

И. А. Алебастрова\*

## БОЛЬШИНСТВО И МЕНЬШИНСТВО В КОНСТИТУЦИОННОМ ГОСУДАРСТВЕ: ЭТНИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Аннотация.** В статье исследуются проблемы соотношения политики интеграции и адаптации современных государств по отношению к национальным меньшинствам. Данный вопрос исследуется в контексте более емкой проблематики современной демократии, одним из важнейших атрибутивных признаков которой является наличие эффективных механизмов представительства и защиты интересов и прав меньшинств. Одним из видов меньшинств, нуждающихся в особом внимании со стороны государства, являются этнические меньшинства, включающие коренные малочисленные народы, «старые» и «новые» национальные меньшинства.

В политике по отношению к коренным малочисленным народам современные государства сохраняют доминирование политики адаптации. Соотношение же элементов политики адаптации и интеграции по отношению к национальным меньшинствам претерпевает в настоящее время, а именно в условиях роста миграционных потоков в развитые страны, а также активизации сепаратистских настроений в ряде из них, заметные изменения. Автор отмечает, что в политике по отношению к «новым» (иммигрантским) меньшинствам наблюдается заметная тенденция активизации политики интеграции, в то время как в отношении «старых» меньшинств проводится политика, сочетающая интеграцию и адаптацию. Их соотношение и проявления в конкретной стране зависят от множества факторов: численности национальных меньшинств, уровня национального самосознания и распространенности сепаратистских настроений среди представителей меньшинств, остроты межнациональных отношений, шансов меньшинств на учет их интересов на основе формально равного представительства и удовлетворенности меньшинств и национального большинства положением дел, эффективности функционирования государственных структур по защите интересов меньшинств, угрозы культурной идентичности титульных наций и т.п. Автор приходит к выводу о том, что интеграция должна быть направлена не только на облегчение представителям меньшинств существования в «не своей» культурной среде титульного народа, но и на сохранение данной среды, т.е. на обеспечение обоюдной солидарности титульных и нетитульных народов. В данной связи автор формулирует некоторые предложения о совершенствовании российского законодательства в данной сфере.

© Алебастрова И. А., 2017

\* Алебастрова Ирина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

ialebastrova@mail.ru

101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

**Ключевые слова:** национальные меньшинства, иммиграционная политика, интеграция и адаптация национальных меньшинств, демократическое государство, демократия, защита прав меньшинств, конституционное государство.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.035-049

### ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ: ОТ ВЛАСТИ БОЛЬШИНСТВА К ВЛАСТИ КОНСЕНСУСА

Под конституционным государством понимается государство, соответствующее принципам, вытекающим из таких его характеристик, как правовое, демократическое, социальное и светское. Именно приближенность реальных практик, существующих в конкретном государстве, характеризует и его приближенность к идеалу конституционного государства. При этом каждая из данных характеристик предполагает особые гарантии интересов меньшинств как слоев населения, в наибольшей степени подверженных прямой или косвенной дискриминации, предлагая для этого различные специфические средства. Особенно заметна тенденция к защите прав и интересов меньшинств в рамках современных концепций демократии<sup>1</sup>.

Общественная мысль выработала множество определений демократии<sup>2</sup>. Представляется, что одним из способных дать более или менее адекватное представление о реальной современной демократии является ее определение как механизма принятия управленче-

ских решений на основе свободного, открытого и мирного выражения и согласования интересов различных социальных групп<sup>3</sup>. Именно укоренение в стране, ее законодательстве, институтах, общественном мнении системы механизмов «выявления, представительства и учета разных позиций, которые, переплавляясь посредством специальных институтов, “на выходе” являют собой политику как компромисс, представляет собой родовой признак демократии»<sup>4</sup>. Такое согласование предполагает не только решающую роль большинства, но и гарантии интересов меньшинства<sup>5</sup>. Тем самым современная трактовка демократии отошла от руссоистской концепции идентичной демократии, предполагая демократию плюралистичную<sup>6</sup>. Очевидно, что такая трактовка означает существенное повышение потенциала демократии для упрочения начал солидарности в обществе.

Данная сущность демократии раскрывалась постепенно. Изначально концепция демократии предполагала правление большинства — с тем, чтобы ограничить злоупотребления меньшинства, обладавшего важнейшими ресурсами для концентрации в своих руках власти. Подобное ее понимание восхо-

<sup>1</sup> Пожалуй, нет ни одного института конституционного права, так или иначе не исследованного Н. А. Михалёвой. Все поколения конституционалистов, пришедшие в науку после Н. А. Михалёвой, испытали на себе влияние ее теоретических идей и человеческих качеств ученого, бесконечно преданного науке. За это все мы испытываем непреходящие чувства уважения и признательности. Представляется, что лейтмотивом научного творчества профессора Н. А. Михалёвой является анализ динамики демократических процессов в России и на постсоветском пространстве и ее отражения в конституционном праве. Это одна из тех идей, которая объединяет ее конституционно-правовые исследования весьма широкого спектра: о форме, содержании и эволюции конституции, правах человека, выборах, территориальном устройстве и т.д.

<sup>2</sup> Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Пониделко А. В. 13 теорий демократии. СПб., 2002.

<sup>3</sup> Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992. С. 11—12 ; Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999. С. 5.

<sup>4</sup> Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 12 ; Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997.

<sup>5</sup> Ильин В. Либеральная демократия // URL: <http://www.democracy.ru/curious/democracy/> (дата обращения: 20 октября 2016).

<sup>6</sup> Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан // Гражданин, выборы, власть. 2013. № 1. С. 6.

дит к Аристотелю: «Так как народ представляет в демократии большинство, и постановления большинства имеют решающее значение, то такого рода государственный строй и является демократией»<sup>7</sup>. По мнению А. де Токвиля, «основой демократических форм правления является безраздельная власть большинства, так как, кроме него, в демократических государствах нет ничего постоянного... Сама сущность демократического правления состоит в абсолютной суверенности большинства»<sup>8</sup>. Такая концепция считалась олицетворением справедливости, выступая проявлением солидарности политической элиты как меньшинства с угнетенным большинством. Она зарождалась в то время, когда большинство населения — низшие сословия и классы — угнеталось незначительным привилегированным обладавшим значительными ресурсами большинством, и выражала устремление к преодолению данной несправедливой ситуации. Поэтому концепцию демократии как правления большинства в условиях ее зарождения следует признать для своего времени оправданной: только с нее и может быть положено начало развитию демократии.

