

Самоопределение народов в российском законодательстве

Юрий Бойко,

доктор медицинских наук,
кандидат юридических наук, профессор

Самоопределение народов как их естественное право на самоидентификацию, на культурную и социальную самоорганизацию является одним из самых острых вопросов международной жизни.

На протяжении уже более двух столетий принцип самоопределения находится в центре внимания ученых и политиков, ибо претензии определенной этнической группы населения на новый статус в государстве проживания нарушает в той или иной степени сложившееся равновесие и может привести к внутреннему конфликту, возможно, и с внешним участием.

Проблема права народов на самоопределение остро встала перед мировым сообществом, примерно с середины XX в., прежде всего, в связи с процессом деколонизации.

После Второй мировой войны принцип самоопределения народов был закреплен в Уставе ООН. В дальнейшем он неоднократно получал подтверждение в ряде деклараций ООН и резолюций Генеральной Ассамблеи ООН.

В настоящее время принцип права народов на самоопределение снова привлек повышенное внимание мировой общественности в связи с распадом СССР и социалистического лагеря.

Как показывает практика, при обсуждении этой проблемы идея гражданского самоопределения очень часто подменяется парадигмой этно-национального самоопределения. Речь идет не о государстве равноправных граждан, а о государстве граждан определенной национальности.

Ряд политических обозревателей отмечает, что этнический подход к праву народов на самоопределение использовался западными политиками в качестве дополнительного фактора влияния на мировую политику.

Это породило многочисленные конфликты, в том числе, в Европе.

Известно, что резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, обсуждающие принцип самоопределения содержат условие, что при его реализации не дол-

жны нарушаться гарантии территориальной целостности государств “действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов”.

Тем не менее, с точки зрения “принципа национального самоопределения”, такое положение далеко не однозначно служило России.

Прежде всего, это связано с неадекватностью толкования того, что гарантия соблюдения принципа национального самоопределения в большинстве международных документов напрямую увязана с гарантией прав человека.

Так, например, “Всеобщая декларация прав и свобод человека ООН” (1948 г.), “Международный пакт о гражданских и политических правах” и “Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах”, принятые в 1966 г., содержат положения о том, что “все народы имеют право на самоопределение; все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами; все участвующие государства должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право”¹.

Такая же позиция прослеживается в Парижской хартии Европы от 21 октября 1990 г., европейской Декларации о хартии народов и регионах, принятой в Карлсруэ в 1996 г. и др.².

Прямой перенос такого подхода в российское законодательство привел к возможности неоднозначного толкования некоторых статей Конституции РФ, например ст. 5, где республики в составе РФ названы государствами. Подобная формулировка, с точки зрения формально юридического подхода, дает право говорить о собственном суверенитете субъектов Федерации, так как суверенитет является одной из основных характеристик государственности.

Разумеется, такое положение противоречит самой же Конституции, в которой субъектом суверенитета в России назван многонациональный народ Рос-

сийской Федерации (ст. 3). Безусловно, Конституция РФ, как и основные документы многих других государств, предусматривает приоритет международно-правовых договоров, ратифицированных Россией, над внутренним законодательством. Это распространяется и на правовую составляющую национальной политики, говоря о которой необходимо отметить, что, несмотря на значительные изменения внутриполитического курса России в самых разных сферах общественной жизни за последние 15 лет, основные положения национальной политики России никогда значимо не противоречили международной правовой базе.

Руководство Российской Федерации прекрасно осознает значимость этнических проблем для страны, что нашло отражение в принятии Концепции развития государственной национальной политики, которая была утверждена Указом Президента РФ № 909 от 15.06.1996 г. (помимо этого были разработаны только государственные концепции обороны и внешней политики).

Принятие Концепции и Федерального закона от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ “О национально-культурной автономии” указывало, что в национальную политику российского государства включены все этносы, вне зависимости от наличия у них собственных административно-территориальных образований, и им предоставлена возможность национально-культурного самоопределения в рамках сложившегося государственного устройства.

Несмотря на то, что с нашей точки зрения, Концепция обладает основным присущим российскому законодательству недостатком – высоким уровнем декларативности при недостаточно четко прописанном механизме реального обеспечения прав народов, этот

документ все-таки сыграл свою положительную роль в укреплении российской государственности и совершенствовании федеративных отношений.

Исследователями неоднократно отмечалось, что государствообразующий этнос Российской Федерации – русские поставлены в заведомо неравные условия с другими “титულными” нациями”. Российские парламентарии – критики Концепции подчеркивали, что “исходя из международного опыта и нашей многовековой истории, необходимо восстановить в полном объеме права русской нации, утерянные ею в эпоху самодержавия и советского периода, не ущемляя при этом прав других этносов, проживающих на территории России”. При этом пояснялось, что “Национально-территориальное и административно-территориальное деление России, а также конституционно-договорной принцип образования Федерации следует рассматривать как переходные процессы к созданию полиэтничного унитарного государства (либо другой модели)...”.

