



М.Я. Хабриева



ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

В ДЕСЯТИ ТОМАХ

Москва
2018

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

T.Y. Khabrieva

SELECTED WORKS

Volume 3

MONOGRAPHS

National-Cultural Autonomy
in the Russian Federation

Modern Problems
of Self-Determination
of the Ethnic Groups:
Comparative Legal Study

Moscow
2018

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Том 3

МОНОГРАФИИ

Национально-культурная автономия
в Российской Федерации

Современные проблемы
самоопределения этносов:
сравнительно-правовое
исследование

Москва
2018

УДК 342
ББК 67.400
X12

Рекомендовано к изданию
Бюро Отделения общественных наук Российской академии наук

X12 **Хабриева Т.Я.**
Избранные труды: в 10 т. Т. 3: монографии. Содерж.: Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. — М., 2018. — 496 с.

ISBN 978-5-907036-02-4 (т. 3)

В том 3 Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой включены монографии: «Национально-культурная автономия в Российской Федерации» (2003 г.), «Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование» (2010 г.).

Представлено комплексное правовое исследование проблем этнокультурного самоопределения и самоорганизации в условиях глобализирующегося мира. На основе современной методологии и компаративистского анализа определена правовая природа национально-культурной автономии и иных форм этнического самовыражения, способных поддержать исторически сложившийся контур единства многонационального государства, практика их реализации, сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования.

УДК 342
ББК 67.400

The Volume 3 of Selected works of Member of the Russian Academy of Sciences T.Y. Khabrieva includes the following monographs: "National-Cultural Autonomy in the Russian Federation" (2003), "Modern Problems of Self-Determination of Ethnic Groups: Comparative Legal Study" (2010).

For the first time in the domestic legal doctrine, a comprehensive legal study of the problems of ethno-cultural self-determination and self-organization in a globalizing world is presented. On the basis of modern methodology and comparative analysis, the work defines the legal nature of national cultural autonomy and other forms of ethnic self-expression, that are able to support the historically established outline of the unity of a multinational state, the practice of their implementation and proposals for improving regulation.

СОДЕРЖАНИЕ

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (National-Cultural Autonomy in the Russian Federation)

Введение

(Introduction).....15

Глава I

Теоретические основы

национально-культурной автономии

(Chapter I. The theoretical foundations of national-cultural autonomy)26

§ 1. Возникновение и развитие идеи

национально-культурной автономии

(§ 1. The appearance and development of the idea

of national-cultural autonomy)26

§ 2. Нации, народы, этносы

и национально-культурная автономия

(§ 2. Nations, peoples, ethnic groups and national-cultural autonomy)38

§ 3. Конституционно-правовой статус

национально-культурной автономии

(§ 3. Constitutional and legal status of national-cultural autonomy)58

Глава II

Правовые и организационные основы

национально-культурной автономии

в Российской Федерации

(Chapter II. The legal and organizational basis of national-cultural

autonomy in the Russian Federation).....68

§ 1. Правовая основа национально-культурной автономии

(§ 1. The legal framework of national-cultural autonomy).....68

§ 2. Виды национально-культурной автономии, порядок

ее образования, регистрации, реорганизации и ликвидации

(§ 2. Types of national-cultural autonomy, the procedure for its formation,
registration, reorganization and liquidation)87

§ 3. Органы управления национально-культурной автономии (§ 3. Governing bodies of national-cultural autonomy)	96
§ 4. Права и обязанности национально-культурной автономии (§ 4. Rights and responsibilities of the national-cultural autonomy)	105
§ 5. Акты национально-культурной автономии (§ 5. The acts of the national-cultural autonomy)	114

Глава III

Взаимодействие национально-культурной автономии с государственными органами и общественными объединениями (Chapter III. The interaction of national-cultural autonomy with state bodies and public associations)	119
§ 1. Государство, общественные объединения и национально-культурная автономия (§ 1. The state, public associations and national-cultural autonomy)	119
§ 2. Взаимодействие в области сохранения, развития и использования национального (родного) языка (§ 2. Interaction in the field of preservation, development and use of the national (native) languages)	131
§ 3. Взаимодействие в области сохранения и развития национальной культуры (§ 3. Cooperation in the field of preservation and development of national culture)	134

Глава IV

Совершенствование российского законодательства о национально-культурной автономии (Chapter IV. Improvement of the Russian legislation on national-cultural autonomy)	142
§ 1. Опыт законодательного регулирования национально-культурных отношений в зарубежных странах и условия России (§ 1. Experience of legislative regulation of national-cultural relations in foreign countries and conditions of Russia)	142
§ 2. Проблемы совершенствования Федерального закона «О национально-культурной автономии» (§ 2. Problems of improvement of the Federal law ENU on national and cultural autonomy ENU)	154
Заключение (Conclusion)	168

Приложение

(Annex) 172

РЕЦЕНЗИЯакадемика РАН *Б.Н. Топорнина* на монографию

«Национально-культурная автономия

в Российской Федерации»

(REVIEW of the monograph «National-Cultural Autonomy

in the Russian Federation» by *B.N. Topornin*) 231**РЕЦЕНЗИЯ**д-ра юрид. наук *В.Е. Чиркина*

на монографию

«Национально-культурная автономия

в Российской Федерации»

(REVIEW of the monograph «National-Cultural Autonomy

in the Russian Federation» by *V.E. Chirkin*) 241**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ****САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ:****СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

(Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups:

Comparative Legal Study)

Предисловие

(Foreword) 251

Раздел I**Теоретико-правовые основы самоопределения этносов**

(Section I. Theoretical and legal basis of ethnic self-determination)

Глава 1

Этносы в современном мире:

политико-правовой аспект

(Chapter 1. Ethnic groups in the modern world:

political and legal aspect) 255

§ 1. Этносы, нации, народы: к вопросу о понятиях

(§ 1. Ethnic groups, nations, peoples: to the question of concepts) 255

§ 2. Этносы и государство

(§ 2. Ethnic groups and the state) 261

Глава 2

Право этносов на самоопределение:

история и современность

(Chapter 2. The right of ethnic groups to self-determination: history and modernity)..... 271

§ 1. Право наций на самоопределение:

от идеи до принципа международного права

(§ 1. The right of Nations to self-determination: from the idea to the principle of international law) 271

§ 2. Самоопределение этносов в международном праве и праве государств

(§ 2. Self-determination of ethnic groups in international law and the law of States)..... 280

Раздел II

Территориальные формы самоопределения этносов

(Section II. Territorial forms of self-determination of ethnic groups)

Глава 3

Унитарное государство как основная форма самоопределения этноса

(Chapter 3. Unitary state as the main form of ethnic self-determination) 300

§ 1. Этносы и унитарное государство

(§ 1. Ethnic groups and unitary state) 300

§ 2. Самоопределение этносов в унитарном государстве

(§ 2. Self-determination of ethnic groups in a unitary state) 306

Глава 4

Федеративная модель самоопределения этносов

(Chapter 4. The federated model of self-determination of ethnic groups) 321

§ 1. Этносы и федеративное устройство государства

(§ 1. Ethnic groups and federal structure of the state) 321

§ 2. Субъект федерации как форма территориального самоопределения этноса

(§ 2. The subject of the federation as a form of territorial self-determination of the ethnic group) 362

Глава 5

Территориальная автономия как форма
самоопределения этносов в едином государстве
(Chapter 5. Territorial autonomy as a form of ethnic
self-determination in a unified state) 389

§ 1. Понятие и формы территориальной автономии
(§ 1. The concept and forms of territorial autonomy)..... 389