Необходимо, однако, отметить, что угнетаемое большинство в силу различных причин привлекалось к участию в управлении постепенно: парадокс заключался в том, что демократия как правление большинства была провозглашена в то время, когда в управлении и юридически, и фактически участвовала крайне незначительная часть населения. Далее данный принцип исторически развивался по законам своей внутренней логики, заключавшейся во все более и более активном привлечении все большей и большей части населения к политической жизни. Это проявлялось и продолжает проявляться в постепенном расширении избирательного корпуса и обладателей пассивного избирательного права, активизации использования выборов, референдумов и иных институтов непосредственной демократии

и политического участия, появлении их новых форм. Так, если на момент образования США избирательным правом вследствие установления законодательством множества цензов обладали менее 3 % взрослого белого населения страны<sup>9</sup>, к началу XX в. — около 20 % населения<sup>10</sup>, то после ратификации в 1920 г. XIX поправки к Конституции его стало иметь больше половины населения, а с 1971 г. со вступлением в силу XXVI поправки активным избирательным правом стали обладать все совершеннолетние граждане.

Но вместе с утверждением концепции, а формально и практики демократии как власти большинства, не без оснований считавшейся на заре демократизма воплощением справедливости, такая концепция была подвергнута критике<sup>11</sup>. Одно из направлений такой критики — это заявления демократических скептиков о том, что демократия, предполагающая принятие решений большинством голосов, не способна гарантировать права меньшинств, которые обречены при ней на подавление и угнетение<sup>12</sup>.

На последний недостаток общепринятых представлений о сущности демократии на начальном этапе ее развития обращал внимание Дж. Ст. Милль, утверждая, что «существующую задачу демократии составляет то, чтобы всякого рода меньшинство имело соответствующее представительство. Помимо этого немыслима никакая истинная демократия; вместо нее мы получим только ложный признак демократии»<sup>13</sup>.

С учетом данного обстоятельства принцип демократического государства получил второе направление своей исторической эволюции. Речь идет об усилении гарантий интересов и прав меньшинств и иных слабозащищенных социальных групп: гарантий сохранения их идентичности, достойного уровня жизни, их участия в политической жизни и т.п. В результате признания актуальности данной проблемы изменилось само понимание демократии:

<sup>7</sup> Аристотель. Афинская полития. М., 1997. С. 24.

<sup>8</sup> Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 194—195.

<sup>9</sup> Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998. С. 35.

<sup>10</sup> Тилли Ч. Демократия. М., 2007. С. 123.

<sup>11</sup> Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. М., 1996. С. 40—46; Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 27.

<sup>12</sup> Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 41—48.

<sup>13</sup> Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении. Челябинск, 2006. С. 138.

гарантии прав меньшинств сегодня общепринято считать одним из наиболее важных ее признаков<sup>14</sup>. Высказываются даже суждения о том, что «принцип большинства (и особенно права большинства) нельзя отождествлять с демократией... Власть большинства, будь то парламентская фракция или представляющая большинство общественная группа, приемлема лишь тогда, когда меньшинство на основе принципа мажоритарности имеет шансы стать большинством»<sup>15</sup>.

Защита меньшинств, обреченных на угнетение и ущемление прав и интересов в рамках однозначной концепции демократии как механизма правления большинства, стала закономерной вехой в процессе эволюции демократии: концепция мажоритарной демократии постепенно вытесняется концепцией демократии партисипаторной — демократией участия и поисков компромиссов, в рамках которой различные социальные общности стремятся согласовать свои интересы и ищут приемлемое для всех решение путем взаимных уступок.

Политическая теория и практика, а также конституционно-правовое законодательство выработали множество аспектов и моделей обеспечения интересов меньшинств и иных уязвимых слоев населения. Как правило, речь идет о предоставлении меньшинствам льгот и преференций как об отступлении от принципа формального равноправия. Подобная асимметрия направлена на исправление асимметрии фактической, т.е. на восполнение социальной (иногда — биосоциальной) слабости индивидов и социальных групп, которые именно в силу этого и оказываются в меньшинстве, на улучшение их потенциальных возможностей<sup>16</sup>.

В настоящее время основными видами субъектов, которым адресованы механизмы защиты прав меньшинств, выступают мало-

численные субъекты федерации и иные регионы, политическая оппозиция, национальные и религиозные меньшинства, приверженцы различных идеологий, иммигранты, молодежь и т.п. Следует, однако, отметить, что, как и любая ценность (в том числе демократическая, конституционно-правовая), такая защита не должна возводиться в абсолют, т.е. при ее осуществлении следует стремиться к соблюдению принципа пропорциональности путем увязывания и взвешивания с иными конституционными ценностями, какими, в частности, являются интересы большинства.

### ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОГЛАСОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ИНТЕГРАЦИЯ И АДАПТАЦИЯ

С учетом полиэтнического и поликонфессионального состава большинства современных государств, что усугубляется активизировавшейся в эпоху глобализации миграцией, в их политике и законодательстве, а в последние десятилетия — и в международном праве уделяется значительное внимание обеспечению межнационального и межрелигиозного мира, а также сохранению всех народов, их культуры во всех ее проявлениях, культурного многообразия, т.е. солидарности во взаимоотношениях народов. В связи с этим в международном и национальном конституционном праве выработаны два направления решения проблемы обеспечения межнационального и межрелигиозного мира: интеграция и адаптация<sup>17</sup>. Они, в частности, получили отражение в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.<sup>18</sup>, в Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г.<sup>19</sup>,

<sup>14</sup> Загладин Н. В. Проблемы демократии в современной политической мысли США // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001. С. 173.

<sup>15</sup> Арутюнян А. Правило большинства против свободы или борьба меньшинства с меньшинством: кризис армянского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 26—27.

<sup>16</sup> Лапаева В. Российская философия права в свете актуальных задач политико-правовой практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 56.

