



Правовое регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации: проблемы теории и практики

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы
доктор юридических наук, профессор
Л. В. Андриченко,
доктор юридических наук, профессор
А. Е. Постников



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2021

УДК 342(470+571)(075.4)
ББК 67.400:66.5(2Рос)я77
П68

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

*Одобрено на секции публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты

М. П. Фомиченко — главный научный сотрудник Центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор.

А. Н. Пилипенко — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук.

П68 Правовое регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации: проблемы теории и практики : научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, А. Е. Постников, Л. Н. Васильева и др. ; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 296 с. — DOI 10.12737/1842506.

ISBN 978-5-00156-214-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-017308-5 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-109862-2 (ИНФРА-М, online)

В научно-практическом пособии анализируются вопросы правового регулирования практически всех направлений реализации государственной национальной политики, определяемых в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности Российской Федерации.

Тематика книги определяется системой построения правовых основ государственной национальной политики в соответствии с принципами федерализма и местного самоуправления, с учетом международных стандартов и опыта законодательного регулирования зарубежных стран. Исследование проведено в контексте преобразований российского законодательства, связанных с принятием в 2020 г. поправок к Конституции РФ. Предлагаются решения ряда правовых вопросов реализации государственной национальной политики, которые могут повысить ее эффективность.

Для государственных и муниципальных служащих — специалистов в области государственной национальной политики, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, а также широкого круга читателей.

УДК 42(470+571)(075.4)
ББК 67.400:66.5(2Рос)я77

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2021

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Legal Regulation of Interethnic Relations in the Russian Federation: Problems of Theory and Practice

Scientific and practical guide

Executive editors
Doctor of Law, Professor
L. V. Andrichenko,
Doctor of Law, Professor
A. E. Postnikov



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2021

*Approved at the Public Law Section
of the Academic Council of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Reviewers

M. P. Fomichenko — Chief Researcher of the Center for Scientific Research of the all-Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia), Doctor of Law, Professor.

A. N. Pilipenko — leading researcher of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law.

Legal Regulation of Interethnic Relations in the Russian Federation: Problems of Theory and Practice : scientific and practical guide / L. V. Andrichenko, A. E. Postnikov, L. N. Vasileva etc ; executive editors L. V. Andrichenko, A. E. Postnikov ; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — Moscow : Norma : INFRA-M, 2021. — 296 p.

The presented scientific and practical guide analyzes various issues of legal regulation of almost all areas of implementation of the state national policy defined in the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period up to 2025 in order to ensure the interests of the state, society, man and citizen, to strengthen the state unity and integrity of the Russian Federation. The subject of the book is determined by the system of building the legal foundations of state national policy in accordance with the principles of federalism and local self-government, taking into account international standards and the experience of legislative regulation of foreign countries. The study of the legal basis for the implementation of the state national policy was carried out in the context of the ongoing changes in Russian legislation related to the adoption in 2020 of the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 1993. The paper offers a solution to a number of legal issues in the implementation of the state national policy, which can increase its effectiveness.

The guide can be useful for state and municipal employees-specialists in the field of state national policy, researchers, teachers, postgraduates and students of higher educational institutions, as well as a wide range of readers.

Коллектив авторов

Л. В. Андриченко, заведующая центром публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — предисловие, § 3 гл. III (в соавторстве с А. Е. Постниковым); § 2 гл. I.

А. Е. Постников, заведующий отделом конституционного права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — введение, § 3 гл. III (в соавторстве с Л. В. Андриченко).

Л. Н. Васильева, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1, 6 гл. III.

Ж. А. Гаунова, младший научный сотрудник центра публично-правовых исследований ИЗиСП — § 3 гл. I; § 2 гл. II.

С. Б. Нанба, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1, 3 гл. II.

Е. Е. Никитина, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2, 5 гл. III.

Д. А. Пашенцев, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 1 гл. I.

И. В. Плюгина, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — гл. IV.

Н. И. Хлуденева, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 4 гл. III.

Authors

L. V. Andrichenko, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, head of the Center for Public Law Research ILCL — preface, § 3 ch. III (co-authored with A. E. Postnikov); § 2 ch. I.

A. E. Postnikov, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, head of the Department of Constitutional Law ILCL — introduction, § 3 ch. III (co-authored with L. V. Andrichenko).

L. N. Vasileva, Ph.D in Law, leading researcher of the Department of Constitutional Law ILCL — § 1, 6 ch. III.

Zh. A. Gaunova, junior researcher of the Center for Public Law Research ILCL — § 3 ch. I; § 2 ch. II.

S. B. Nanba, Ph.D in Law, leading researcher of the Center for Public Law Research ILCL — § 1, 3 ch. II.

E. E. Nikitina, Ph.D in Law, leading researcher of the Department of Constitutional Law ILCL — § 2, 5 ch. III.

D. A. Pashentsev, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Department of Legal Theory and Interdisciplinary Studies of Legislation ILCL — § 1 ch. I.