§ 2. Этноты и территориальная автономия
(§ 2. Ethnic groups and territorial autonomy) 408

Раздел III**Самоорганизация этносов как экстритерриториальная
форма их самоопределения**

(Section III. Self-organization of ethnic groups as an extraterritorial
form of their self-determination)

Глава 6

Самоорганизация коренных народов
(Chapter 6. Self-organization of indigenous peoples)..... 414

§ 1. Коренные народы как особая группа национальных
меньшинств
(§ 1. Indigenous peoples as a special group of national
minorities) 414

§ 2. Формы самоорганизации коренных народов
(§ 2. Forms of indigenous self-organization) 426

Глава 7

Национально-культурная автономия
и современное самоопределение этносов
(Chapter 7. National-cultural autonomy and modern
ethnic self-determination) 451

§ 1. Национально-культурная автономия:
понятие и основные особенности
(§ 1. National-cultural autonomy: concept and main features) 451

§ 2. Национально-культурная автономия
в Российской Федерации
(§ 2. National-cultural autonomy in the Russian Federation) 466

РЕЦЕНЗИЯ

профессора Университета Неаполя

(Л'Ориентале) *Ивана Марино*

на монографию

«Современные проблемы самоопределения этносов:

сравнительно-правовое исследование»

(REVIEW of the monograph «Modern Problems

of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study»

by *Ivan Marino*) 485

РЕЦЕНЗИЯ

д-ра юрид. наук *В.Е. Чиркина*

на монографию

«Современные проблемы самоопределения этносов:

сравнительно-правовое исследование»

(REVIEW of the monograph «Modern problems

of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study»

by *V.E. Chirkin*) 490

Справочная информация

(Reference information) 496

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. ХАБРИЕВА

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА
2003

УДК 323.1
ББК 67.400:71.05

Хабриева Т.Я.

X12 Национально-культурная автономия в Российской Федерации. — М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. — 256 с.

ISBN 5-7205-0516-4

Монография представляет собой первое комплексное исследование правовых проблем национально-культурной автономии в Российской Федерации. Рассматриваются как теоретические, так и практические проблемы этого относительного нового вида общественного объединения. Проанализированы федеральное и региональное законодательство, уставы и другие документы национально-культурных автономий различного уровня, большой фактический материал об их деятельности. С учетом практики реализации действующего Федерального закона «О национально-культурной автономии» и опыта зарубежного законодательства сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Книга предназначена для преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, юристов-теоретиков и практиков, работников государственных органов власти, а также для всех, кто интересуется проблемами национально-культурной автономии.

УДК 323.1
ББК 67.400:71.05

Талия Ярулловна Хабриева

**НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ
АВТОНОМИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сдано в набор 28.04.2003.
Подписано в печать 09.07.2003.

ISBN 5-7205-0516-4

© Хабриева Т.Я., 2003

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

T.Y. KHABRIYEVA

**NATIONAL CULTURAL
AUTONOMY
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

MOSCOW
Publishing House Justitsinform
2003

Khabriyeva Taleya Y.

National Cultural Autonomy in the Russian Federation. — Moscow: Publishing House Justitsinform, 2003. — 256 pages.

ISBN 5-7205-0516-4

This book is a first complex study of legal problems of national cultural autonomy in the Russian Federation. The author considers both theoretical and practical implications of this relatively new kind of public associations. She analyses federal and regional legislation, charters and other acts devoted to national cultural units of different levels and their activities as presented by a vast volume of documentation. The author makes proposals for improving active legislation basing on the analysis of the practice of implementation of the acting Federal Law On National Cultural Autonomy and legislation of foreign countries.

The book may be recommended to professors, post-graduate students and students of law schools and faculties, scholars and practicing lawyers, employees of state organs and readers interested in studying problems of national cultural autonomy.

Copyright© 2003 by Khabriyeva Taleya Y.
Published in the Russian Federation
by the Publishing House Justitsinform

ISBN 5-7205-0516-4

Развитие современного мира неразрывно связано с борьбой различных тенденций. Неодолимым процессам *глобализации*, которая имеет свои и позитивные, и негативные стороны, противостоит другое объективное явление – возрастающее *самосознание народов*. Оно проявляется в различных – цивилизационных, религиозных, этнических и иных – формах, приобретая иногда экстремистский характер. В политике, науке, культуре активно ведутся поиски таких институтов и форм, которые использовали бы позитивные стороны различных тенденций и преодолевали, отсекали их отрицательные черты, разрушительные свойства: тоталитаризм, сковывающий свободу и самобытность народов, или бездумный сепаратизм, приводящий к распаду объективно сложившейся общности.

Сказанное относится в полной мере и к этническим формам самовыражения народов, к национальным движениям. Сепаратизму, который наносит экономический, политический, культурный ущерб прежде всего самим этносам, народы противопоставляют поиски новых форм интеграции, создание таких институтов, которые при сохранении исторически сложившегося государственного единства учитывали бы необходимость этнического самовыражения. Одной из таких форм является *национально-культурная автономия*, превратившаяся из туманных идей XIX в. в реальность нашего времени.

В современном мире нет одноэтнических государств. Напротив, во всех странах живут люди разных национальностей. Они нередко расселены по территории страны, часто не имеют устойчивых связей, не осознают себя как определенный этнический коллектив. Если этносы проживают *компактно*, они могут создать субъект федерации в федеративном государстве (например, Татарстан в России или франкоязычная провинция Квебек в Канаде) либо территориальную автономию (например, иракский Курдистан или Аландские острова, где проживают шведы, в Финляндии). Если же этнос *разрознен*, не составляет компактной группы, создание территориальной автономии невозможно, да и в самих территориальных автономиях тоже живут представители разных этносов. В этих условиях на первый план сама жизнь выдвигает проблемы национально-культурной автономии.

Национально-культурная автономия, в отличие от территориальной автономии, обеспечивает развитие не компактно проживающих, а разрозненно живущих этносов. Это *особая организационная форма* этни-

ческого самосознания в особых условиях расселения этноса. Она находит свое выражение в создании общественных объединений того или иного этноса разного уровня (в унитарных государствах – общегосударственных объединений на тех или иных ступенях административно-территориального деления, а также в масштабах нескольких административно-территориальных единиц, в федеративных государствах – также в масштабах субъектов федерации и их групп).

Современное правосознание народов исходит из того, что каждая разрозненно проживающая этническая группа независимо от ее численности, пространственных пределов расселения, отдаленности ее членов друг от друга или уровня развития имеет право на создание национально-культурной автономии. Обычно это право реализуется в границах государства, однако в мире есть национально-культурные автономии, охватывающие территории нескольких стран (например, саамы на севере Скандинавии). Поскольку при создании национально-культурной автономии речь идет об объединении людей не на основе каких-то политических лозунгов, а на базе общности языка и элементов этнической культуры, причем имеются в виду лица, проживающие иногда очень далеко друг от друга, национально-культурная автономия не является и не может быть правом на самоопределение политического характера. Это иное организационное выражение прав этносов в форме создания своеобразных *общественных объединений*, особого рода коллективов разрозненно живущих людей, связанных единством языка и общих элементов этнической культуры. Это *экстерриториальная* (или *внетерриториальная*) форма этнической самоорганизации. Она позволяет сочетать единство государства с укреплением единства этноса, его самовыражением.

