DOI: 10.17803/2542-2472.2025.33.1.011-018

К ВОПРОСУ О РОЛИ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РФ В РЕГЛАМЕНТАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Епифанов Александр Егорович,
профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Института государственного управления и права Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор
119017, Россия, г. Москва, ул. Новокузнецкая, д. 16, стр. 10
mvd_djaty@mail.ru

© Епифанов А. Е., 2025

Аннотация. *В статье обозначено влияние поправок к Конституции РФ, одобренных по итогам общероссийского голосования в 2020 г., на регулирование государственной политики в области национальных отношений. Представлена авторская классификация основных новелл, определяющих управленческие подходы к регламентации национальных отношений в нашей стране. Определено соответствие данных нововведений основам конституционного строя, а также положениям о многонациональном народе как субъекте народовластия, согласно Преамбуле. Автором сделан вывод о преобладании культурного и идеологического содержания поправок в части их влияния на государственную национальную политику. Проанализировано содержание новой для Конституции категории «государствообразующий народ»; указано на культурно-идеологическое содержание данного понятия, связанного с реализацией конституционного принципа исторической преемственности Российской Федерации, а также сложившейся до 2020 г. правотворческой практикой. Указывается на необходимость официального толкования ряда конституционных терминов, включенных в новую редакцию гл. 3, а также развития не только культурно-идеологических, но и политических гарантий для этнических общностей, обеспечения внутреннего суверенитета Российского государства в сфере культуры и национальных отношений.*

Ключевые слова: *регулирование национальных отношений; государственное регулирование культуры; государственная языковая этнокультурное и языковое многообразие; государствообразующий народ; общероссийская культурная идентичность.*

THE ROLE OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN REGULATING NATIONAL RELATIONS

Aleksander E. Epifanov,
Dr. Sci. (Law), Professor, Professor, Department of Public Law and Legal Support for Management, Institute of State Administration and Law, State University of Management, Moscow, Russian Federation
mvd_djaty@mail.ru

Abstract. *The paper focuses on the impact of the amendments to the Constitution of the Russian Federation, approved at aa-Russian voting in 2020, on the regulation of state policy in the area of national relations. The author classifies the main innovations determining management approaches to the regulation of national relations in Russia. The author justifies the compliance of these innovations with the foundations of the constitutional order and with the provisions regarding the multinational people as a subject of popular sovereignty as it follows from the Preamble of the Constitution. The author concludes that the cultural and ideological content of the amendments predominates in terms of their influence on state national policy. The paper analyzes the content of the new constitutional category «state-forming people», elucidates the cultural and ideological content of the concept that is associated with the implementation of the constitutional principle of historical continuity of the Russian Federation, as well as the legislative practice that developed before 2020. The author justifies the necessity for an official interpretation of a number of constitutional terms included in the new edition of Chapter 3 and dwells on the development of not only cultural and ideological but also political guarantees for ethnic communities, ensuring the internal sovereignty of the Russian state in the area of culture and national relations.*

Keywords: *regulation of national relations, state regulation of culture, state linguistic, ethnocultural, and linguistic diversity, state-forming people, all-Russian cultural identity.*

Национальный вопрос всегда актуален для государственного управления. Текущие внутренние и внешние политические процессы оказывают большое влияние на регулирование межнациональных отношений. В последние годы обостряются вопросы, связанные с контролем миграционных процессов, этнической преступностью, дискриминацией по национальному и религиозному признакам.

Большое значение при регулировании межнациональных отношений уделяется не только федеральному, но и региональному уровням. Это связано с тем, что принимаемые и реализуемые меры должны отвечать не только общефедеральным принципам и нормам, но и специфике этнического состава конкретного субъекта, историческим традициям, культурной и экономической деятельности народов Российской Федерации. Как справедливо отметил в мае 2023 г. на заседании Совета по межнациональным отношениям Президент РФ, основные цели и задачи национальной политики должны приоритетно осуществляться «именно на местах, и успех во многом зависит от прямого диалога общества и государства, постоянного взаимодействия представителей межнациональных и национально-культурных объединений страны и органов власти, причем всех уровней»[1].