На заседаниях российского парламента неоднократно указывалось также на то, что “основной нерешенной проблемой государственного устройства современной России является проблема бессубъектности русских, как народа в правовом поле законов Российской Федерации, что способствует накоплению тенденций к распаду России по этническому признаку. Юридически не оформленные права русских как народа на наличие своего русского субъекта или субъектов в составе Российской Федерации приводят к явной дискриминации русских и их правовой незащищенности. ... Единственным путем исправления положения в условиях действующего законодательства... явилось бы внесение в Конституцию поправки о суверенитете русского народа на всей территории России”³.

Провозглашая суверенитет Российской Федерации от имени многонационального народа, Конституция РФ в ст. 3 закрепляет мультиэтническую модель российского общества. В Конституции гарантированы права национальных меньшинств – “каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества” (ст. 26), “не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального или языкового превосходства” (ст. 29). Право на сохранение родного языка и права малочисленных народов, закреплены в ст. 68 и 69 Конституции РФ соответственно.

Федеративное устройство России основано на равноправии и самоопределении народов Российской Федерации, что дает возможность субъектам РФ в своих нормативно-правовых актах ссылаться на право самоопределения. Подобное положение встречается довольно часто. Такая ситуация, как уже упоминалось, имела под собой политические основания, когда при заключении договоров о разграничении полномочий между субъектами РФ и Российской Федерации, некоторые республики получили возможность в своих базовых документах выйти за рамки ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Например, в Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30.08.1990 г. было записано, что Татарстан является формой самоопределения, как татарской нации, так и всего народа республики⁴. Возможность появления подобного определения вызвана тем, что в начале 90-х годов, во время “парада суверенитетов”, когда на повестке дня стоял

вопрос сохранения целостности России как государства, когда мощный подъем националистических настроений региональных элит ставил под угрозу целостность страны, федеральный центр был вынужден пойти на значительные уступки ради сохранения Российской Федерации.

В политически нестабильный период 1991-1993 гг., Центр пошел на подписание двусторонних договоров, в соответствии с которыми отдельные субъекты Федерации получили право в своих программных документах отклоняться от конституционных норм. Подписание договора между Правительством РФ и Татарстаном в 1994 г. завершило определенный этап в жизни страны, который обеспечил ее единство и не дал возможности этнополитическим проблемам вылиться в открытые вооруженные противостояния (за исключением Чечни). Тем не менее, противоречия между программными документами субъектов Федерации и общероссийским законодательством существуют до сих пор, и работа по приведению их в соответствие все еще не завершена

В ст. 60 Конституции Республики Бурятия установлено, что Республика Бурятия образована в результате реализации права бурятской нации на самоопределение⁵.

В этом плане, имеет смысл, обратить внимание на мнение Конституционного Суда РФ, изложенного в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. № 10-П “По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, где было разъяснено, что государственная целостность – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в ст. 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (п. “б”) Конституции Российской Федерации.

Стратегическая задача сохранения целостности Российского государства, защищенная Конституцией, полностью

согласуется с общепризнанными международными нормами о праве народа на самоопределение.

Напомним, что из принятой 24 октября 1970 г. Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следует, что осуществление права на самоопределение “не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов”⁴.

В Концепции государственной национальной политики РФ также отражено понимание опасности сепаратистских тенденций для территориальной целостности России и указано: “в государственной национальной политике нужны новые концептуальные подходы, прежде всего осознание того, что национальный вопрос не может занимать второстепенное место или быть предметом спекуляций в политической борьбе... Национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России, иметь в своем арсенале четкие механизмы их согласования”.

Из всего вышесказанного становится очевидным, что урегулирование этнических проблем для России – вопрос национальной безопасности и будущей российской государственности.

Единственно возможным подходом государственной национальной политики может быть только обеспечение мирного, взаимодополняющего и взаимовыгодного сосуществования на территории страны всех этнических групп, а также обеспечение и развитие их уни-

кального культурно-исторического наследия в рамках сложившейся многонациональной общности. Поскольку конституционные нормы носят декларативный характер, для их осуществления принят ряд законов, в которых прописывается конкретный механизм реализации и защиты того или иного конституционного права. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

В Федеральном законе "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" дано определение, кого следует считать коренным малочисленным народом (ст. 1) – "коренные малочисленные народы Российской Федерации – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями" и, кроме того, определены коллективные права, из такого статуса вытекающие.

Статус коренного малочисленного народа утверждается согласно Единому перечню Правительством РФ.

Ряд исследователей, в частности В.А.Тишков, отмечают, что после принятия Закона о государственной поддержке коренных малочисленных народов, "появилось много потенциальных клиентов, желающих объявить себя таковыми. Это достаточно легко сделать – требуется найти подтверждение в научных трудах, прошлых переписях или в собственной культурной или языковой традиции"⁵.