Право на национально-культурную автономию – это право этноса, *коллективное* право. Вместе с тем это право и каждого *лица*, принадлежащего к данному этносу, участвовать в осуществлении национально-культурной автономии, использовать ее возможности не только в интересах этноса (публичных интересах), но и в своих частных интересах, одновременно внося свой вклад в развитие своего этноса. Таким образом, форма национально-культурной автономии создает возможности для тесной взаимосвязи индивидуальных прав человека и коллективных прав этноса, по каким-либо причинам не имеющего условий для создания территориальных форм национальной автономии. Это *форма соединения* коллективных прав этноса с индивидуальными правами составляющих его лиц.

Речь, однако, идет прежде всего о возможностях. Для превращения их в действительность нужны многие слагаемые, в том числе воля и

способность к самоорганизации самого этноса, умение использовать позитивные качества формы национально-культурной автономии, наполнить эту форму созидательным содержанием, преодолеть деструктивные (в том числе местнические) элементы, которые могут порождаться ею и возникать в ней самой, если на первый план выдвигаются «обособленческие» лозунги вместо идей объединяющего добрососедства.

Проблемы племенного, этнического, национального самосознания, стихийные или осознанные поиски этнической самоорганизации являются неотъемлемой частью человеческого общества с древнейших времен. Они получали различное отражение в сочинениях мыслителей античности, Средневековья, Нового времени. В разные периоды развития, например? в эпоху буржуазных революций и наполеоновских войн в Европе, в XVI–начале XIX вв., в борьбе за раздел и передел колоний в первой четверти XX в., в ходе национально-освободительных движений после Второй мировой войны этнические, национальные проблемы нередко выдвигались на первый план.

Новое звучание национальный вопрос приобрел в 50–60-е годы XX в. в связи с распадом колониальной системы и возникновением нескольких десятков молодых государств в Азии, Африке, Латинской Америке. В последней четверти XX в. он обострился и в некоторых демократических странах (Бельгия, Канада и др.), новые проблемы этнического характера возникли во многих других государствах (вооруженная борьба и образование государства Бангладеш на части прежней территории Пакистана в 80-х годах, создание таким же путем государства Тимор на части территории Индонезии в самом конце 90-х годов и др.). Этнические конфликты, сопровождаемые вооруженной борьбой и массовой резней, постоянно происходят в Тропической Африке. И сегодня не затухают этнические или этнорелигиозные конфликты в некоторых демократических государствах (Квебек в Канаде, Северная Ирландия в Великобритании и др.). В этих условиях народы мира используют самые различные формы преодоления этнических конфликтов, в том числе формы национально-культурной автономии. Значительный опыт в этом отношении накоплен в Австрии, Венгрии, Германии, в Скандинавских странах.

В России, как и в некоторых других постсоциалистических странах Европы (особенно на Балканах), национальный вопрос поставлен по-новому в связи с крушением мировой системы тоталитарного социализма. Центробежные тенденции, которые привели к распаду СССР, сказались и в России. Местная политическая элита в одних, в том числе и в некоторых «русских», краях и областях, этнократия в других

требовали полной самостоятельности, государственного суверенитета. По стране прошел «парад суверенитетов». В этой обстановке возрождение и распространение идеи национально-культурной автономии (наряду с другими факторами по укреплению федерализма) имели большое стабилизирующее значение. Это значение сохраняется и теперь. Правильное восприятие этой идеи, истолкование и применение ее на уровне общественного сознания человечества третьего тысячелетия, умелое использование преимуществ национально-культурной автономии в условиях России помогут укрепить единство народов страны в строительстве нового общества.

В Российской Федерации проживают представители 191 этноса (82% – русские)¹. Границы расселения народов не совпадают с границами республик в составе Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области. Ни в одном из субъектов Федерации, которые имеют этнические наименования (Башкортостан, Еврейская автономная область, Коми-Пермяцкий автономный округ), представители народа, давшие имя субъекту Федерации, не составляют подавляющего большинства населения². В то же время большинство или значительная часть представителей народов, давших имя республикам в составе Российской Федерации и некоторым другим субъектам Российской Федерации, живут за их пределами. За пределами своих республик живут: мордва – 70,8%, татары – 68%, марийцы – 40,7%, чувашаи – 48,53%, буряты – 40,8% и т.д.³ По данным переписи населения 1989 г. в Российской Федерации: адыгейцев – 123 тыс. чел., в том числе в Адыгее – 95,5 тыс. чел.; алтайцев – 68 тыс. чел., в том числе в Республике Алтай – 59 тыс. чел.; башкир – 1345 тыс. чел., в том числе в Башкирии – 864 тыс. чел.; бурят – 417 тыс. чел., в том числе в Бурятии – 249 тыс. чел.; вепсов – 12 тыс. чел., в том числе в Карелии – 6 тыс. чел.; евреев – 537 тыс. чел., в том числе в Еврейской автономной области – 9 тыс. чел.; ингушей – 215 тыс. чел., в том числе в Ингушетии, Чечне, Северной Осетии – 197 тыс. чел.; татар – 5522 тыс. чел., в том числе в Татарстане – 1766 тыс. чел. и т.д.⁴ В Ингушетии ингушей – около 70%. В Кабардино-Балкарии: кабардинцев – 48%, балкарцев – 9,4%, русских – 32%. В Удмуртии: удмуртов – 31%, русских – 59%. В Чечне чеченцев – около 77%. В Карелии: карелов – 10%, русских – 73,6%. В Ямало-Ненецком автономном округе: русских – 59%, украинцев – 17%, ненцев – 4%, про-

¹ Аргументы и факты. 2002. № 3. С. 5.

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 202, 203, 208.

³ Парламентская демократия и федерализм в России. М., 1999. С. 148, 149.

⁴ См.: Российский статистический ежегодник. 2002: стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002. С. 82–86, 91–93.

живают также ханты, коми. В Ханты-Мансийском автономном округе: хантов – 0,9%, манси – 0,5%, русских – 66,3%, проживают также татары и др.¹ Предварительные итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. также свидетельствуют о том, что представители разных этносов живут вперемежку с другими народами. Территориальная автономия для какого-либо этноса в этом случае исключена, и национально-культурная автономия становится *естественным* средством национальной самоорганизации разных этносов огромной страны.

Нужно, однако, иметь в виду, что национально-культурная автономия – это лишь одна из форм организации этноса, исходящая из идеи коллективных прав, и поэтому сами форма и идея, на которых она основана, могут быть использованы в различных интересах. В условиях недостаточного развития общей, политической и правовой культуры идея групповых («коллективных») прав может использоваться не для укрепления общества, а для требований необоснованных преференций, для узурпации власти меньшинством (в том числе этнократией), что может вести к ослаблению и даже разрушению сложившейся федеративной государственности и даже государственности в самих субъектах Российской Федерации. Выдвижение на первый план коллективных прав какого-либо этноса в ущерб остальным разрушает единство государственного образования. «Ссылка на коллективные права становится аргументом для массового выхода части населения из правового пространства»².

Проблему коллективных прав этноса, национально-культурной автономии, как и многие другие важнейшие проблемы общественной жизни, нельзя рассматривать вне контекста жизни всего общества и государства. Пути их решения – в поисках не изоляции и сепаратизма, а в коллективизме, совместном решении общих задач.

Термин «национально-культурная автономия» появился в конце XIX в. в Австро-Венгерской империи, где проживало множество различных народов. Впервые его использовали австрийские социал-демократы, марксисты Ф. и М. Адлеры, О. Бауэр, К. Реннер и др., предлагая пути решения национального вопроса в «лоскутной» империи. Тогда эта идея, разрабатывавшаяся ими преимущественно с философских, социологических, а не юридических позиций, по существу противопоставлялась тезису о праве наций на самоопределение и создание самостоятельных государств. Территориальную национальную автономию

¹ Там же. С. 93–95.