Первоначально роль государства в укреплении межнациональных отношений, была обозначена в Декларации о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 г.). В ее основе лежит заявление о намерениях «принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях,

[1] Заседание Совета по межнациональным отношениям // Официальный интернет-сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/71165 (дата обращения: 20.03.2025).

отстаивая при этом интересы народов России». Закрепление многонациональности, как исторически предопределенной характеристики населения страны, стало важнейшим «скрепляющим» фактором, гарантирующим построение управленческой системы на основе равенства субъектов федерации, предотвращая национальный сепаратизм. «Межнациональное согласие», обуславливающее сохранение сложившейся на момент распада СССР административно-политической и этнической общности страны, было положено в основу и Федеративного договора 1992 г. (ст. 1).

В Преамбуле действующей Конституции РФ провозглашены самоопределение народов, а также их равноправие — эти качества являются необходимыми предпосылками для самого учреждения отечественной государственности. Можно отметить, что именно равноправие народов, обусловленное этнической обстановкой на момент распада Советского Союза, приобрело политическое и во многом идеологическое значение в процессе провозглашения суверенитета бывшими союзными республиками. На основе анализа преамбул конституционных актов постсоветских стран В. Н. Линкин отмечает, что «большинство государств определяют согласие (гражданское и национальное) и мир, как обязательный общественный запрос для построения государства»[2].

Неизменяемыми положениями гл. 1 и 2 Конституции РФ определены не только принципы государственной политики в области национальных отношений, но и права человека, обеспечение и защита которых является главной целью такой политики. Так, к числу специальных принципов федеративного устройства Основным законом отнесены в том числе «равенство и самоопределение народов» (ст. 5). Сто́ит согласиться с мнением авторов, указывающих, что обеспечение равенства народов, населяющих Российскую Федерацию, является одной из составляющих реализации принципа государственного суверенитета. Посягательство (как внешнее, так и со стороны недобросовестных субъектов публичной власти) на равноправие народов нарушает государственный суверенитет — не только внутренний, но и внешний, поскольку межнациональные конфликты могут быть инспирированы или поддержаны недружественными государства; кроме того, возникает опасность нарушения «обязательств России, возложенных в связи с ратификацией международно-правовых актов, в том числе негативно повлиять на реализацию прав и основных свобод человека»[3].

Несмотря на гарантирование многопартийности, политического плюрализма и идеологического многообразия, в стране запрещена деятельность объединений, теория и практика которых направлены на разжигание межнациональной розни (ст. 13 Конституции РФ). Запрет дискриминации, в том числе и по национальному признаку, предусматривается в качестве важнейшего принципа правового статуса личности (ст. 18 и 19 Конституции РФ).

Указывая конституционно-правовое содержание национальной политики, необходимо также отметить и гарантируемые в ст. 26 Конституции РФ права личности, связанные с национальными отношениями:

— право свободно указывать национальную принадлежность;

— право пользоваться родным языком.

В контексте обострившихся вызовов, реализации новых планов социально-экономического развития государства, всеобъемлющее влияние на все сферы публичного управления оказали поправки к Конституции, одобренные по результатам общероссийского голосования в июне 2020 г. Несмотря на то что «пакетом» поправок не были затронуты основополагающие принципы конституционного строя и правового статуса личности, глава 3 Конституции РФ, посвященная федеративному

[2] *Линкин В. Н.* О системе политико-правовых ценностей, закрепленных в преамбулах конституций бывших республик СССР // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 3. С. 41.

[3] *Игнатова К. Э.* Влияние доктрины государственного суверенитета на регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2022. № 4. С. 37.