Важным этапом не только этнополитической жизни страны, но и становления гражданского общества явилось то, что данный закон впервые закрепил право на политическое представительство через этнокультурные общественные институты. Действительно, в политическую жизнь страны получили право доступа все этносы вне зависимости от наличия у них своих административ-

но-территориальных образований. Закон реально создавал возможность осуществить "разгосударствление в практике самоопределения народов".

Одним из фундаментальных в решении национального вопроса является аспект гарантий и обеспечения участия этнических меньшинств в политической жизни страны.

В современном российском законодательстве эту возможность обеспечивают следующие нормы:

1. В ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" оговорено допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов;

2. Право муниципальных органов власти в своих уставах закреплять вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций (п. 1 ст. 8 ФЗ от 28.08.1995 г. 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации");

3. Наличие консультативных советов по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ, органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления (ст. 7 Федерального закона от 17.06.1996 г. 74-ФЗ "О национально-культурной автономии");

4. Право делегирования уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления, а также право участия в разработке и экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, за-

трагивающих вопросы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, проведения экологических экспертиз, контроля за использованием земель (ст. 8 Федерального закона от 30.04.1999 г. 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации") и т.д.

Поскольку в существующей нормативно-правовой базе речь идет, как правило, о коренных малочисленных народах, а не о национальных меньшинствах, можно говорить о том, что явно недостаточны гарантии реализации прав последних. Поэтому, по мнению многих авторов, безусловно, необходим отдельный закон о гарантиях прав и свобод национальных меньшинств, который обеспечивал бы возможность реализации ими своих прав, декларированных в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ.

На сегодняшний день, как отмечают исследователи, "в республиках с титульной нацией националисты, якобы защищающие права народов, называемых титульными, и представители этих коренных народностей получают большие преимущества по отношению к другим национальностям, проживающим на территории данной республики"⁶.

Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность за разжигание межнациональной розни и нарушение прав и свобод человека:

Это записано в следующих статьях:

1. П. "е" ч. 1 ст. 63 рассматривает в качестве отягчающих наказание обстоятельств совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды;

2. Ч. 1 ст. 136 предусматривает уголовную ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от национальности, языка, происхождения;

3. Ч. 1 ст. 282 предусматривает уголовную ответственность за действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации;

4. Ст. 282.1 устанавливает уголовную ответственность за создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды ... преступлений, предусмотренных ст. 148, 149 (ч. 1, 2), ст. 214, 243, 244, 280 и 282 УК РФ, а равно руководство таким экстремистским сообществом ...;

5. Ст. 357 устанавливает ответственность за геноцид – действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью, насильственного воспрепятствования деторождению, принудительной передачи детей, насильственного переселения либо иного создания жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы.

В Федеральном законе от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" предусмотрена достаточно высокая мера наказания за разжигание межнациональной розни.

В соответствии с этим законом, "экстремистская деятельность (экстремизм) – деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на ... возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление

массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо со-

циальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности".

Анализ российской нормативно-правовой базы в целом позволяет отметить, что традиционный подход законодателя, заключающийся в применении санкций, направленных на борьбу с разжиганием межнациональных конфликтов, явно исчерпал свои возможности.

Дальнейший прогресс в данной области может быть достигнут только позитивными изменениями в общественном сознании, снижением в нем этнической и повышением гражданской составляющей.

На современном этапе целесообразно сосредоточиться на обеспечении правовых гарантий возможностей этнической, религиозной и культурной самореализации для любых групп населения страны за счет предоставления им максимальных возможностей участия в жизни государства и общества. При этом вполне уместно укрепление государственного контроля на уровне Федерации за реальностью соблюдения прав на самореализацию для всех этносов на территории каждого из субъектов РФ без исключения.

Необходимо уйти от двойственности толкования понятия "права народов на самоопределение", четко разграничив права народов на образование независимого государства, в случаях, предусмотренных международным правом, и права этноса или любой социальной группы (страты) на культурное, социальное и политическое самовыражение в рамках существующего государства. Такие изменения, прежде всего, ясно определяющие правосубъектность и уровень компетенции, в значительной степени выбили бы почву из-под ног сепаратистских движений.

Альтернативой этническому национализму, экстремизму и сепаратизму могла бы стать политика культивирования идей гражданского общества и федерализма как на уровне государства, так и региона.

В России постепенно формируется понимание того, что участие в общегосударственной политической жизни, включение в общегосударственные механизмы государственной власти является оптимальной формой самоопределения народов.

Примечания

¹ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 543.

² Charta Gentium et Regionum Muenchen, 1996. P. 77–78.

³ Русская идея на языке законов России. Материалы парламентских слушаний 15 октября 1996 г. Стенограмма. М.: Издание Государственной Думы РФ, 1997. С. 58–60.

⁴ Российская газета. 1995. 11 августа. № 155.

⁵ *Тишков В.А.* Кто сказал, что национальность может быть только одна? // Независимая газета. 2003. 10 сентября. С. 11–14.

⁶ *Дуденков А.В.* Политико-правовой режим национальных отношений в постсоветской России // Диссертация на соискание степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2003. С. 110.