I. V. Plyugina, Ph.D in Law, leading researcher of the Center for Public Law Research ILCL — ch. IV.

N. I. Khludeneva, Ph.D in Law, leading researcher of the Department of Environmental and Agricultural Legislation ILCL — § 4 ch. III.

Предисловие

Россия — одно из крупнейших в мире многонациональных государств¹, и национальный вопрос в нашей стране всегда особенно актуален. Российская Федерация бережно сохраняет и развивает более чем 1000-летний опыт государственно-правового регулирования межнациональных отношений, которое прошло ряд этапов, неразрывно связанных с общим ходом исторических процессов, протекавших в стране. Накопленные многовековые позитивные традиции используются государством при выработке стратегического планирования и законодательства в сфере регулирования межнациональных отношений, решений по конкретным вопросам их реализации.

Принятие в 2018 г. обновленной редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года определило важную двуединую стратегическую задачу — создание условий для этнокультурного развития представителей всех народов России и содействие укреплению единства российской гражданской нации. Вместе с такими документами, как Стратегия национальной безопасности и Концепция государственной миграционной политики, она является своеобразной «дорожной картой» в обеспечении межнационального мира и согласия, что особенно важно в условиях турбулентности мирового правопорядка, геополитического давления и политики экономических санкций².

Конституция России, федеральное и региональное законодательство содержат все необходимые основы для обеспечения этнокультурных потребностей граждан, защиты прав малочисленных народов, недопущения дискриминации по национальному и языковому признакам и разжигания межнациональной розни.

Язык является одним из главных атрибутов культуры каждого народа. Россия гарантирует всем живущим на ее территории народам

¹ Согласно Всероссийской переписи населения 2010 г. в России проживает 193 народа, которые используют 277 языков.

² См.: Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России // Правительство Москвы, Департамент национальной политики и межрегиональных связей г. Москвы, Московский дом национальностей / сост. Г. В. Бузова, Л. Д. Чангян, С. А. Орешин. М., 2019. С. 10.

право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Российская культура — уникальное наследие многонационального народа, она поддерживается и охраняется государством. При этом объединяющими началами для сохранения единства страны и межнационального согласия остаются русский язык, история и культура. Внесение поправок в Конституцию РФ в 2020 г.¹ усилило внимание к этим вопросам. Признание русского языка языком государственного народа направлено на создание устойчивых механизмов поддержания межкультурных связей: помимо выполнения коммуникативной функции он консолидирует все население страны².

Сложность межнациональных отношений, обусловленная языковым, культурным и этническим многообразием, требует последовательных действий органов публичной власти в данной сфере, в том числе непосредственно затрагивающих демографическую, языковую, региональную и миграционную политику. Сложившийся в ходе развития и упрочения российской государственности опыт государственного регулирования межнациональных отношений постоянно подвергается новым рискам и вызовам. Это влечет необходимость дополнительного анализа современных правовых механизмов реализации государственной национальной политики, формулирования новых акцентов и ориентиров, направленных на решение стоящих задач.

Пособие охватывает практически все стороны регулирования межнациональных отношений в Российской Федерации. Оно касается правовых основ государственной национальной политики, сформированных благодаря усилиям органов публичной власти всех территориальных уровней в России — федерального, уровня субъектов РФ и муниципальных, влиянию международных регуляторов, а также зарубежного опыта на развитие российского законодательства.

В пособии раскрывается институциональный блок, обеспечивающий повсеместно реализацию государственной национальной политики, показывается роль институтов гражданского общества, прежде всего национально-культурных автономий, в решении назревших

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Парламентская газета. 2020. 20—26 марта.

² См.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 47—48.

проблем, исследуются особенности защиты коренных малочисленных народов России, связанные с их территориальным природопользованием. Особое внимание уделяется вопросам гармонизации межнациональных отношений, укрепления общероссийской гражданской идентичности, формам адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество, а также направлениям поддержки российских соотечественников, проживающих за рубежом.

Таким образом, в пособии представлен целостный, системный анализ состояния дел в различных сегментах государственной национальной политики и даны перспективные рекомендации по совершенствованию указанной работы.

В последние годы в Российской Федерации последовательно проводится профессиональная ориентация государственных и муниципальных служащих, ответственных за реализацию государственной национальной политики Российской Федерации. Приказом Минтруда России от 2 августа 2018 г. № 514н был утвержден профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений». Пособие окажется полезным в подготовке данных кадров (поскольку в нем затрагиваются вопросы, связанные с их профессиональными функциями), а также для сотрудников домов национальностей и домов дружбы, представителей национальных общественных организаций, ученых-юристов, аспирантов, студентов и всех интересующихся вопросами регулирования межнациональных отношений в России.