устройству, подверглась значительным изменениям. Кроме расширения перечня сфер компетенции федеральных и региональных органов власти, глава дополнилась большим числом норм-принципов и деклараций — которые, соответствуя основам конституционного строя, влияют на объем и содержание властных полномочий не только в рамках федеративного разграничения, но и при построении и функционировании высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, главы государства, а также местного самоуправления (что обуславливается общеобязательностью любой конституционной нормы, исходя из содержания ч. 2 ст. 15). Анализ содержания конституционных поправок гл. 3, в части их влияния на регулирование межнациональных отношений, а также степень соответствия текущей нормативной «базы» конституционным изменениям представляет большую важность как для теоретического изучения, так и для выработки максимально эффективного нормативного регулирования.

Можно обозначить три основных группы новелл, влияющих на регулирование и реализацию государственной политики в области межнациональных отношений.

1. Декларативные положения, а также общие принципы, затрагивающие основные направления государственного регулирования национальной политики в области использования русского и иных языков. Существенным образом было дополнено содержание ч. 1 ст. 68 Конституции РФ. Если в первоначальной редакции указывалось исключительно на статус русского языка как государственного на всей территории страны, то с 2020 г. определено, что русский язык является в том числе и языком «государствообразующего народа», входящего при этом «в многонациональный союз» равноправных народов страны. Одновременное выделение одного народа с указанием на его равноправное участие в «союзе» населяющих Российскую Федерацию народов ставит вопрос о необходимости определения сущности категории «государствообразующий народ» — представляется, что в конституционном тексте, обладающим прямым действием и общеобязательностью, не может быть сугубо декларативных, не «подкрепленных» юридическим содержанием, положений. Не совсем верно указывать на «ограничительный», дискриминационный характер рассматриваемой конструкции. Слово «государствообразующий», как представляется, означает признание на законодательном уровне исторической преемственности многовекового опыта отечественной государственности, «центром» которой всегда являлась активность русского народа, его культурное и языковое влияние, с одновременным уважением и признанием своеобразности и традиций всех остальных народов, населявших территорию России в разные исторические периоды. Кроме того, следует отметить, что еще до 2020 г. в специальных подзаконных актах стратегического планирования в области национальной политики отдельно указывалось на «этническую» (русскую) доминанту. Такое «влияние» связано прежде всего с историческим распространением по всей территории страны русского языка — как языка официального делопроизводства, культуры и литературы. При этом следует подчеркнуть и обратные процессы, обусловленные ассимиляцией и выработкой «компромиссных» решений на ненасильственной основе — как отмечают Р. Р. Галлямов и И. В. Кучумов, «очевидно, что нерусские народы оказали значительное влияние на собственно русскую культуру, на лексику русского языка, на состав российской политической и культурной элиты»[4], участвуя в том числе в освоении территорий страны и защите Отечества.

Понятие «государствообразующий народ» недопустимо смешивать с «многонациональным народом Российской Федерации» (единственным сувереном) и говорить о предоставлении каких-то «властных» преференции одной, пусть и самой крупной этнической общности в ущерб остальным. Закрепление категории «государствообразующий народ», пусть и в контексте носителей русского языка (отметим, что конституционные новеллы не содержат термина «русский народ») связано с отражением принципов исторической преемственности Российской Федерации

[4] *Галлямов Р. Р., Кучумов И. В.* Понятие «государствообразующий народ» в современной российской политологии // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2022. № 3 (56). С. 12.

не только по отношению к РСФСР как части Советского Союза, но и СССР в целом, а также — пусть и без прямого закрепления в ч. 1 ст. 67.1 Конституции — к Российской империи, политическим «ядром» которой всегда являлись Москва и Санкт-Петербург, расположенные на территории современной Российской Федерации. Это важно и в контексте национальной политики, поскольку само регулирование использования русского языка как государственного приобретает теперь важное идейное значение; как справедливо отмечает Н. И. Грачев применительно к административному устройству и культурной политике Советского государства, язык представляет собой «цивилизационно-культурную характеристику», которая обуславливала «структуру общественных отношений, экономический уклад и организацию власти и управления»[5]. Данный тезис вполне применим и для современного реформирования политики Российской Федерации (как правопреемницы СССР) в сфере национальных отношений, а также через вопросы культуры, образования и воспитания — что на сегодняшний день реализуется через закрепление мер по их защите и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей, которые представляют собой нормативно определенную совокупность моральных и поведенческих, аксиологических установок, одинаково приемлемых для представителей всех народов, проживающих на территории России. Такие ценности не «сводятся» к какому-то одному народу (или группе народов) — наоборот, поддержание духовно-нравственных ценностей на основе межэтнического диалога позволит обеспечить провозглашенные Преамбулой к Конституции гражданский мир и согласие, сохранить историческую общность.