<sup>17</sup> McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation // Constitutional Design for Divided Societies. Oxford: OUP, 2008. P. 38—49.

<sup>18</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/minority\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml) (дата обращения: 10.08.2016).

<sup>19</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml) (дата обращения: 10.08.2016).

в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Первое из указанных направлений предполагает акцент на формальном равноправии граждан без учета этнической принадлежности, а второе — создание для меньшинств тех или иных привилегий (квотируемое представительство в органах публичной власти, образование культурных и территориальных автономных единиц по этническому принципу, признание права меньшинств на самоуправление и даже отделение). Первое направление характерно для международной и внутринациональной политики в отношении «новых» (иммигрантских) меньшинств. Второе же направление доминирует по отношению к коренным народам (меньшинствам, ведущим традиционный — доиндустриальный, основанный на натуральном хозяйстве — образ жизни: индейцам, алеутам, эскимосам, чукчам и т.п.<sup>20</sup>). Применительно же к «старым» национальным меньшинствам (народам, интегрированным в современную цивилизацию, но составляющим в государстве их давнего проживания меньшинство) и международным сообществом, и национальным законодательством осуществляется, по существу, комбинированная политика по принципу *ad hoc* при ее склонности в последнее время к некоторому доминированию адаптации<sup>21</sup>.

Различие в подходах объясняется неоднородной системой координат, в которой существуют национальные большинство и меньшинства в различных государствах. Так, автономия коренных народов не несет никакой угрозы целостности соответствующих государств ввиду явной недостаточности потенциала и ресурсов данных народов для проявления у них сепаратистских устремлений, что и обуславливает склонность к политике адаптации по отношению к ним во всех государствах<sup>22</sup>.

## НАЦИОНАЛЬНОЕ БОЛЬШИНСТВО И «СТАРЫЕ» НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА

По отношению к «старым» меньшинствам политика разных государств заметно различается. Так, в некоторых из них предпочтение отдается интеграции (подчас граничащей с ассимиляцией). Она характерна прежде всего для тех стран, в которых меньшинства принадлежат к числу народов, доминировавших в бывших империях, в которые входили ныне независимые государства, или лояльных к ним (турки в Болгарии, немцы в Польше, венгры в Румынии, албанцы в Македонии и в прежних границах Косово, русские во многих постсоветских государствах), что обуславливает существование у нынешнего национального большинства чувства опасности воссоздания империй и исторической памяти о прежней несправедливости.

Так, интеграция русскоязычного населения, доходящая порой до дискриминации, протекает на фоне этноцентрических тенденций постсоветских государств, т.е. подчеркивания собственных культурных особенностей и идентичности (что проявляется прежде всего в законодательстве о гражданстве, о национальном составе органов публичной власти, о языке)<sup>23</sup>. Следует отметить, что в ряде случаев негибкая политика интеграции себя не оправдывает и приводит к обратному эффекту, а именно к нарушению территориальной целостности соответствующих государств (Грузия по отношению к населению Южной Осетии и Абхазии, Украина по отношению к русскоязычному населению).

В странах же с устойчивыми демократическими традициями и развитой системой защиты прав человека вопрос о самоопределении «старых» меньшинств постепенно перестает быть вопросом безопасности (хотя, разумеется, есть исключения: Ольстер в Соединенном Королевстве, Страна басков в Испании), в свя-

<sup>20</sup> Ирхин И. Дело «Дэниелс против Канады»: шаг к обеспечению конституционного равенства коренных народов // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 131—134.

<sup>21</sup> Кимличка У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 17—41.

<sup>22</sup> Об основных направлениях такой политики и предложениях по ее совершенствованию в РФ см.: Кряжков В. А. Законодательство об общинах коренных малочисленных народов Севера как развивающаяся система // Государство и право. 2015. № 11. С. 49—58; Он же. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве. М., 2010.

<sup>23</sup> Вежбицки А. Этничность и права этнических меньшинств в конституционализме государств Центральной Азии // Проблемы конституционализма и его судебной защиты в государствах Восточной Европы. Варшава. 2014. С. 256—272.



зи с чем учащаются случаи использования механизмов адаптации и признания права национальных меньшинств на самоопределение вплоть до отделения — с учетом, разумеется, таких конкурирующих ценностей, как территориальная целостность существующих государств и соблюдение интересов других народов, что требует продуманности, тщательной проработки и отсутствия спешки при разработке соответствующих механизмов. О наличии склонности к политике адаптации, включая признание права национальных меньшинств на самоопределение, свидетельствуют участвовавшие случаи проведения референдумов о повышении статуса территорий проживания национальных меньшинств (Каталония, 2006 г.), а также об их отделении (Квебек, 1980 и 1995 гг.; Южный Судан, 2011 г.; Венето, 201 г.; Шотландия, 2014 г.).

Современные конституции стран, в которых проживают «старые меньшинства», сочетая политику интеграции и адаптации, содержат нормы, направленные на обеспечение и согласование интересов представителей различной культурной (этнической, религиозной) идентичности. Среди подобных норм имеются как концептуально-декларативные, так и содержащие конкретные механизмы. Примером норм первой разновидности являются положения раздела четвертого главы второй Конституции Словацкой Республики 1992 г. «Права национальных меньшинств и этнических групп»: «Принадлежность к какому-либо национальному меньшинству или этнической группе не должна никому причинять ущерб» (ст. 33). Следующая статья данной Конституции содержит конкретные механизмы реализации политики адаптации: «Гражданам, образующим в Словацкой Республике национальные меньшинства или этнические группы, гарантируется всестороннее развитие, в частности право совместно с другими представителями меньшинства или группы развивать собственную культуру, распространять и получать информацию на родном языке, объединяться в национальные объединения, создавать и содержать учреждения образования и культуры. Гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, на условиях, установленных законом, кроме права на овладение государственным язы-

ком, гарантируются: право пользоваться своим языком в официальных отношениях; право участвовать в решении вопросов, касающихся национальных меньшинств и этнических групп. Осуществление прав граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам и этническим группам, гарантированных настоящей Конституцией, не должно создавать угрозу суверенитету и территориальной целостности Словацкой Республики или приводить к дискриминации остального населения» (ст. 34). Как видно, Конституция содержит весьма проработанную комплексную концепцию защиты прав национальных меньшинств, но вместе с тем эти права не абсолютизирует, проявляя заботу о сохранении единства государства и его культурной идентичности<sup>24</sup>.