² Тишков В.А. Этничность, право и закон (Вместо заключения) // Зорин В.Ю., Аманжолов Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в государственных думах России: опыт законодательства. М., 1999. С. 499.

австрийские социал-демократы тоже отрицали, видя единственное средство разрешения национальных проблем в создании национально-культурной автономии. Российскими социал-демократами (В.И. Ленин, И.В. Сталин) лозунг национально-культурной автономии был подвергнут сокрушительной критике как разрушавший единство рабочего класса в борьбе против капитала, разделявший рабочий класс национальными перегородками¹. Эта критика также велась фактически с социологических позиций, юридические аспекты не затрагивались.

После Первой мировой войны и образования на базе распавшейся Австро-Венгрии национальных государств интерес к идее национально-культурной автономии был утрачен. За исключением первой трети XX в. эти вопросы рассматривались фрагментарно в рамках более широких исследований о судьбах национальных меньшинств. Среди юридических работ этого времени нам известны лишь исследования на немецком языке² о правах и защите национальных меньшинств. В западной полусфере идея национально-культурной автономии вообще не обсуждалась. Правда, в 30-х годах XX в. коммунисты США предлагали создать «черный пояс» в тех южных штатах, где проживало большинство цветного населения, но это требование не национально-культурной, а территориальной автономии по принципу цвета кожи вскоре было снято Компартией США³. В России в 1934 г. вышло в свет фундаментальное исследование И.Д. Левина, посвященное национальному вопросу в послевоенной Европе⁴.

Процитировав слова В.И. Ленина о «глупенькой национально-культурной автономии», И.Д. Левин назвал эту теорию националистической и антипролетарской, результатом активизации германского фашизма и исключил возможность ее использования в интересах этносов. Правда, И.Д. Левин отметил, что, видимо, в результате критики российских марксистов в западной социал-демократии по отношению к национально-культурной автономии произошла определенная эволюция. По-прежнему считая ее главной формой решения национального вопроса при всех обстоятельствах, социал-демократы стали допускать в виде исключения возможность территориальной автономии⁵. В даль-

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 229, 230; Т. 23. С. 59, 149, 150, 208–211, 317, 375, 376, 444–448; Т. 24. С. 57–59, 82, 113–150 и др.; Сталин И.В. Соч. Т. 2. М., 1949. С. 290–367.

² См.: Wolzendorf K. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten. Wien, 1921; Pletner H. Das Problem des Schutzes der nationalen Minderheit. München, 1927.

³ См.: Фостер У. Негритянский народ в истории Америки. М., 1955. С. 740–743.

⁴ См.: Левин И.Д. Национальный вопрос в послевоенной Европе. М., 1934.

⁵ Там же. С. 165–166.

нейшем в России эта проблема в соответствии с отношением к ней вождя советского народа И.В. Сталина была вообще предана табу. Если о ней и упоминалось, то только в плане резкого осуждения. Научные аспекты проблемы были забыты. После Второй мировой войны некоторые вопросы национально-культурной автономии обсуждались в научной литературе как частная проблема в связи с равноправием языков, особенно в бельгийской и канадской литературе. Этому вопросу было посвящено много, преимущественно полемических, статей политологического характера. Более широкий подход к проблеме был связан с условиями Скандинавских стран, на севере которых жили саамы. Среди западных специалистов, проявивших интерес к этой проблеме, можно назвать профессора Калифорнийского университета (Сан-Диего) Аренда Лейпхарта. В его работах обобщен большой материал (главным образом относящийся по данной проблематике к Австрии, Бельгии, Канаде и Скандинавии), но в исследованиях доминирует политологический, а не правовой аспект, что, видимо, и привело А. Лейпхарта к некоторым весьма спорным выводам (например, вывод о федеративной сущности национально-культурной автономии, ее характеристика как внетерриториального федерализма, федерализма на основе личностного принципа)¹.

В современной российской литературе вопросы, связанные с национально-культурной автономией, рассматриваются почти исключительно в трудах философско-социологического профиля, а также в обобщающих работах по этнокультурной проблематике². Правовым аспектам этой темы посвящено всего несколько публи-

¹ См.: Lijphart A. The Strategy of Non-Territorial Autonomy // International Political Science Review. 1994. № 3. Р. 297–314. Попутно эти проблемы рассматриваются и в книге: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997. С. 78, 79 и др.

² См., например: Калинина К.В. Национальные меньшинства в России. М., 1993; Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология: в 3-х т. М., 1995; Этничность. Национальные движения. Социальная практика. СПб., 1995; Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997; Арутюнян С.В., Дробижева Л.М., Сусоколов А.А. Этносоциология. М., 1998; Лурье С.В. Историческая этнология. М., 1998; Зорин В.Ю., Аманжолов Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в государственных думах России: опыт законодательства. М., 1999; Абдулатипов Р. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000; Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законодательстве в сфере этногосударственных отношений. М., 2000; Основы национальных и федеративных отношений. М., 2001; Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002; Стещенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X–XXI вв. М., 2002.

каций, которые можно рассматривать лишь как пролог к углубленному ее изучению¹.

Между тем жизнь требует глубокой правовой разработки этих проблем, ибо в политике все чаще ставится вопрос о выработке таких механизмов решения этнических проблем, которые не были бы связаны только с территориальным фактором, а соединяли бы в единой общности представителей всех этносов данной территории. Появилась и новая терминология для обозначения этого. Президент Татарстана М. Шаймиев говорит о татарстанцах, Президент Республики Северная Осетия-Алания употребляет термин «северо-кавказцы»². М.Н. Губогло считает возможным «эволюционное перерастание национально-культурной автономии в экстерриториальную автономию с признаками государственности»³. Такой подход склонен к консервации сложившихся ныне порядков, не определяет динамики развития различных форм решения национального вопроса, предпочтительности тех или иных способов в изменяющейся ситуации.

Иную позицию занимает В.Р. Филиппов. В своей работе «Национально-культурная автономия: перспективы институционализации в России» он делает следующие выводы: «Концепция национально-культурной автономии, будучи воспринята как теоретическое основание этнической политики, могла бы способствовать умиротворению народов России. К сожалению, законодатель в угоду политической конъюнктуре трактует этот принцип не как альтернативу национальной государственности, а как частный аспект регулирования этнокультурных процессов. Именно поэтому закон и, соответственно, легитимизированный институт национально-культурной автономии не смогут существенно повлиять на ход этнических процессов в стране и мало приближат нас к межэтническому согласию»⁴.

¹ См.: Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). М., 2000; Хабриева Т.Я. Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии в Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001; Нагорная М.А. Проблемы национально-культурной автономии // Там же; Елеонский В.О. Соблюдение положений Конституции Российской Федерации о правах национальных меньшинств в практике применения Федерального закона «О национально-культурной автономии» // Конституционная законность: предпосылки и реальность. М., 2002; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 5–15.

² См.: Что нужно знать о народах России? М., 1995. С. 95.

³ Губогло М.Н. Указ. соч. С. 88.

⁴ Филиппов В.Р. Национально-культурная автономия: перспективы институционализации в России // Представительная власть. Специальный выпуск по материалам научной конференции «Многонациональная Россия: история и современность». М., 1998.