Провозглашение русского языка в качестве языка государствообразующего народа не меняет и существующей модели регулирования использования государственных языков республик в составе Российской Федерации, правил использования таких языков наряду с русским в официальном делопроизводстве. Не изменяется также гарантирование безусловного права сохранения родного языка у его носителей, создания государством условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68 Конституции РФ). Одним из средств реализации такого права может выступать право получать образование на родном языке — при организационной и кадровой возможности создать для этого условия, а также существования соответствующих стандартов и программ, без ущерба для достаточного изучения русского языка. При этом представляется, что обязательным условием при формировании учебных планов и программ является учет обязательного изучения русского языка не только как государственного, но и как языка итоговой аттестации выпускника, получающего среднее общее образование (обязательный государственный экзамен по русскому языку, проведение остальных выпускных экзаменов также на русском языке) — в целях предотвращения «дисбаланса» учебных часов по русскому языку в регионах с традиционно русскоязычным населением и национальных республиках.

2. К числу новых декларативных норм также следует отнести положения, закрепляющие государственную поддержку и охрану культуры как «уникального наследия ее многонационального народа» (ч. 4 ст. 68), а также гарантии сохранения «этнокультурного и языкового многообразия» (ч. 2 ст. 69). Культура в данной связи должна рассматриваться не только как совокупность материальных и нематериальных объектов, подлежащих государственной защите, но и как совокупность традиций, определяющих образ жизни представителей конкретной народности в отдельно взятой территории. Если с точки зрения совокупности ценностей (памятников истории и культуры, литературных произведений и т.д.) культура оказывает влияние на образование, воспитание и просвещение, то «духовные ценности» как часть «культурного наследия народов Российской Федерации» (по смыслу ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 (далее — Основы о культуре), не отрицая их высокий воспитательный компонент, определяют экономические и политические особенности, которые должны учитываться при организации

[5] *Грачев Н. И.* Советский Союз как империя: к вопросу о политико-правовой природе территориального устройства СССР // Legal Concept = Правовая парадигма. 2022. Т. 21. № 4. С. 19.

публичной власти на конкретной территории. Прежде всего это касается местного самоуправления. В этой связи интересным представляется мнение авторов, предлагающих закрепить возможность образования территориального общественного самоуправления как «способа организации коренных малочисленных народов, этнических меньшинств»[6]. Особенно важно это в условиях геополитических вызовов, которые поставлены перед нашей страной на современном этапе, необходимостью гражданского и государственного единства. В экстраординарных обстоятельствах «суверен не может пытаться или ошибаться, он должен мгновенно принимать четкие политико-правовые решения, мобилизуя все ресурсы»[7]. Поскольку в демократическом государстве сувереном является народ (действующие от имени народа органы и должностные лица), максимально возможная совокупность сочетания интересов различных групп населения (в том числе и народов как этнических общностей) позволит объективно отразить существующее положение дел, определить потенциальную общественную реакцию, эффективность принимаемых мер для граждан и государства.