В ряде стран, где совместное проживание различных этнических и религиозных групп является длительным, охватывая столетия, в качестве механизма достижения данных целей используется представительство в органах публичной власти по этническому и религиозному принципу. Так, Конституция Китая 1982 г. предусматривает обязательное замещение должностей председателя постоянного комитета собрания народных представителей любой автономной единицы КНР или его заместителя, а также главы самой автономной единицы (области, округа или уезда) представителем той национальности, которая осуществляет автономию (ст. 113, 114). Кроме того, Закон КНР «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» 1979 г. (с последующими поправками) содержит целый ряд гарантий обеспечения адекватного представительства национальных меньшинств, причем проживающих как компактно, так и некомпактно, в собраниях народных представителей всех уровней. Например, ст. 17 Закона требует, чтобы все национальности, особенно с малочисленным населением, имели в ВСНП по крайней мере по одному депутату. В законе имеется специальная четвертая глава «Выборы от национальных меньшинств», которая посвящена особенностям определения норм представительства в собраниях народных представителей от местностей, где проживают национальные меньшинства.

<sup>24</sup> Осятыньский В. Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 60.

Пример иной модели этнического представительства дает Конституция Эфиопии 2010 г. По принципу такого представительства формируется в соответствии со ст. 61 Конституции данного государства верхняя палата парламента страны — Палата Федерации. Она, согласно Конституции, «состоит из представителей национальностей, народностей и народа». Каждая национальность, народность и народ представлены в Палате Федерации как минимум одним ее членом. Каждая национальность, народность и народ представлены одним дополнительным представителем на каждый миллион своего населения<sup>25</sup>. Впрочем, и в нижней палате эфиопского парламента — Палате народных представителей — обеспечивается представительство национальных меньшинств. Согласно ст. 54 Конституции Эфиопии количество членов Палаты, в зависимости от размеров населения и наличия специального представительства национальных и народных меньшинств, не должно превышать 550; и не менее 20 из них должны быть представителями национальных и народных меньшинств.

Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г. учредила коллективного главу государства — Президентство (Президиум) Боснии и Герцеговины. Данный орган состоит из трех членов, избираемых одновременно на четыре года и представляющих три этнические общины: один босниец и один хорват избираются от Федерации Боснии и Герцеговины и один серб — от Республики Сербской (ст. V Конституции). Выборы в верхнюю палату парламента страны — Палату народов — тоже проводятся по этническому принципу. Палата включает 15 делегатов, избираемых непрямыми выборами от двух регионов: 10 — от Федерации Боснии и Герцеговины (пять хорватов и пять боснийцев) и пять сербов — от Республики Сербской (ст. IV Конституции).

Следует, однако, отметить, что, проявив солидарность в отношении государствообразующих народов (несмотря на их различную численность, они имеют равное число представителей в Президиуме и Палате народов), Конституция пренебрегла данным принципом для

иных этносов. Именно поэтому ЕСПЧ в 2009 г. в решении по делу «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины» по жалобам граждан Боснии и Герцеговины, этнических еврея и румына, признал положения ст. IV и V Конституции Боснии и Герцеговины противоречащими ст. 14 европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод («Равноправие и недопустимость дискриминации»). Суд подчеркнул, что отказ от этнического принципа представительства не означает обязательного перехода политической системы к модели, которая могла бы быть простым отражением власти национального и религиозного большинства, существуют иные механизмы согласования национальных и религиозных интересов, которые не приводят автоматически к полному исключению представителей малочисленных этнических общин из числа членов выборных органов<sup>26</sup>.

Приведенные доводы ЕСПЧ представляются весьма убедительными. Принцип этнического (как и религиозного) представительства может иметь положительный эффект только при временном использовании в экстремальной ситуации особой напряженности между доминирующими в данном сообществе народами, от которой исходит угроза всему сообществу. Такой подход может служить механизмом разрешения или смягчения конфликтов в молодых независимых государствах, возникших в результате этнических, религиозных или гражданских столкновений<sup>27</sup>. Когда напряженность спадает, этническое и религиозное представительство играет роль, скорее, разобщающего и дискриминационного фактора. Именно по данной причине религиозное и этническое представительство в мире широкого распространения не получило.

Не прижилось оно и в Российской Федерации. На начальном этапе перехода к демократическому устройству (1990-е — начало 2000-х гг.) в ряде субъектов РФ (Республике Дагестан, Республике Алтай, Республике Бурятия, Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах) национальные квоты были установлены региональным законодательством. Кроме того, Федеральный закон от

<sup>25</sup> Васильева Т. А. Верхняя палата как орган представительства территориальных интересов // Народное представительство в современном мире. М., 2013. С. 70—71.

<sup>26</sup> URL: <http://hudoc.echr.coe> (дата обращения: 10.08.2016).

<sup>27</sup> Bicameralism in Africa and the Arab world (February 2001). URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/bicamerafrica2001english.html> (дата обращения: 04.06.2016).

30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>28</sup> в первоначальной редакции (действовавшей до 2004 г.) разрешал законодателям субъектов Федерации устанавливать для данных народов квоты представительства в региональных и местных представительных органах. Однако к середине 2000-х гг. законодательство и практика национальных квот в субъектах Российской Федерации сошли на нет.

## ПРАВО «СТАРЫХ» НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Механизмы согласования национальных интересов, их учета в государственном управлении, защиты прав национальных меньшинств разработаны также в рамках признаваемого международным сообществом права наций на самоопределение, т.е. самостоятельного определения своего статуса, в том числе культурного и политического обособления, позволяющего обеспечить своеобразие и идентичность. Такое право реализуется в ряде государств в формах их территориальной и нетерриториальной автономии с различным статусом<sup>29</sup>, а также их отделения от государства с образованием самостоятельного государства или переходом под юрисдикцию иного государства. Как видно, право наций на самоопределение имеет внутренний и внешний аспекты, т.е. весьма разнообразные формы реализации<sup>30</sup>, что отмечала и Н. А. Михалёва<sup>31</sup>.

