

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИХ ГРУПП КАК СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Кузьмина Н.В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, процесса и криминалистики
Костромского государственного технологического университета (Россия)

УДК 342
ББК 67.400.23

В настоящей работе автор рассматривает дефектные юридические конструкции федерального и регионального законодательства в области регулирования национальных отношений. Несовершенство законодательства в данной сфере отнесено к источникам нарушений прав национально-этнических меньшинств, снижению активности национально-культурных автономий в общественной и политической жизни. В статье представлены некоторые рекомендации по совершенствованию соответствующего правотворческого процесса в субъектах РФ.

Ключевые слова: национально-этнические общности как субъекты конституционных отношений, негативные правоустановительные факторы, правотворческий процесс, права этнических меньшинств, региональные законодательные органы, научная технология закона, национальная политика.

Kuzmina N.V.

THE IMPROVEMENT OF LAWMAKING PROCESS IN THE FIELD OF ETHNIC AND NATIONAL GROUPS AS SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL RELATIONSHIP

In this paper the author examines the defective legal constructions of the federal and regional legislation in the field of national relations regulation. The imperfect legislation in this area is related to the sources of violations of rights of the national and ethnic minorities, to the decrease in the activity of the national-cultural autonomies in public and political life. The article provides some recommendations to improve the relevant lawmaking process in the RF subjects.

Key words: national-ethnic communities as subjects of constitutional relations, negative legislative factors, law-making process, the rights of ethnic minorities, regional legislature, scientific technology of the law, national policy.

На территории современной России проживает множество компактно расселенных, либо дисперсно-рассеянных этнических групп и малочисленных народов. Всероссийской переписью 2010 года было зафиксировано 195 самоназваний народов [1].

Данные социальные группы являются субъектами конституционных правоотношений, формируют гражданское общество и на современном этапе испытывают серьезные трудности при разрешении стоящих перед ними сложных проблем в силу неразвитости конституционно-правовых основ об этнических меньшинствах и малочисленных народах, а также присутствия дефектных юридических конструкций в

некоторых соответствующих нормативных правовых актах. Указанные факторы снижают уровень активности различных этнических групп и общин в общественной и политической деятельности.

Увеличение числа законов и подзаконных актов в области национально-этнических отношений *не свидетельствует* о повышении уровня их правовой урегулированности. По-прежнему остается высоким уровень этнической напряженности в ряде регионов России, присутствуют открытые очаги этнических конфликтов. В качестве последнего примера можно привести Грузино-Южно-Осетинский конфликт, затрагивающий интересы Северной Осетии и России.

Следует отметить, что в процессе правотворческой деятельности по созданию правовой базы регулирования национально-этнических отношений допускаются противоречивые, несоответствующие друг другу юридические конструкции.

Прежде всего, это касается конституционно-правовых положений о национально-этнических меньшинствах. В российском законодательстве, политическом и академическом дискурсе, в качестве категорий, нуждающихся в особых покровительственных мерах, рассматриваются «коренные малочисленные народы» (определение этой категории дано в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» от 30 апреля 1999 [2]) и «малочисленные этнические общности» (это понятие четко не раскрыто ни в нормативных актах, ни в теоретических дебатах). Понятие «национальные меньшинства», хотя и присутствует в Конституции страны, но не определено федеральным законодательством. Принятие особых компенсационных мер обсуждается только применительно к «репрессированным народам», т.е. этническим группам, подвергшимся депортациям в 1930-40-х годах. В Конституции РФ закреплены гарантии по обеспечению прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ (ст.69). Правовой же статус и гарантии прав других национально-этнических общностей и меньшинств в Конституции РФ не прописаны. Отсутствуют нормы о гарантии по обеспечению социально-экономических, культурных, экологических прав данных общностей. Существующие пробелы и противоречия в конституционном праве относительно этнических меньшинств и их прав повлекли за собой применение различных подходов при осуществлении правового регулирования статуса этих групп в субъектах Федерации. Подобная ситуация способна создать почву для введения региональными властями различного рода ограничений прав национально-этнических общностей и, соответственно, поднять уровень национально-этнической напряженности и конфликтности.

Ряд неясностей возникает при анализе положений ст.5 Конституции РФ, которая закрепляет равноправие и самоопределение народов. Сразу возникает вопрос: что такое «народ» согласно Конституции, и в каких формах допустимо самоопределение народа в рамках суверенного государства? В Конституции РФ термин «народ» употребляется в нескольких значениях: многонациональный народ России как политическая общность, источник и субъект публичной власти (ст.3); народ как население, проживающее на соответствующей территории (ст.9); народ России как субъект, обладающий правом на равноправие и самоопре-

деление (Преамбула и ст.5); коренные малочисленные народы как особая этническая общность (ст.69).