В контексте закрепления новых положений, связанных с культурой и национальной политикой, следует обратить внимание на новеллу ч. 3 ст. 69 Конституции РФ, посвященную принципам государственного регулирования поддержки соотечественников. Провозглашено, что государство принимает меры не только по защите их прав и законных интересов за границами нашей страны, но и по сохранению «общероссийской культурной идентичности». Данное положение требует дополнительного толкования — поскольку, в отличие от закрепления «государствообразующего народа» (как исторической общности, что изначально указывает на взаимосвязь данной категории с декларативными положениями Преамбулы), поддержка в целях сохранения культурной идентичности непосредственно может быть связана со взаимодействием с иностранными государствами, на территории которых проживают лица, признанные соотечественниками — через дипломатические или иные международно-правовые меры. Кроме того, возникает закономерный вопрос: свидетельствует ли закрепление «общероссийской культурной идентичности» в тексте Конституции только за соотечественниками, что у граждан, проживающих в Российской Федерации, такая идентичность «изначально» существует? Необходимо определить критерии такой идентичности, ее конкретное содержание (через признаки, языкового, культурного единства; возможно, самоощущение лица как части российского культурного, политического «пространства») — для выработки конкретных программ государственной поддержки в отношении соотечественников, не желающих переезжать на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Одновременно со всем вышеуказанным, совокупность мер культурной и национальной политики не может допускать сепаратизма. Необходимость защиты прав представителей других народов, а также публичные интересы могут выступать, в соответствии с ч. 3 ст. 53 Конституции РФ, основанием для ограничения культурных прав представителей народов Российской Федерации. Исходя из этого, вполне обоснованным может выступить дополнение ст. 5 Основ о культуре, регламентирующей суверенитет страны в области культуры, указанием не только на внешнюю сторону государственного культурного суверенитета, но и на исключительное право органов публичной власти регулировать отношения в сфере этнического культурного разнообразия в целях обеспечения общественной безопасности, гражданского мира и согласия, сохранения и защиты традиционных духовно-нравственных ценностей, профилактики этнического и религиозного экстремизма.

3. В 2020 г. произошло дополнение соответствующих пунктов «компетенционных» ст. 71 и 72 Конституции РФ. Полномочия федеральных органов государственной власти были дополнены указанием на установление единых основ «систем образования

[6] *Ядреев И. В.* Национально-этнические традиции при территориальной организации местного самоуправления // Юридическая наука. 2023. № 2. С. 34.

[7] *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 11. С. 169.

и воспитания», тогда как к сфере ве́дения органов власти регионального уровня были добавлены «общие вопросы молодежной политики». С точки зрения регулирования национальных отношений отметим положения п. 1–2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации», согласно которым основными направлениями государственной молодежной политики являются в том числе достижение согласия между представителями молодежи различных этнических групп, а также недопущение молодежного экстремизма на национальной почве. Представляется, что для предупреждения проявлений молодежного экстремизма на национальной почве приоритетным направлением реализации мер межнациональной политики сегодня должно стать не только патриотическое воспитание молодых людей на основе толерантности и разрешения конфликтных ситуаций, но в форме «дружественности» с представителями разных национальностей. Необходимо активно реализовывать мероприятия в области развития взаимодействия представителей молодежной среды из разных национальных групп для развития дружественности и сотрудничества в этих средах.

Успешным примером развития сотрудничества и дружественности представителей разных национальностей сегодня являются межнациональные центра, «дома дружбы», в рамках которых представители разных национальностей общаются, устанавливают контакты, вместе реализуют общественно полезные инициативы и т.д. Сто́ит согласиться с авторами, отмечающими потенциальную эффективность самостоятельной молодежной инициативы, которая может активно использоваться не только в собственных целях, но и при реализации национальной политики — через объединение представителей различных народов для решения общих проблем, добровольческое движение. Общественная инициатива молодых граждан позволяет обеспечить приоритеты государственной молодежной политики и без директивного «вмешательства» органов власти — через «воспитание автономной, готовой помочь, ответственной и идейной молодежи»[8].