Территориальная автономия национальных меньшинств существует в мировой практике в форме местной и политической. Главной же формой нетерриториальной автономии является автономия культурная<sup>32</sup> (хотя в Бельгии по нетерриториальному принципу образован

один из видов субъектов федерации — сообщество). При этом если вопрос о целесообразности признания в том или ином государстве территориальной автономии национальных меньшинств следует решать в каждом конкретном случае с учетом множества факторов<sup>33</sup>, то культурную автономию принято считать признанным демократическим стандартом защиты прав меньшинств<sup>34</sup>.

Тем более сложны, болезненны и взрывоопасны вопросы реализации внешней формы самоопределения наций, т.е. отделения от государств территорий, на которых компактно проживают национальные меньшинства. В связи с этим решение данных проблем требует крайней осторожности и взвешенности, учитывая, что затронутыми субъектами в данном случае являются не только нации, желающие самоопределиваться путем отделения, но и иные народы, проживающие на данных и соседних территориях. Поэтому, а также с учетом того обстоятельства, что в настоящее время полностью мононациональных государств нет и потенциально вопрос об отделении может возникнуть во многих странах, данная проблема, безусловно, требует международно-правового регулирования с целью предотвращения эскалации противоречий между народами и нарушения прав человека. Что же касается внутреннего регулирования проблемы отделения, т.е. выхода части территории государства из его состава, то представляется, что ее регламентация должна носить характер *ad hoc*: общая регламентация в связи с чрезвычайно большими рисками, а также явным нарушением таким регулированием принципа государственного суверенитета в данном случае неуместна.

Следует отметить, что международное право проблеме самоопределения наций, в том числе посредством территориального отделения от

<sup>28</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>29</sup> Brunner G., Kupper H. European Options of Autonomy // *Minority Governance in Europe* / ed. by K. Gal. Budapest, 2002. P. 26—28.

<sup>30</sup> Нарутто С. В. Проблемы соотношения принципов самоопределения народов и территориальной целостности государства: международный и национальный аспекты // *Материалы международной науч.-практич. конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ*. М.: МГЮА, 2009. Т. 1. С. 160.

<sup>31</sup> Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // *Актуальные проблемы конституционного и муниципального права*. М., 2012. С. 150—170.

<sup>32</sup> Осипов А. Г. Международно-правовые аспекты культурной автономии // *Право*. 2012. № 3. С. 156.

<sup>33</sup> Potier T. Autonomy in the 21-th Century: Through Theoretical Binoculars // Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7th Session. 14—18 May 2001.

<sup>34</sup> Тишков В. А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 297.



соответствующего государства, без внимания не оставляет. При этом регламентация права на самоопределение наций заметно эволюционирует<sup>35</sup>. Направлениями такой эволюции являются уточнение соотношения данного права с принципами государственного суверенитета и вытекающими из него территориальной целостностью и невмешательством во внутренние дела государств, с одной стороны, и с правами человека — с другой. Так, если в Уставе ООН права человека и мирное сосуществование народов рассматриваются как ценности самого высокого порядка, будучи упомянутыми начиная с преамбулы в целом ряде положений, то принцип права наций на самоопределение провозглашен в первой статье, государственный же суверенитет, а точнее — суверенное равенство всех государств-членов — во второй. Такая организация содержания Устава позволяет выстроить иерархию исследуемых ценностей в следующем порядке: права человека — право наций на самоопределение — государственный суверенитет. Более поздние международно-правовые документы подтвердили право наций на самоопределение в качестве одного из важнейших прав человека, но сделали необходимым его увязку с иными правами человека. Именно такое соотношение права наций на самоопределение вытекает из содержания ряда резолюций Генеральной Ассамблеи ООН<sup>36</sup>, а также из факта включения права наций на самоопределение в первые статьи обоих Пактов о правах человека 1966 г.<sup>37</sup>

Что же касается соотношения права наций на самоопределение и принципа государственного суверенитета, то наиболее знаковым шагом эволюции их соотношения стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, одобренной Резолюцией 2625 (XXVI) от 24 октября

1970 г. Декларация перечисляет формы реализации права наций на самоопределение (создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом), вместе с тем заявляя: «Ничто в приведенных выше пунктах не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению либо частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов ... и вследствие этого имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории»<sup>38</sup>. Поэтому осуществление права национального меньшинства на внешнее политическое самоопределение возможно лишь с согласия государства, в составе которого оно находится<sup>39</sup>. Отказ государства от использования механизма выявления воли национального меньшинства относительно самоопределения, а также от реализации такой воли являются поводом для обращения в межгосударственные органы с целью выработки механизма разрешения спора, а при необходимости и применения санкций. При этом если реализация права нации на самоопределение непропорционально нарушает права людей, то его реализация недопустима. Как видно, принципы самоопределения народов и государственный суверенитет признаются ООН конкурирующими ценностями, выбор между которыми или согласование которых в каждом конкретном случае должны осуществляться в системе управления рисками в зависимости от того, реализация какой из них в наибольшей степени позволит избежать эскалации напряженности в обществе и нарушений прав человека.

<sup>35</sup> Критеску А. Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие. Нью-Йорк, 1981. С. 4—10.

<sup>36</sup> Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение: идеология и практика. М., 1997. С. 46—48.

<sup>37</sup> Международные акты о правах человека : сб. документов. М., 2002. С. 43—74.

<sup>38</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/intlaw\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml) (дата обращения: 10.08.2016).

<sup>39</sup> Обзор подходов к решению данной проблемы в конституционном праве различных государств см. : Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. 2014. № 2. С. 5—14.

Итак, политика по отношению к «старым» меньшинствам в настоящее время имеет тенденцию к сочетанию элементов интеграции и адаптации, особенности проявлений и удельный вес каждого из которых зависят от множества факторов: численности национальных меньшинств, уровня национального самосознания и распространенности сепаратистских настроений среди представителей меньшинств, остроты межнациональных отношений, шансов меньшинств на учет их интересов на основе формально равного представительства и удовлетворенности меньшинств положением дел, эффективности функционирования государственных структур по защите их интересов и т.п.

### ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ И ИНТЕРЕСОВ «НОВЫХ» (ИММИГРАНТСКИХ) МЕНЬШИНСТВ

По отношению к иммигрантским меньшинствам в политике развитых стран акцент делается на интеграцию. Данный акцент объясняется опасениями утраты идентичности титульными нациями в условиях возросшей по различным причинам миграции населения развивающихся стран в развитые. По информации В. Н. Плигина, в настоящее время за пределами «своих» с точки зрения рождения, происхождения и гражданства государств проживают 300 млн человек<sup>40</sup>. С середины XX в. миграционные потоки поменяли направление на 180 градусов, развернувшись в сторону развитых стран из стран развивающихся. В результате мигранты с различным правовым статусом образовали стабильную часть населения западных государств.

Например, в ФРГ в 2007 г. из 82,3 млн чел. населения страны лиц «с миграционным фоном», т.е. с зарубежными корнями, насчитывалось 15,4 млн (18,7 %) <sup>41</sup>. Во Франции в 2004 г. иностранцы составили 8,1 % населения <sup>42</sup>, в США — 9,8 %, в Канаде — 17,1 %, в Швеции — 19,4 %, в Австрии — 21,1 % <sup>43</sup>. В настоящее время ситуация с иммиграционными потоками в благополучные страны стала еще более проблематичной. Примерно каждый пятый рабочий в Германии по национальности турок, в США — мексиканец <sup>44</sup>. Более 13 % рабочих в ЕС составляют лица, рожденные за его пределами <sup>45</sup>.

Такая ситуация, безусловно, требует от государства проявления заботы как о сохранении идентичности титульной нации, так и об интересах иммигрантского населения. Конституционно-правовыми механизмами проявления солидарности с иммигрантами можно считать признание на рубеже XX—XXI вв. законодательством целого ряда западноевропейских государств в качестве основания приобретения гражданства по рождению права почвы; проводимые периодически иммиграционные амнистии <sup>46</sup>; предоставление иностранцам прав на участие в местных выборах. В отношении последнего из перечисленных аспектов проявления солидарности с иммигрантами следует отметить, что целый ряд европейских государств предоставляет при наличии весьма лояльных условий (например, в Швеции — три года постоянного проживания в соответствующей коммуне) избирательные права на местных выборах не только гражданам стран ЕС (к чему обязывает Маастрихтский договор), но и иностранцам из третьих стран. Швеция (первопроходец на данном пути), Дания, Фин-

<sup>40</sup> Российская Конституция: первые 20 лет : Цикл лекций в Государственной Думе 18 марта — 22 апреля 2013 года. М., 2013. С. 52.

<sup>41</sup> Сюзюкина О. Право участвовать в выборах органов местного самоуправления для граждан третьих стран в Германии // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. М., 2011. С. 171.

<sup>42</sup> Гулина О. Р. Миграционный профиль Французской Республики // Lex Russica. 2012. № 6. С. 1230.

<sup>43</sup> Рязанов В. Деглобализация или регулирование вместо дерегулирования // Экономист. 2010. № 10. С. 3—4.

<sup>44</sup> Саломатин А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ // Правоведение. 2011. № 2. С. 95.

<sup>45</sup> Cuttingimmigration. Shuttingthedeoor // Economist. 2010. Nov. P. 20—26.

<sup>46</sup> В Австралии иммиграционная амнистия была проведена в 1980 г.; в Бельгии — в 2000 г.; в Соединенном Королевстве — в 1998 г.; в Венесуэле — в 1980 г.; в Греции — в 1998, 2001, 2005 гг.; в Испании — в 1985, 1991, 1996, 2000, 2001, 2005 г.; в Италии — в 1986, 1990, 1995, 1998, 2002 г.; в Люксембурге — в 2001 г.; в Португалии — в 1992—1993, 1996, 2001, 2003, 2004 гг.; в США — в 1986 г.; во Франции — в 1981—1982 и 1997—1998 гг.

ляндия, Нидерланды, Бельгия, Люксембург. Испания, Соединенное Королевство, Португалия признают избирательные права только за теми иностранцами, которые имеют общую историю с соответствующими странами или на основе взаимности с государствами, гражданами которых они являются. Российское законодательство о выборах с 1988 г. также признает за иностранцами активное и пассивное избирательное право при проведении местных выборов, а также право участвовать в местных референдумах на тех же условиях, что и граждане РФ, и в соответствии с международными договорами.

Следует отметить, что одним из авторов проекта действующей Конституции РФ не так давно была высказана мысль о том, что для определения круга избирателей на местных выборах не так важно наличие гражданства, как уплата налогов<sup>47</sup>, демонстрирующая интеграцию соответствующего лица в российский социум, его общественную полезность. Данная идея представляется малопродуктивной, но не с точки зрения облегчения возможностей участия в местных выборах иностранцев и апатридов, а исходя из лишения избирательных прав граждан, не являющихся налогоплательщиками. Такое лишение прав неимущих слоев населения, хотя и имеет определенное логическое обоснование, но негативных эффектов даст значительно больше, чем пользы. Оно противоречит конституционному требованию о недопустимости ограничения основных прав и свобод (ст. 55), нарушает принцип веры и доверия, а также принцип социальной солидарности общества со своими членами, оказавшимися в неблагоприятном положении.

Необходимо иметь в виду, что законодательство ряда стран с высоким уровнем иммиграции наряду с проведением политики более тщательного регулирования самой миграции с целью противодействия нелегальной миграции и ее увязки с потребностями принимающе-

го государства<sup>48</sup> пытается создать механизмы, которые бы, с одной стороны, предотвращали дискриминацию иммигрантов, а с другой — интегрировали иммигрантов в жизнь избранной по доброй воле ими самими новой родины. Тем самым предпринимаются попытки предотвратить социальные конфликты посредством как облегчения иммигрантам адаптации в новых условиях, так и сохранения национальной самобытности страны, привлекательной для иммиграции.

Антидискриминационное законодательство данной направленности первоначально стало развиваться в странах общего права, но в последние десятилетия прослеживается тенденция его становления и в континентальных странах ЕС. Так, на уровне ЕС в 2000-е гг. в данной сфере был принят ряд директив, обязывающих страны-члены предусмотреть в законодательстве антидискриминационные меры<sup>49</sup>.