В.Р. Филиппов правильно констатирует сложившееся положение. Однако его тезис о том, что национально-культурная автономия является альтернативой национальной государственности, вряд ли верен как общий принцип развития национальных отношений, и тем более в условиях современной России. Можно допустить, что в отдельных местностях страны в результате миграции населения и других естественных процессов развития некоторые автономные округа войдут в состав других субъектов Российской Федерации, а их этносы создадут национально-культурные автономии с широким кругом полномочий, но вряд ли национально-культурные автономии везде заменят территориальный принцип организации совместной жизни компактно проживающих этносов. Такую возможность абсолютизировать нельзя, особенно в современной России, многим частям которой осуществление такой идеи может принести только вред.

Есть и по существу противоположная точка зрения. По мнению некоторых исследователей, национально-культурная автономия может при определенных обстоятельствах стать механизмом создания территориальной автономии¹. Главное условие для этого – наличие компактно расселенной, значительной по численности национальной группы, как, например, татары в Башкортостане. В этом случае сеть органов национально-культурной автономии, если таковая создается, оказывается настолько густой, а решаемые задачи – столь значительными, что они поднимаются на государственный уровень, причем не только в финансовых аспектах, и приобретают территориальное выражение. При этом на переходном этапе неизбежно формирование иных, альтернативных существующим административным органам, структур. Классический пример такого хода развития – постепенное превращение наиболее последовательно проводившейся в жизнь модели «Национально-культурной автономии тюрко-татар мусульман внутренней России и Сибири» в 1917 г., которая быстро эволюционировала в направлении превращения в Штат Идель-Урал.

По нашему мнению, такая возможность развития национально-культурной автономии не исключается, но ее тоже нельзя абсолютизировать.

В современной России среди представителей отдельных этнических групп нет единства по вопросу о необходимости создания национально-культурных образований. Между тем национально-культурная авто-

¹ См.: Доклад Исхакова Д.М. «Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика (ситуация в Башкортостане)» на семинаре «Этнический фактор в федерализации России» // federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/iskhakov.htm.

номия ими создана и успешно функционирует¹. Ее создание далеко не всегда является альтернативой территориальному самоопределению. Одно не исключает другого, все зависит от условий, места и времени, компактности или разрозненности расселения этноса. В определенных обстоятельствах национально-культурная автономия вполне может выступать в качестве лучшей альтернативы не только национальной государственности, но и национально-территориальному самоуправлению. Это возможно там, где форма национально-культурной автономии более точно учитывает местные исторические, этнические, культурные особенности региона (например, местное самоуправление Гренландии в Королевстве Дания и особенно у саамов в Швеции, Норвегии, Финляндии), по объективным обстоятельствам в данный момент в данном государстве соответствует интересам конкретной нации, народу, этнической общности и интересам всего общества – союза различных этнических групп. Сошлемся на опыт Дальневосточной Республики, которая в 20-х годах XX в. юридически была самостоятельным государством, не входившим в состав РСФСР. В ее документах указывается, что в случае, если национальные особенности сводятся к особенностям языка, семейно-бытовым и т.п., т.е. только культурно-национальным, гарантия таковых особенностей вполне достигается через культурно-национальную автономию².

По нашему мнению, национально-культурная автономия не ликвидирует территориальную самостоятельность компактно проживающих этносов там, где она целесообразна, но и территориальная автономия или национальная государственность не требуют отказа от национально-культурной автономии. Не нужно торопиться превращать национально-территориальные образования в национально-культурные и наоборот. Обе эти и другие формы могут оказаться целесообразными, сочетаться, дополнять друг друга в определенных условиях, хотя в самой отдаленной перспективе именно национально-культурная автономия может выдвинуться на первый план как способ регулирования межэтнических отношений.

Решение национального вопроса, укрепление дружеских отношений между различными этносами государства предполагает использование

¹ См.: Выступление Кима Е.Е., первого заместителя председателя Национального совета Федеральной национально-культурной автономии российских корейцев. Взаимодействие национально-культурных автономий с органами государственной власти Российской Федерации (по итогам встречи Селезнева Г.Н. с руководителями федеральных национально-культурных автономий). М., 2002. С. 25.

² Объяснительная записка к Положению о культурно-национальном самоуправлении экстерриториальных национальных меньшинств // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 181.

самых различных форм. Национально-культурная автономия – не элемент, не дополнение к другим формам. Она является одной из форм национального (этнического) самоопределения, способом *самостоятельного* использования разрозненно проживающим этносом *права самоорганизации*. Эта форма используется там и тогда, где и когда она является наиболее продуктивной. По нашему мнению, в условиях современной России с ее очень сложным этническим составом национально-культурная автономия может стать серьезным стабилизирующим фактором развития национальных отношений.

Есть и другие оценки характера и роли национально-культурной автономии в России и размышления о ее судьбах. В данной книге автор рассматривает преимущественно правовые вопросы на основе имеющегося правового и фактического материала. Используется прежде всего опыт России, хотя в порядке сравнения привлекаются и зарубежные данные.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

§ 1. Возникновение и развитие идеи национально-культурной автономии

Теоретиками и разработчиками программы национально-культурной автономии были видные австрийские социал-демократы конца XIX в. – Карл Реннер (псевдоним – Рудольф Шпрингер) и Отто Бауэр. Если К. Реннер делал упор на нацию как на некую духовно-культурную общность, то О. Бауэр добавлял к этому и такой признак, как исторически сложившийся психофизический тип людей, связанных общностью языка и территории. Сам этот термин, где слова «национальный» и «культурный» подчас менялись местами, употреблялся австромарксистами лишь описательно. К. Реннер полагал, что только государство может дать юридические рамки межнациональным отношениям. О. Бауэр, со своей стороны, считал, что, решая в долгосрочном плане национальную проблему, государство обеспечивает собственное благополучие, сводя к минимуму центробежные тенденции. Оба они развивали тезис о том, что осуществление национальной автономии, как этого требуют социал-демократы, в своей основе имеет демократическое самоуправление.

К. Реннер, объясняя свои взгляды с *правовой* точки зрения, первоочередное внимание уделял вопросу о субъекте прав в области национальных отношений. По его мнению, национальность должна стать одним из юридических признаков, характеризующих состояние лица. «Национальное целое должно стать юридическим лицом, частно- и публично-правовым, дееспособным». К. Реннер утверждал, что «нация как субъект прав нуждается в верховном праве национального представительства и духовно-культурного самоопределения; она нуждается отчасти и в праве располагать финансами для защиты своих интересов и достижения своих целей»¹. Таким образом, по мнению

¹ Шпрингер Р. Национальная проблема (Борьба национальностей в Австрии). СПб., 1909. С. 112.

К. Реннера, нация должна конституироваться лишь в определенной сфере (духовные интересы, культура), быть свободной от опеки государства («автономия»), чтобы не подчиняться ни решению большинства, ни господству государства. Во всех других сферах принадлежность нации как совокупности граждан к государству остается неприкосновенной¹. Развивая эти взгляды, К. Вольцендорф настаивал на том, что национальная общность должна быть организована как публично-правовая корпорация с правами юридического лица, по существу независимая от государства в сфере культуры².

К. Реннер и его последователи, безусловно, правы в своем стремлении обеспечить юридические гарантии этносов, хотя вряд ли сам разрозненный этнос может стать юридическим лицом, такие права могут получить лишь его законные организации. Однако излишний акцент К. Реннера, К. Вольцендорфа и других сторонников этих взглядов, преувеличивая значение этнических факторов, ослаблял государство как целое. Помимо интересов каждого этноса существуют общие интересы всех этносов, живущих вместе в обществе, и эти интересы представляет государство. При выдвижении национальных требований важно учитывать эти общие интересы и реальные возможности общества для удовлетворения таких требований. Игнорирование этого разрушает единство общества.