Конституционные новеллы 2020 г. оказывают большое влияние на формирование и реализацию новых подходов в государственной национальной политике. Закрепление дополнительных гарантий защиты языкового и этнического многообразия народов и этнических общностей, населяющих Российскую Федерацию, сочетается в контексте поправок с признанием русского языка не только как культурного, но и государствообразующего явления, опосредующего многовековой опыт объединения территорий и народов России — с учетом равноправия и союза народов. Русский язык, как средство коммуникационного объединения представителей различных народов, позволяет решать задачи гражданского единства и согласия, образования и воспитания, сохранения и укрепления традиционных ценностей. Принципиальным новшеством поправок 2020 г. стало провозглашение особой государственной защиты культуры, гарантирования культурного наследия народов Российской Федерации. При этом суверенитет Российской Федерации в управлении культурной сферой должен распространяться и на определение основ регулирования культурной политики в субъектах — с целью профилактики межнациональных конфликтов, сепаратизма. Кроме того, требуется провести значительную интерпретационную работу, подвергнув официальному толкованию целый ряд пока что декларативных терминов в новой редакции гл. 3 Конституции РФ («государствообразующий народ», «общероссийская культурная идентичность» и т.д.). При этом необходимо гарантировать принципы равенства и самоопределения народов; конституционная формула «многонациональный союз равноправных народов» предполагает реальное участие этнических общностей в формировании социально-экономического пространства, решения общегосударственных проблем, реального исполнения не только национального, но и народного суверенитета, обеспечения гражданского мира и согласия.

[8] *Оленина Г. В.* Развитие волонтерского движения за рубежом в контексте национальной молодежной политики, концепций социального государства и гражданского общества // Культура в евразийском пространстве: традиции и новации. 2018. № 1 (2). С. 54.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Галлямов Р. Р., Кучумов И. В.* Понятие «государствообразующий народ» в современной российской политологии // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2022. — № 3 (56). — С. 7–14.
2. *Грачев Н. И.* Советский Союз как империя: к вопросу о политико-правовой природе территориального устройства СССР // Legal Concept = Правовая парадигма. — 2022. — Т. 21. — № 4. — С. 12–25.
3. *Игнатова К. Э.* Влияние доктрины государственного суверенитета на регулирование межнациональных отношений в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. — 2022. — № 4. — С. 37–39.
4. *Линкин В. Н.* О системе политико-правовых ценностей, закрепленных в преамбулах конституций бывших республик СССР // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2019. — № 3. — С. 38–44.
5. *Оленина Г. В.* Развитие волонтерского движения за рубежом в контексте национальной молодежной политики, концепций социального государства и гражданского общества // Культура в евразийском пространстве: традиции и новации. — 2018. — № 1 (2). — С. 53–57.
6. *Румянцева В. Г.* Государственный интерес: власть суверена по умолчанию // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 11. — С. 165–170.
7. *Ядреев И. В.* Национально-этнические традиции при территориальной организации местного самоуправления // Юридическая наука. — 2023. — № 2. — С. 33–36.

REFERENCES

1. Gallyamov RR, Kuchumov IV The concept of «state-forming people» in modern Russian political science. *Vestnik BIST*. 2022;3(56):7-14. (In Russ.).
2. Grachev NI. The Soviet Union as an empire: on the issue of the political and legal nature of the territorial structure of the USSR. *Legal Concept*. 2022;21(4):12-25. (In Russ.).
3. Ignatova KA. The Influence of the Doctrine of State Sovereignty on the Regulation of Interethnic Relations in the Russian Federation. *Law and State: The Theory and Practice.* 2022;4:37-39. (In Russ.).
4. Linkin VN. On the system of political and legal values enshrined in the Preamble of the Constitutions of the former republics of the USSR. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2019;3:38-44. (In Russ.).
5. Olenina GV. The Development of the Volunteer Movement Abroad in the Context of National Youth Policy, Social State Concepts, and Civil Society. *Kultura v evraziyskom prostranstve: traditsii i novatsii*. 2018;1(2):53-57. (In Russ.).
6. Rumyantseva VG. The State Interest: The Sovereign's Power by Default. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2023;1(11):165-170. (In Russ.).
7. Yadreev IV. National-Ethnic Traditions in the Territorial Organization of Local Self-Government. *Legal Science*. 2023;2:33-36. (In Russ.).