В целях интеграции законодательство об иммиграции и гражданстве множества государств предусматривает в качестве условий получения права на постоянное проживание и (или) натурализации знание государственного языка соответствующей страны, основ ее культуры, истории и системы управления. В последнее время законодательные меры, предпринимаемые западными странами по интеграции иммигрантов, становятся все более разветвленными, демонстрируя как изобретательность их авторов, так и озабоченность общественного мнения сохранением культурной идентичности титульных европейских наций. Существование данной проблемы получило отражение в признании рядом европейских политических лидеров провала политики мультикультурализма<sup>50</sup> как проявления неоправданно форсированной и односторонней солидарности европейских народов с иммигрантами. Интеграция же предполагает некоторое изменение подходов к регулированию статуса иностранцев в смысле усиления вектора сохранения идентич-

<sup>47</sup> Российская Конституция: первые 20 лет. С. 96.

<sup>48</sup> Васильева Т. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 69—85.

<sup>49</sup> См.: Директива Европейского совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. об осуществлении принципа равенства в обращении между людьми независимо от расового и этнического происхождения; Директива Европейского совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г. об общих рамках равного обращения в сферах найма на работу и занятости // OJ. L. 180. 19.07.2000; OJ. L. 180. 02.12.2000.

<sup>50</sup> Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребельского и А. К. Толпыго. М., 2013. С. 9—14.

ности титульных наций. Так, в ряде государств Западной Европы (Австрия, Бельгия, Дания, Германия, Греция, Финляндия, Нидерланды, Франция) законодательно регулируются программы интеграции иммигрантов, которые в одних странах обязательны, в других — добровольны. Программы, на реализацию которых выделяются значительные средства государственного бюджета, предусматривают обучение государственному языку, ознакомление с историей, традициями и ценностями страны, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. В соответствии со ст. 5 французского Закона о миграции и интеграции от 24 июля 2006 г., внесшего поправки в Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище 2004 г.<sup>51</sup>, иностранец, получивший право на пребывание во Франции и желающий в дальнейшем закрепиться в стране, готовит свою интеграцию во французское общество. О своей готовности интегрироваться иностранец заявляет, подписывая двусторонний контракт с Французской Республикой (в лице компетентных учреждений системы Офиса иммиграции и интеграции). Контракт предусматривает двусторонние обязательства, касающиеся ознакомления иммигранта с ценностями французского общества (республиканская форма правления, равенство мужчин и женщин, светский характер государства), прохождение им курса французского языка, оказание социального сопровождения и поддерж-

ки лицам, чье семейное или иное положение требует дополнительного участия со стороны государства с целью повышения эффективности интеграции. Следует отметить, что перечисленные меры неоднозначно оцениваются во французском обществе. В частности, в заявлении Федерации ассоциаций солидарности с рабочими-иммигрантами подчеркивается, что определенная часть населения оценивает иммигрантов как вынужденное зло, игнорируя тот вклад, который они вносят в экономику и культурное развитие Франции<sup>52</sup>.

Итак, подходы конституций и законодательства различных стран к регулированию положения представителей нетитульных народов характеризуются значительным разнообразием. Векторами такого регулирования являются обеспечение в различном сочетании интеграции и адаптации меньшинств. При этом интеграция направлена не только на облегчение представителям меньшинств существования в «не своей» культурной среде титульного народа, но и на сохранение данной среды, т.е. на обеспечение обоюдной солидарности титульных и нетитульных народов. В данной связи представляется совершенно обоснованным дополнение ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>53</sup> пунктом, содержащим в качестве условия приобретения российского гражданства требование знания истории, культуры, а также Конституции РФ.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев К. Ю. Основы правового статуса иностранцев во Франции // Правовые исследования во Франции. — М., 2007.
2. Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Пониделко А. В. 13 теорий демократии. — СПб., 2002.
3. Варламова Н. В., Пахоленко Н. Б. Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). — М., 1997.
4. Васильева Т. А. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 5.
5. Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение: идеология и практика. — М., 1997.
6. Гулина О. Р. Миграционный профиль Французской Республики // Lex Russica. — 2012. — № 6.
7. Ирхин И. Дело «Дэниелс против Канады»: шаг к обеспечению конституционного равенства коренных народов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5.

<sup>51</sup> URL: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (дата обращения: 10.08.2016).

<sup>52</sup> Андреев К. Ю. Основы правового статуса иностранцев во Франции // Правовые исследования во Франции / под ред. В. В. Маклакова. М., 2007. С. 123.

<sup>53</sup> СЗ РФ. 1993. № 22. Ст. 2031 ; 2016. № 18. Ст. 2500.



8. Кимличка У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 6.
9. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008.
10. Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М. Б. Погребельского и А. К. Толпыго. — М., 2013.
11. Критеску А. Право народов на самоопределение: историческое и современное развитие. — Нью-Йорк, 1981.
12. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве. — М., 2010.
13. Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. — 2014. — № 2.
14. Михалёва Н. А. Проблемы федерализма и автономии в российской юриспруденции // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права. — М., 2012.
15. Новгородцев П. И. Кризис современного правосознания. — М., 1996.
16. Осятынский В. Парадоксы конституционного заимствования // Сравнительное конституционное обозрение. — 2004. — № 3.
17. Российская Конституция: первые 20 лет. Цикл лекций в Государственной Думе 18 марта — 22 апреля 2013 года. — М., 2013.
18. Рязанов В. Деглобализация или регулирование вместо дерегулирования // Экономист. — 2010. — № 10.
19. Саломатин А. Ю. Становление иммиграционной политики в странах западного полушария и Европы: сравнительный историко-правовой анализ // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 2011. — № 2.
20. Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс. — М., 1999.
21. Тилли Ч. Демократия. — М., 2007.
22. Тишков В. А. Очерки теории и политики этничности в России. — М., 1997.
23. Токвиль А. де. Демократия в Америке. — М., 1992.
24. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. — М., 1992.
25. Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан // Гражданин, выборы, власть. — 2013. — № 1.
26. Brunner G., Kupper H. European Options of Autonomy. In: Gal K. (ed.) Minority Governance in Europe. — Budapest, 2002.
27. Cutting immigration. Shutting the door // Economist. — 2010. — Nov.
28. McGarry J., O'Leary B., Simeon R. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation. In: Constitutional Design for Divided Societies. — Oxford, 2008.
29. Potier T. Autonomy in the 21<sup>st</sup> Century: Through Theoretical Binoculars. Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7<sup>th</sup> Session. 14—18 May 2001.

Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.

## THE MAJORITY AND MINORITY IN THE CONSTITUTIONAL STATE: THE ETHNIC ASPECT

**ALEBASTROVA Irina Anatolievna** — PhD, Associate Professor at the National Research University "Higher School of Economics"

ialebastrova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Myasnitskaya, d.20

**Review.** This article examines the problems of the balance between an integration policy and an adaptation policy applied by the modern States with regard to national minorities. This question is scrutinized in the context of a more capacious perspective of modern democracy, with effective mechanisms of representation and protection of interests and rights of minorities as its essential attribute. Minority groups that need special attention on behalf of the State are ethnic minorities that include indigenous peoples, "old" and "new" national minorities.

In the policy implemented towards indigenous peoples, modern States retain the policy of adaptation as dominating. Nowadays, the balance between the elements of the adaptation policy and integration policy towards national minorities is undergoing notable changes, namely in the context of increasing migration flows to developed countries, as well as intensifying

*separatist sentiments in some of them, . The author notes that the policy towards "new" (immigrant) minorities experiences a noticeable trend towards intensification of the integration policy, whereas the policy implemented towards "old" minorities combines integration and adaptation. Their balance and manifestations in a particular country depend on many factors: the number of national minorities, the level of national consciousness and the prevalence of separatist tendencies among minorities, the severity of inter-ethnic relations, the chances of minorities to have their interests taken into account on the basis of formally equal representation and satisfaction of minorities and the national majority with situation that has developed in the state, the effectiveness of the functioning of the State structures focused on protecting the interests of minorities, the threats posed to cultural identity of titular nationalities, etc. The author comes to the conclusion that integration should be aimed not only at facilitating the existence of minorities in an "alien" cultural environment of a titular nation, but also at preservation of this environment, i.e. at ensuring the mutual solidarity of title and minority peoples. In this connection, the author makes certain suggestions with regard to the improvement of Russian legislation in this field.*

**Keywords:** national minorities, immigration policy, integration and adaptation of national minorities, democratic State, democracy, protection of minority rights, constitutional State.

### BIBLIOGRAPHY

1. Andreev, K. Yu. Foundations of the legal status of foreigners in France // Legal Studies in France. — M., 2007.
2. Begunov, Yu.K., Lukashov, A.V., Ponidelko A.V. 13 theories of democracy. — SPb., 2002.
3. Varlamova, N.V., Paholenko, N.B. Between unanimity and the will of the majority (political and legal aspects of consensus). — M., 1997.
4. Vasilyeva, T. A. The main priorities of migration policies in countries of Western democracy // Comparative Constitutional Review. — 2008. — № 5.
5. Grushkin, D.V. The right of peoples to self-determination: ideology and practice. -M., 1997.
6. Gulina, O.R. Migration profile of the French Republic // LexRussica. — 2012. — № 6.
7. Irkhin, I. Daniels v. Canada: a step towards providing constitutional equality of indigenous peoples // Comparative Constitutional Review. -2013. — № 5.
8. Kimlichka, U. Minority rights go to the international level // Comparative Constitutional Review. -2008. — № 6.
9. Krasnov, M.A., Shablinskiy, I.G. The Russian system of power: a triangle with one angle. -M., 2008.
10. The crisis of multiculturalism and national policy issues / Ed. by M.B. Pogrebelskiy and A.K. Tolpygo. — M., 2013.
11. Kritesku, A. The right of peoples to self-determination: historical and modern development. New York, 1981.
12. Kryazhkov, V.A. Indigenous small peoples of the North in Russian Law. — M., 2010.
13. Leksin, I.V. Secession of territorial entities: legal risks and protection mechanisms //State and Law. — 2014. — № 2.
14. Mikhaleva, N.A. Problems of federalism and autonomy in Russian jurisprudence // Actual Problems of Constitutional and Municipal law. — M., 2012.
15. Novgorodtsev, P.I. The crisis of modern legal consciousness. -M., 1996.
16. Osyatynskiy, V. Paradoxes of constitutional assimilation // Comparative Constitutional Review. — 2004. — № 3.
17. The Russian Constitution: the first 20 years. A series of lectures in the State Duma March 18 — April 22, 2013. — M., 2013.
18. Ryazanov, V. Deglobalization or regulation instead of deregulation // Economist. — 2010. — № 10.
19. Salomatin, A.Yu. The establishment of an immigration policy in the countries of the Western hemisphere and Europe: comparative historical and legal analysis // Jurisprudence. Proceedings of the Higher Educational Institutions. — 2011. — № 2.
20. Sergeev, V.M. Democracy as a negotiating process. — M., 1999.
21. Tilley, H. Democracy. -M., 2007.
22. Tishkov, V.A. Essays on the theory and politics of ethnicity in Russia. — M., 1997.
23. A. de Tocqueville. Democracy in America. — M., 1992.
24. Habermas, Yu. Democracy. Mind. Morality. -M., 1992.
25. Churov, V.E., Ebzeev. B.S. Democracy in the constitutional structure of Russia: forms, competitive nature, the electoral rights of the citizens // Citizen, elections, power. -2013. — № 1.

26. *Tappeiner G., Kupper H.* European Options of Autonomy. In: Gal K. (ed.) *Minority Governance in Europe*. — Budapest, 2002.
27. Shutting immigration. Shutting the door // *Economist*. -2010. -Nov.
28. *McGarry J. O'Leary, B., Simeon R.* Integration or Accommodation? The removed the Debate in Conflict Regulation. In: *Constitutional Design for Divided Societies*. -Oxford, 2008.
29. *Potier, T.* Autonomy in the 21-th Century: Through Theoretical Binoculars. Paper prepared for the Commission on Human Rights. 7-th Session. 14-18 May 2001.