Отсутствие концептуально внятных конституционных норм о статусе национально-этнических меньшинств привело к серьезным техническим недоработкам в последующем правотворческом процессе.

Федеральное законодательство о национальных меньшинствах на сегодняшний момент является несовершенным. До сих пор не принят федеральный закон, регламентирующий статус национальных меньшинств в России. Законопроект «О национальных меньшинствах в Российской Федерации» был отклонен в первом чтении Государственной Думой [3]. В проекте закона был приведен развернутый каталог прав национальных меньшинств. В действующем же российском законодательстве практически отсутствуют положения, регламентирующие групповые права национальных меньшинств.

Принятие Закона РФ «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 года [4] несколько сгладило конституционную незакрепленность прав этнических меньшинств, но не решило проблему в корне.

Данный закон заложил правовую основу для создания самоуправляемых общественных организаций, обеспечения национально-культурных интересов, формирования равноуровневых средств массовой информации. Обращает на себя внимание аспект, придающий деятельности диаспор особую значимость: более полное участие национальных групп в общественно-политических процессах, представление своих интересов в органах государственной власти и местного самоуправления, поддержание контактов через границы с гражданами своей исторической родины или одноименными диаспорами.

Что касается статуса коренных малочисленных народов как особой этнической общности, то положения ст.69 Конституции РФ предоставляют гарантии по обеспечению их прав в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Однако на сегодняшний день просьбы коренных малочисленных народов о разъяснении их прав в соответствии с данными нормами остаются без ответа. С принятием Федеральных Законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 года [5] и «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 17 мая 2001 года [6] был относительно ликвидирован правовой вакуум в области прав данных общностей.

Некоторые права национальных меньшинств, не урегулированные федеральным законодательством, регламентируются Указами Президента, Постанов-

лениями Правительства и другими подзаконными актами, что обуславливает введение отсылочных норм, появление неточностей, неопределенностей в характеристиках прав, обязанностей и ответственности.

В целом отсутствие развитого федерального законодательства в области национально-этнических отношений влияет на качество правотворческого процесса в субъектах Федерации в данной сфере. В соответствии с положением статьи 72 Конституции РФ, защита прав национальных меньшинств относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. По данному предмету до сих пор нет строгого распределения полномочий и ответственности между Федерацией и субъектами.

В сфере правового регулирования национально-этнических отношений до сих пор *не удалось реализовать демократический принцип верховенства закона*. Постоянное отступление законов, принятых, как правило, региональными органами представительной власти, от положений Конституции РФ увеличивает и обостряет споры о неконституционности законов в области национальных отношений, о степени их юридической силы. Например, в некоторых субъектах Федерации уже на уровне их учредительных документов имеются предпосылки для ограничения прав национальных меньшинств. Это становится возможным путем закрепления в Конституциях и Уставах: во-первых, ограничения действия федерального законодательства (Конституция Республики Ингушетия, Конституция республики Коми); во-вторых, одностороннего расширения полномочий субъекта (Конституция Хакасии); в-третьих, путем введения конституционно закрепленных преференций конкретной этнической группы (как правило, титульной национальности республики) в сфере государственного устройства и формирования органов власти (например, в республике Адыгее, Краснодарском крае); ограничения принципа равенства прав человека и гражданина (Уставы Ставропольского и Краснодарского краев допускали, например, отступления от данного принципа для лиц, постоянно не проживающих на их территории [7]). Подобная ситуация, когда принимаются законодательные и подзаконные акты в регионах, нарушающие предписания федерального законодательства, часто приводит к конфликтным противостояниям Федерации и ее субъектов.

Множество конфликтных ситуаций возникает и в связи с *декларативным характером законов субъектов Федерации*, регламентирующих права национально-этнических групп. Регионы, принимая законы в развитие федерального законодательства, зачастую воспроизводят нормы федеральных законов, никак их не конкретизируя. Это характерно, в первую очередь, для законов, регламентирующих социальные права, изби-

рательные права, доступ к государственной и муниципальной службе; законов о референдумах. Например, в ч. 3 ст. 10 Устава Костромской области от 24 апреля 2008 года зафиксировано: «Органы государственной власти Костромской области содействуют развитию местного самоуправления и обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления в пределах полномочий, установленных федеральным и областным законодательством» [8]. Не конкретизируются права национально-культурных автономий и общественных объединений, зарегистрированных на территории области, по взаимодействию с органами местного самоуправления. Основной же массив нормативно-правовых актов, регламентирующих права национальных меньшинств, составляют подзаконные акты субъектов Федерации.

В целом, в регионах отсутствует какая-либо унификация правовых форм регулирования статуса национально-этнических меньшинств: в одних субъектах данные вопросы регулируются законами, в других – указами Президента (постановлениями главы администрации), либо постановлениями правительства, либо постановлением органов законодательной власти.