О. Бауэр и его сторонники ссылались прежде всего на *экономические* обстоятельства. Они видели основу развития национальных меньшинств в развитии их экономики, что должно обеспечить культурный и иной подъем этноса. По их мнению, малым народам и нациям, область расселения которых обеспечивает менее благоприятные условия для производства, необходимо добровольно отказаться от национальной свободы. Но отказ от суверенитета не должен влечь за собой культурную унификацию, господство большинства над меньшинством. Именно персональный принцип, по мнению О. Бауэра, позволяет избежать таких негативных последствий. Согласно этому принципу нация конституируется не как территориальная корпорация, а как личный, персональный союз. Таким образом, внутри государства «все нации, где бы они ни жили, могли бы составить корпорации, самостоятельно заведующие своими национальными делами. В одном и том же городе жили бы рядом, друг другу не мешая, две или несколько наций, которые спокойно развивали бы формы своего национального самоуправления, строили бы свои образовательные учреждения...»³.

¹ Там же. С. 111.

² См.: Wölzendorf K. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheit. Wien, 1921.

³ Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909. С. 386.

Эти идеи развивал Г. Плетнер¹, заявлявший, что культурные связи национальностей должны быть подкреплены полной свободой въезда и выезда лиц и этнических групп в государство и из государства и созданием надгосударственных объединений и органов, ведающих вопросами культуры по аналогии с международными экономическими картелями.

О. Бауэр и его сторонники правы в оценке первостепенного значения экономических факторов для развития этноса, как и в допустимости национальных самоограничений. Всякая кооперация, любое объединение предполагает ограничение свободы объединяющихся сторон. Это относится и к созданию национально-культурной автономии, члены которой должны следовать общим решениям, и к совместной жизни этнических общностей с другими общностями в одном государстве. Да и само существование государства, которое должно выражать совпадающие интересы всех слоев населения и всех этносов, не допускает «свободы произвола», требует самоограничения, в том числе свободы этносов. Но такое самоограничение устанавливается самим этносом и вовсе не означает отказа от национального суверенитета, как утверждали О. Бауэр и его последователи. Этнос может использовать национальный суверенитет в разных формах в зависимости от обстоятельств. В условиях разрозненного проживания национально-культурная автономия становится одной из форм проявления национального суверенитета этноса.

Различия во взглядах австро-венгерских теоретиков национально-культурной автономии имели частный характер. Все они сходились на том, что идея национальной автономии в том виде, в каком требует социал-демократия, в своей основе имеет демократическое самоуправление.

Австромарксистский подход предполагал широчайшее использование законодательных рычагов, способных создать подлинную национально-культурную автономию. Реформа законодательства должна была обеспечить изменение территориальной структуры империи, создание национальных округов. В двухпалатном парламенте должны были быть представлены в соответствующей пропорции депутаты от всех национальностей. Цель реформы сформулирована О. Бауэром таким образом: «Каждую нацию в общине, округе, области, наконец, государстве конституировать как публично-правовую корпорацию, задача которой заботиться об удовлетворении культурных потребностей нации, строить для нее школы, библиотеки, театры, музеи, народные университеты, подавать, где требуется, юридическую помощь соплеменникам»².

¹ См.: Pletner H. Das problem des Schutzes der nationales Minderheit. Miinchen, 1927.

² Бауэр О. Указ. соч. С. 371.

Критика работ теоретиков национально-культурной автономии развивалась по двум направлениям. Об одном – со стороны большевизма – мы уже упоминали. Его сторонники с порога отменяли саму идею национально-культурной автономии, противопоставляя ей лозунг самоопределения наций вплоть до отделения и, по существу, забывая о невозможности реализации этого лозунга в условиях разрозненного проживания этносов на огромной территории государства. Другая группа авторов признавала ценность самой идеи, но ее пугали организационные трудности ее осуществления. Они отмечали, что не так просто, например, разграничить на местном уровне дела национально-культурные и административно-хозяйственные. Осуществление первых – цель национально-культурной автономии. Ведение вторых – повседневная забота государства. Первые связаны с развитием культуры отдельных наций. Вторые являются с национальной (этнической) точки зрения нейтральными. Разграничение позволило бы определить функции органов национально-культурной автономии, их положение в системе государственного управления, но пока неизвестно, говорили они, как это практически сделать¹. Заявляя о таких трудностях, они не сумели понять различие между национально-культурными автономиями того или иного этноса, являющимися *общественными организациями*, но действующими при поддержке государства, и *государственными органами*, не видели разницы в их функциях в обществе.

Четкий, последовательный ответ на эти вопросы К. Реннер и О. Бауэр при той концепции национально-культурной автономии, из которой они исходили, дать не могли. Они считали, что сам этнос должен стать публично-правовой корпорацией, что практически невозможно, особенно при рассеянном проживании на территории страны. А до идеи национально-культурной автономии как своеобразного общественного объединения со своими органами, создаваемого для разрозненных этносов в одном государстве, К. Реннер, О. Бауэр и их последователи не дошли. Они не смогли перейти от абстрактной идеи национально-культурной автономии к концепции национально-культурных автономий конкретных разрозненно проживающих этносов.

Основоположники этой идеи сами признавали недостатки своего подхода. В частности, К. Реннер самокритично отмечал, что имеется лишь план конституционной реформы. Вместе с тем не осуществлен

¹ См.: Медем В. К постановке национального вопроса в России // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. I. М., 1995. С. 103, 104.

обстоятельный разбор его преимуществ и недостатков¹. Кроме того, научное рассмотрение вопросов в данной области, как и в любой другой, требует эмпирического материала. Между тем в тот период национально-культурная автономия была, по образному выражению К. Реннера, «еще только постройка в мыслях»², только *идея*.

Австромарксисты не были до конца последовательны в обосновании своей точки зрения. Как следует из приведенных выше постулатов, ими допускалось смешение территориальной автономии, элементов федерализма (двухпалатный парламент) и собственно национально-культурной автономии как экстерриториальной публично-правовой корпорации, да еще с элементами международного характера. В конечном счете среди сторонников идеи национально-культурной автономии в первой половине XX в. утвердилась точка зрения, согласно которой упор должен быть сделан на развитие культуры каждой нации и принятие такой конституции, которая не заставляла бы каждую нацию участвовать в политике, бороться за власть, пусть даже мирными способами³. Таким образом, популярной становилась идея мирного сосуществования наций вне политики. С течением времени австромарксисты и их последователи стали увязывать культурную автономию отдельных наций с их сохранением в составе единого государства. Право решать проблемы культуры, языка, образования, обычаев отдельных народов, если при этом не ставился вопрос о независимости, могло, по их мнению, быть передано государством самим национальностям⁴.

Выдвинув идею национально-культурной автономии, ее авторы игнорировали роль государственной власти в решении национального вопроса, хотя поддержка государства весьма важна для обеспечения развития культуры различных этносов, их экономического подъема. Без такой поддержки это неосуществимо или для этого потребуются многие усилия и годы. Разрыв роли государства и развития этносов – одна из слабых сторон того варианта национально-культурной автономии, теорию которой создали австромарксисты. Тем не менее, несмотря на все недостатки их работ, сама идея национально-культурной автономии являлась достижением общественной мысли. Заслуга австрийских социал-демократов в выдвижении этой идеи несомненна, они были первопроходцами. На ее основе в российском законодательстве, науч-

¹ См.: Губогло М. Тактика и стратегия национальной автономизации и деавтономизации в посткоммунистической России // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. 1. М., 1995. С. 44.

