентичное многонациональной общности соответствует международно-правовым принципам, сформулированным в Уставе ООН и Международных пактах 1966 г.

В-третьих, «следует различать право народов на самоопределение и право нации на самоопределение» и «нужно очень корректно употреблять термин «нация» [7, с. 160 – 161], имея в виду расхождения внутригосударственного (российского) и международно-правового словоупотребления и определения соотношения понятий «народ» и «нация». Следует поддержать идею «национальности народов как носителей права на самоопределение» [7, с. 162].

В-четвертых, в контексте соотношения российского конституционного права и международного права в сфере регулирования национального вопроса обращает внимание и наличие научно-теоретической проблемы достижения большей определенности смыслового и терминологического оформления понятия «коренной народ» в конституциях ряда субъектов Российской Федерации [3, с. 20].

В Концепции государственной политики Российской Федерации (утверждена Указом президента РФ от 15 июня 1996 г.) обращалось внимание на то, что: «Оптимизация федеративных отношений не преследует цель «губернизации» республик или, наоборот, «республиканизации» краев и областей. Своеобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал» (часть IV).

В-пятых, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Указом Президентом РФ от 19 декабря 2012 г.) в качестве первоочередной цели государственной национальной политики Российской Федерации названо: «упрочнение общероссийского гражданского само-

сознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)» (п. 17 «а»).

Стратегическая задача – консолидация российской нации как согражданства была поставлена Президентом РФ достаточно давно. На этой основе в 2006 г. был подготовлен и представлен на обсуждение проект Федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации». В связи с представлением этого доклада на обсуждение представителем от депутатского корпуса Государственной Думы отмечалось, что: «Стратегической целью государственного строительства в сфере национальной политики в Российской Федерации сегодня становится задача, поставленная Президентом Российской Федерации, – это консолидация российской нации как согражданства. Можно утверждать, что несмотря ни на какие сложности исторического пути у народов России уже сложилось чувство общности, в основе чего лежат историческая память, общность исторических судеб. В этом смысле идея российской нации представляется для Российской Федерации вполне органичной и закономерной.

Формирование российской нации – это процесс длительный, рассчитанный на долгие годы. Параллельно должно идти развитие всех этносов. Этим мы должны заниматься серьезно, в том числе добиваться и финансирования развития языков, развития культуры, не снижать ту самодостаточность, которая достигнута сегодня у всех народов на данном этапе» [10, с. 204].

Поддерживая инициативу о консолидации российского народа и формировании российской политической нации, необходимо, вместе с тем, принять во внимание неизбежные последствия процесса становления политической нации: сложность процессов «национальной самоидентификации»; угрозы «потери цивилизованной (социокультурной) идентификации»; вызовы «новых этнонационализмов» [8, с. 162]. Поэтому «российская формула гражданской нации» должна стать предметом широких научных и научно-практических обсуждений [8, с. 162].

Литература

1. Коркмасова К. Д. Конституционные основы российского федерализма и общенациональная идея России. Ростов-на-Дону, 2002.
2. пп. 9-10 Указа Президента Российской Федерации «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (от 19 декабря 2012 г. № 1666)
3. Соколовский С. Терминология и концептуализация этнонациональной политики в конституционном праве РФ // В кн.: Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М., 2004.
4. Васильева Л. Развитие российского законодательства в сфере национальных отношений // В ж-ле «Федерализм». 2009 №1.
5. Заметина Т. В. Конституционные вопросы реализации национальной политики в субъектах Российской Федерации / Под ред. В.Т. Кабышева. Энгельс. Редакционно-издательский центр ПКН. 2008.
6. Собчак А. А. Россия после коммунизма // Правоведение. 1993. №2.
7. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Изд-во «Дело».
8. Савинов Л. Формула российской гражданской нации // Федерализм. 2009. № 1.
9. Коркмасова К. Д. Конституционные основы российского федерализма и общенациональная идея России. Ростов-на-Дону, 2002.
10. Обсуждение проекта федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации» // В кн.: Русская нация – системообразующее ядро Российской государственности / Сост. сборника Е. С. Троицкий. М.: АКИРН, 2007.

Bekirova Fatima Sultanovna, Candidate of Juridical sciences, Associate Professor at the Department of State Legal Disciplines, the North Caucasian State Humanitarian Technological Academy (36, Stavropolskaya St., Cherkessk, 369000, Russian Federation).
E-mail: fatima.b.1977@mail.ru

CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL QUESTION
IN RUSSIA AND INTERNATIONAL LAW

Abstract

On the basis of the systematization of the various scientific concepts a research is done of political and legal regulation of the national question in Russia, including the subject of the differentiation of the sociological and political science approaches to constitutional designing of ethnic norms; some ratio aspects of the constitutional-legal regulation of the national question in Russia with international legal norms are examined; the author's vision of the Russian formula of a civic nation is given.

Keywords: *people; nation; indigenous people; ethnicity; the national question in Russia; ethnic identity; ethnic norms in Russian legislation; the right of Nations to self-determination; the presidential Decree On the Strategy of state national policy of Russia for the period up to 2025; constitutional-legal regulation of the national question in Russia.*

УДК 342

DOI: 10.22394/2074-7306-2017-1-3-103-107

**ВЕЛИКИЙ ОКТЯБРЬ В ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА***

Акопов

Леонид

Владимирович

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Основы правоведения»,
Донской государственной технической университет
(344010, Россия, Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1).
E-mail: norin.gospravo@yandex.ru

Аннотация

В настоящей статье анализируется и обосновывается значительная роль Великой Октябрьской революции и первой Конституции России 1918 года в становлении новой российской государственности.

Ключевые слова: *Великая Октябрьская революция; Конституция России 1918 г.; российское государство.*

*«Что бы ни думали иные о большевизме,
неоспоримо, что русская революция
есть одно из величайших событий
в истории человечества...»*

Джон Рид.

«Десять дней, которые потрясли мир»

В свое время В.В. Маяковский образно написал:

– Когда я итожу то, что прожил,
И роюсь в днях: ярчайший где,
Я вспоминаю одно и то же:
Двадцать пятое – первый день.

* Статья публикуется в авторской редакции.