Игнорируется научная технология закона. Нормативно-правовые акты, регулирующие статус национально-этнических общностей, готовятся с ошибками, без экономических и финансовых расчетов. Многие из них не снабжены санкциями и механизмами реализации. Часто содержится много неточностей и неопределенностей (например, терминологическая неопределенность понятий «национальное меньшинство», «малочисленные этнические общности»). В законодательстве о национальных меньшинствах практически не прописан правовой институт ответственности органов государственной власти за отказ в поддержке и развитии национальной культуры, нарушение и ограничение коллективных и индивидуальных прав национально-этнических общностей.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация не может быть разрешена без применения целого ряда юридических технологий.

Во-первых, требуется юридическое решение проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в области защиты прав национальных меньшинств с помощью новых федеральных законов.

Во-вторых, необходимо обеспечение четкой конституционной защиты прав этнических меньшинств в области создания национально-культурной автономии и беспрепятственного развития национального языка.

В-третьих, в Конституции РФ и федеральных законах должна быть четко прописана правовая ответственность органов государственной власти и местно-

го самоуправления за отказ в поддержке и развитии национально-культурной автономии, а также за противодействие федеральному законодательству.

В-четвертых, целесообразно преодолеть весьма ограниченный характер национальной политики, которая сужает проблему сохранения национально-культурной самобытности народов России исключительно языковой сферой. Сегодня одна из приоритетных задач национальной политики должна состоять в широком привлечении представителей национальных меньшинств к управлению и прогрессивному развитию всех сфер общественной и государственной жизни. Прежде всего, речь идет о равноправном (пропорциональном) представительстве в законодательных органах власти в центре и в субъектах представителей всех национальностей. При наличии у народа административной единицы возможно соединение национально-культурной автономии данного народа с местным самоуправлением.

В-пятых, необходима оптимизация регионально-го законодательства в рассматриваемой сфере на основе конструктивного сотрудничества властей Центра и субъектов Федерации при неукоснительном соблюдении положений Конституции РФ.

Литература:

1. Национальный состав населения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php. (дата обращения 09.02.2013)
2. О гарантиях прав коренных малочисленных народов: Федеральный закон Российской Федерации от 30.04.1999 г. №82-ФЗ (в ред. от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ) // Российская газета. 2008. 17 мая.
3. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 20 мая 1998 г. № 2487/1-II ГД [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О национально-культурной автономии: Федеральный закон Российской Федерации от 17.06.1996 г. №74-ФЗ (в ред. от 09.02.2009 г. №14-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О гарантиях прав коренных малочисленных народов: Федеральный закон Российской Федерации от 30.04.1999 г. №82-ФЗ (в ред. от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ) // Российская газета. 2008. 17 мая.

6. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ (в ред. от 02.02.2006 г. №19-ФЗ) // Российская газета. 2006. 8 февраля.

7. Уставы краев, областей городов федерального подчинения, автономной области, автономных округов РФ. Вып. 1. М., 2006. С. 36–45.

8. Устав Костромской области: Закон Костромской области: [принят Костромской областной Думой 17 апреля 2008 г. №300-ЗКО] // СП – нормативные документы. 30.04.2008. №17 (141).

References:

1. National structure of the population of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php. (access date 09.02.2013)
2. On Guarantees of Rights of the small indigenous nations: the Federal Law of the Russian Federation of 30.04.1999, № 82-FL (as amended of 13.05.2008 № 66-FL) // Rossiyskaya Gazeta. 2008. May 17.
3. Resolution of the State Duma of the Russian Federation of 20 May 1998 № 2487/1-II SD [e-resource]. Access from reference-legal system «ConsultantPlus».
4. On national-cultural autonomy: the Federal Law of the Russian Federation of 17.06.1996, № 74-FL (as amended of 09.02.2009 № 14-FL) [e-resource]. Access from reference-legal system «ConsultantPlus».
5. On Guarantees of the rights to small indigenous nations: the Federal Law of the Russian Federation of 30.04.1999, № 82-FL (as amended of 13.05.2008 № 66-FL) // Rossiyskaya Gazeta. 2008. May 17.
6. On general principles of organization of communities of indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation: the Federal Law of the Russian Federation of 20.07.2000. № 104-FL (as amended 02.02.2006 № 19-FL) // Rossiyskaya Gazeta. 2006. February 8.
7. Charters of parts, areas, cities of federal subordination, autonomous regions and autonomous areas of the Russian Federation. Issue 1. M., 2006. P. 36–45.
8. The Charter of the Kostroma region: the Law of the Kostroma region [adopted by the Kostroma Regional Duma on April 17, 2008 № 300-LKR] // SP – regulations. 30.04.2008. № 17 (141).