² Цит. по указ. соч. С. 44.

³ См.: Бауэр О. Указ. соч. С. 376, 377.

⁴ См.: Бауэр О. Указ. соч. С. 375–377; Шпрингер Р. Указ. соч. С. 175, 176, 197, 198.

ной литературе разработана современная концепция национально-культурной автономии. Без их работ она была бы невозможна.

В России идеи О. Бауэра и К. Реннера, особенно после издания их книг, разделяли не только социалистические и национальные, но и либеральные партии. Еще ранее один из видных российских социал-демократов В. Медем считал недостаточным наличие гражданского равноправия как фактора ликвидации национального гнета. Им ставился вопрос о необходимости регламентации особых учреждений в данной области под патронажем государства. По его мнению, государство призвано сыграть в этой области отношений роль «громadного коллективного культуртрегера¹». В. Медем настаивал на пропаганде идей культурной автономии как «федеративного союза национальных сеймов», своего рода «национального самоуправления», рассматриваемого им в качестве дополнительного компонента областной автономии².

В целом политическим документам того времени, которые принимались на съездах различных национальных движений, присуща серьезная проработка вопроса и представление о национально-культурной автономии как светской публично-правовой организации нации, представители которой проживают разрозненно в разных частях страны. Необходимость национально-культурной автономии (тогда ее чаще называли «национально-персональной») обосновывалась тем, что «полное территориальное разграничение населяющих Россию национальностей невозможно». Поэтому наряду с «федеративными единицами» предлагалось учреждение национально-культурной автономии в целях защиты прав национальностей, «рассеянных по всему государству и нигде не имеющих своей территории»³.

Надо заметить, что попытки осуществить идею национально-культурной автономии в России на практике имели место до Октябрьской революции 1917 г. В августе 1917 г. в здании Казанского театра состоялось совместное заседание трех Съездов представителей мусульманских народов, на котором в торжественной обстановке была провозглашена национально-культурная автономия мусульман внутренней России и Сибири. Ровно через четыре месяца после провозглашения национально-культурной автономии, 4 декабря 1917 г., в г. Уфе открылось Национальное Собрание мусульман (Милли Меджлис). Депутаты были из-

¹ Культуртрегер (нем.) – носитель культуры (см.: Словарь иностранных слов. М., 1981. С. 273).

² Медем В. Социал-демократия и национальный вопрос. СПб., 1906. С. 38–47.

³ Резолюции Съезда народов России (Киев, 8–15 сентября 1917 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 123–125.

браны в соответствии с правилами, разработанными Комиссией по осуществлению национально-культурной автономии под председательством С. Максуди. На заседании Милли Меджлиса депутаты разделились на две фракции: на «тюркчилэр» – сторонников национально-культурной автономии – и «туфракчылар» – сторонников территориальной национальной автономии. Необходимо отметить, что название последних в переводе означает «земляки», что говорило о необязательной территориальной автономии (возможным представлялось объединение по принципу общей родины).

На обсуждение Милли Меджлиса наряду с основными вопросами о разработке законов национально-культурной автономии и о выборе Милли Идара (Национальное управление) были вынесены вопросы об отношении к советскому режиму, об отделении религии от государства, об образовании территориальной автономии Идель-Урал.

Одобрение Милли Меджлисом проекта автономного территориального Идель-Урала, установление границ его территории, состава населения и образование комиссии для его осуществления означало, что наряду с национально-культурной автономией принимается концепция территориальной автономии. В решении Милли Меджлиса об отказе от идей национально-культурной автономии не говорилось.

Лидеры Российской коммунистической партии (большевиков) были хорошо знакомы с вариантом разрешения национального вопроса, предлагаемым австромарксистами, и демонстрировали резко отрицательное отношение к национально-культурной автономии. Они считали, что пропаганда этого института препятствует классовому единству пролетариата различных наций и открывает путь к сотрудничеству с национальной буржуазией. В результате ослабевают революционные тенденции, а нации лишаются права на самоопределение, вплоть до выхода из состава соответствующих государств. В теориях, наделяющих нацию атрибутами чисто культурного порядка, виделся «бауэризм с его панацеей пресловутой национально-культурной автономии»¹. В своем стремлении к мировой социалистической революции большевики весьма рассчитывали на восстания наций в колониях и в Европе. В этих целях ленинизм использовал понятие самоопределения, истолковав его как право угнетенных народов зависимых стран и колоний на полное отделение, право наций на самостоятельное государственное существование. В результате этого, по мысли В.И. Ленина и его соратников, разрушится буржуазный миропорядок, рассыплется в прах власть помещиков и капиталистов, а пролетарии бывших метрополий и колоний вместе создадут новое пролетарское государство. Поэтому понимание

¹ Левин И.Д. Национальный вопрос в послевоенной Европе. М., 1934. С. 22.

права на самоопределение как права на ломку государственных границ, на политическое отделение являлось одним из краеугольных камней ленинского учения о национальном вопросе¹.

Большевизм восставал против тезиса теоретиков национально-культурной автономии о том, что национальные интересы, желание сохранять самобытность (хотя бы и без территориальных разделов) могут быть сильнее классовых интересов и устремлений. Такой подход явно противоречил программным установкам РКП(б), тезису о том, что пролетарский интернационализм выше национальных чувств². По этой причине В.И. Ленин емко и выразительно назвал пропаганду идеи национально-культурной автономии мерзостью³.

По его заданию и при непосредственном участии знавшего немецкий язык Н.И. Бухарина разбору «несостоятельности» идеи национально-культурной автономии посвятил свою статью «Марксизм и национальный вопрос» И.В. Сталин. Национально-культурная автономия признавалась не соответствующей марксистско-ленинской идее пролетарского интернационализма, серьезным препятствием в деле подготовки мировой социалистической революции.

Эту программу как «утонченный вид национализма» И.В. Сталин критиковал в первую очередь с позиции классовой борьбы, подчеркивая суть постановки национального вопроса у большевиков. По его словам, большевики всегда рассматривали национальный вопрос в неразрывной связи с революционной перспективой. В эпоху империализма, когда национальный вопрос расширился и превратился в вопрос о колониях, в вопрос мировой, в вопрос о резервах антиимпериалистической революции, он стал частью общего вопроса о пролетарской революции, частью вопроса о диктатуре пролетариата. Единственным путем разрешения национального вопроса в эпоху империализма является путь революционный в противоположность реформистскому пути, сводящему национальный вопрос к изменениям конституции и т.п. «Национальный вопрос следует рассматривать не изолированно, а в неразрывной связи с вопросом о победе революции, как часть общего вопроса о революции»⁴. «Если национальный вопрос не может быть разрешен без победы революции, то, с другой стороны, одним из важных условий победы революции является использование национального вопроса»⁵. Итак,

¹ Там же. С. 30.

² Советский энциклопедический словарь. М., 1985. С. 668.

³ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 48. С. 130.

⁴ Выступление И.В. Сталина в Югославской комиссии ИККИ 30 марта 1925 г. Цит. по кн.: Левин И. Национальный вопрос в послевоенной Европе. М., 1934. С. 182.

⁵ Левин И. Указ. соч. С. 182.

вариант разрешения национального вопроса, предполагавший только лишь «изменение конституции и т.п.», явно не устраивал большевиков.