Глава I. Межнациональные отношения как объект государственной правовой политики: опыт России и зарубежных стран

§ 1. Развитие государственной правовой политики в области межнациональных отношений в России: ретроспективный анализ

Основные направления государственной правовой политики в сфере межнациональных отношений в исторической ретроспективе определялись совокупностью факторов, среди которых значимое место занимали географическое положение государства, природно-климатические условия, состав населения и особенности исторического процесса. Российское государство на протяжении своей истории практически постоянно расширяло свою территорию, и закономерным следствием этого процесса стало включение в состав населения страны многочисленных больших и малых народов. В итоге сформировалось огромное многонациональное государство, в котором в течение столетий выстраивалась своеобразная модель государственной национальной политики, на определенном витке получившая отражение в праве.

Этапы развития государственной правовой политики в сфере межнациональных отношений соответствуют основным стадиям исторического развития государства и его правовой системы.

Первый этап, который можно обозначить как доимперский, связан с процессом становления русского национального государства при умеренном территориальном расширении, когда еще не оформилась государственная национальная политика, так как в ней не было выраженной потребности. Не представляется возможным говорить здесь и о правовой политике в сфере межнациональных отношений, поскольку на данном этапе развития общественных отношений еще не могло быть и речи о правовой политике как феномене более зрелого государственного развития. В то же время происходившие процессы в дальнейшем выступили основанием для становления законодательства, регулировавшего межнациональные отношения.

Contents

Preface	9
Chapter I. Interethnic relations as an object of state legal policy: the experience of Russia and foreign countries	12
§ 1. Development of state legal policy in the field of interethnic relations in Russia: a retrospective analysis	12
§ 2. The role of strategic planning in the stabilization of interethnic relations in the Russian Federation	30
§ 3. Regulation of interethnic relations in the legislation of foreign countries	46
Chapter II. The legal basis for the institutionalization of interethnic relations in the Russian Federation	67
§ 1. Constitutional foundations for the regulation of interethnic relations in the Russian Federation	67
§ 2. The role of international law in the development of the legislation of the Russian Federation in the field of interethnic relations	79
§ 3. Organizational and legal foundations of interethnic relations in the Russian Federation	99
Chapter III. Main directions of legal regulation of interethnic relations in the Russian Federation	113
§ 1. Preservation and development of cultures and languages of the peoples of the Russian Federation: legal aspects	113
§ 2. National-cultural autonomy as a form of protection of rights of national minorities of the Russian Federation	129
§ 3. Legislative guarantees of the legal status of indigenous small-numbered peoples of the Russian Federation	154
§ 4. Legal regulation of traditional nature management of indigenous peoples of the Russian Federation	190
§ 5. Prevention of extremism and protection from discrimination on the basis of race or national origin. Legal support for the prevention and settlement of national conflicts in the Russian Federation	213

§ 6. Development of the culture of interethnic (interethnic) relations and strengthening of the civil unity of the multinational people of the Russian Federation (the Russian nation) by means of law ...	237
Chapter IV. Legal regulation of interethnic relations in the context of modern migration policy of the Russian Federation	257
§ 1. Legal regulation of social and cultural adaptation and integration of migrants in Russia	257
§ 2. State support for compatriots living abroad	271

Оглавление

Предисловие	9
Глава I. Межнациональные отношения как объект государственной правовой политики: опыт России и зарубежных стран	12
§ 1. Развитие государственной правовой политики в области межнациональных отношений в России: ретроспективный анализ	12
§ 2. Роль стратегического планирования в стабилизации межнациональных отношений в Российской Федерации	30
§ 3. Регламентация межнациональных отношений в законодательстве зарубежных стран	46
Глава II. Правовая основа институционализации межнациональных отношений в Российской Федерации	67
§ 1. Конституционные основы регулирования межнациональных отношений в Российской Федерации	67
§ 2. Роль международного права в развитии законодательства Российской Федерации в области межнациональных отношений	79
§ 3. Организационно-правовые основы межнациональных отношений в Российской Федерации	99
Глава III. Основные направления правового регулирования обеспечения межнациональных отношений в Российской Федерации	113
§ 1. Сохранение и развитие культур и языков народов Российской Федерации: правовые аспекты	113
§ 2. Национально-культурная автономия как форма защиты прав национальных меньшинств Российской Федерации	129
§ 3. Законодательные гарантии правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации	154
§ 4. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации	190

§ 5. Профилактика экстремизма и защита от дискриминации по признаку расовой, национальной принадлежности. Правовое обеспечение предупреждения и урегулирования национальных конфликтов в Российской Федерации	213
§ 6. Развитие культуры межнациональных (межэтнических) отношений и укрепление гражданского единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации) средствами права	237
Глава IV. Правовое регулирование межнациональных отношений в условиях современной миграционной политики Российской Федерации	257
§ 1. Правовое регулирование социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в России	257
§ 2. Государственная поддержка соотечественников, проживающих за рубежом	271
Contents	292

Правовое регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации: проблемы теории и практики

Научно-практическое пособие

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел. (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*
Дизайн обложки: *М. А. Агаркин*
Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 15.11.21
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать цифровая
Усл. печ. л. 18,50. Уч.-изд. л. 18,10
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