Собственно идея национально-культурной автономии подверглась сталинской критике за «сохранение и развитие национальных особенностей народов», за то, что она корреспондировала с парламентарной моделью государственного устройства и т.п.¹ «Автономистские» искания австромарксистов были неразрывно связаны с их проектами демократизации монархии, решения социально-политических задач, причем необязательно насильственно-революционными методами. Но именно эта гуманная цель вызывала отторжение у сторонников ленинизма, видевших путь к светлому будущему исключительно через революцию, свержение, искоренение, уничтожение, поскольку естественно, что господствующие классы добровольно власть не отдадут.

Несмотря на отрицательное отношение большевизма, после 1917 г. на территории бывшей Российской империи имелись попытки организации национально-культурной автономии.

В Украинской Народной Республике (УНР) был принят Закон «О национально-персональной автономии» (1918 г.)². Согласно Закону каждая из населяющих Украину неукраинских наций имела право в пределах УНР на национально-персональную автономию, т.е. право на самостоятельное устройство своей национальной жизни. Это право осуществлялось органами Национального Союза, власть которого распространялась на всех его членов, независимо от места их поселения в пределах Республики. Подчеркивалось, что это право неотъемлемо принадлежало каждой нации, и ни одна из них не могла быть лишена его или ограничена в нем (ст. 1). Каждый гражданин имел право требовать своего включения в именные списки, которые велись каждым Национальным Союзом и в целом составляли национальный кадастр, который публикуется для всеобщего сведения (ст. 3). Национальный Союз пользовался правом законодательства и управления в пределах своей компетенции (ст. 4). Крут дел, подлежавших ведению Национального Союза, определялся постановлением Учредительного Собрания данной нации, которое утверждалось Учредительным Собранием УНР (ст. 7). Все споры по вопросам компетенции, могущие возникнуть между органами Национального Союза, с одной стороны, и органами государственного управления, местного самоуправления и других национальных союзов, с другой стороны, разрешались административным судом (ст. 10).

¹ См.: Сталин И.В. Соч. Т. 2. М., 1949. С. 290–367.

² См.: Закон Украинской Народной Республики от 9 января 1918 г. «О национально-персональной автономии» // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 125–128.

Интересен также опыт Дальневосточной Республики (ДВР), существовавшей на территории Забайкальской, Амурской и Приморской областей с 6 апреля 1920 г. по 15 ноября 1922 г.¹ Основной закон (Конституция) ДВР, утвержденный Учредительным собранием Республики 27 апреля 1921 г., предоставлял культурно-национальную автономию всем национальным меньшинствам, проживавшим на территории Республики, – украинцам, евреям, корейцам, тюрко-татарам и др. Согласно Конституции культурно-национальная автономия осуществлялась органами национального самоуправления, избираемыми всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием с применением пропорционального представительства. Национальные самоуправления являлись публично-правовыми органами, и сфера их компетенции ограничивалась областью культурной жизни нации (п. 121–123).

Конституция ДВР не ограничивалась положениями о национально-культурной автономии. Она предусматривала два типа автономии: а) национально-культурную (ее тогда называли культурно-национальной) по персональному принципу для национальных меньшинств и б) административно-хозяйственную по территориальному принципу для конкретного этноса – бурят-монгольской народности².

В развитие конституционных положений Министерством по национальным делам ДВР был разработан проект закона об автономии национальных меньшинств, строившийся на классической модели национально-персональной автономии. В законопроекте признавалось право на свободное устройство и развитие своей культурной жизни на началах национального самоуправления. Субъекты права – *национальные меньшинства*, населяющие Дальневосточную Республику. Для осуществления права граждане каждой народности должны были образовывать на территории ДВР единый автономный национальный союз. Ведутся именные списки членов упомянутого союза. Основанием для включения в списки признавалось добровольное письменное заявление граждан о принадлежности к данной национальности. Национальный союз должен был представлять по национально-культурным вопросам данную нацию перед государственными и общественными учреждениями Республики, организовывать школьное образование, национальные учреждения искусства, театры, студии, выставки и пр.³

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1985. С. 356.

² Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 181.

³ См.: Основной закон (Конституция) Дальневосточной Республики и проект закона об автономии национальных меньшинств, населяющих ДВР (1921 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 159, 162, 163.

Министерство ДВР по национальным делам не только разработало законопроект. Национальным организациям де-факто (до принятия закона) были предоставлены права культурно-национальной автономии, закреплены соответствующие функции за их органами.

Однако этот опыт не был продолжен. Четкая негативная позиция, выраженная руководителями Советского государства, надолго сделала запретной саму тему национально-культурной автономии как в политических кругах, так и в среде ученых. Проект закона об автономии национальных меньшинств, населяющих ДВР, отвергло Дальбюро ЦК РКП(б). Правительство ДВР, в котором доминировали большевики, также не поддержало его. С упразднением в ноябре 1922 г. «буферной» республики и вхождением Дальневосточного края в состав РСФСР Министерство по национальным делам было расформировано, его функции переданы отделу туземных дел управления Дальревкома, а отдел национальных меньшинств ликвидирован.

В дальнейшем тезис Основного Закона РСФСР 1918 г. о недопустимости национального угнетения в Конституции СССР 1936 г. был заменен положением о равноправии граждан СССР независимо от их национальной принадлежности. Вместо термина «свободные и равноправные народы» появился новый – «равноправные Советские Социалистические Республики». И.В. Сталин отмечал тогда, что Советская власть является наиболее интернационалистской из всех государственных организаций классового общества, ибо она, разрушая всякий национальный гнет и опираясь на трудящиеся массы различных национальностей, облегчает тем самым объединение этих масс в едином государственном союзе¹. Как видим, появляется новый термин «трудящиеся массы различных национальностей», уводящий от этнического фактора.

Между тем практика советского строительства показала, что «этнический фактор» живуч. Конституция СССР 1977 г. «вспомнила» о «самоопределении наций». В то же время ею декларирован тезис о Союзе ССР – государстве «всех наций и народностей» и провозглашена обязанность государства способствовать «всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР» (ст. 19). Однако порядок реализации упомянутых положений определен не был. Продолжала воспроизводиться марксистско-ленинская идея о развитии и сближении наций на основе пролетарского интернационализма, возможности преодоления национальных различий в бесклассовом обществе, хотя оторванность этих представлений от реальной жизни с каждым годом становилась все более заметной.

¹ См.: Сталин И.В. Вопросы ленинизма. 9-е изд. М., 1933. С. 566.

Не смог преодолеть настороженное отношение к национально-культурной автономии и М.С. Горбачев. В принятом Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 г. документе «Национальная политика партии в современных условиях» не было сделано никаких предложений по решению национальных проблем путем организации национально-культурных автономий. Руководителей того периода можно понять: довлеющие представления советской эпохи не позволяли видеть у руля разрешения межэтнических противоречий самоуправляющиеся структуры – автономии, в известной степени самостоятельные и уже не подчиненные напрямую воле партии, государства. Поэтому в рамках упомянутого документа дальше реабилитации «национал-уклонистов» дело не пошло.

Среди лидеров перестройки существовали и другие взгляды. Еще на заре перестройки Г. Попов выражал крайние взгляды по вопросу о национальной политике. В связи с этим он предлагал, по сути, отказаться от любого государственного вмешательства (в том числе и на уровне поддержки) в дела национально-культурных автономий. В частности, он писал, что в условиях все более очевидного нарастания межэтнической конфронтации весьма полезной была бы национально-культурная автономия, существующая целиком на хозрасчетных началах – на членские взносы вступавших в землячество граждан и на другие пожертвования. Такая трактовка концепции национально-культурной автономии в сочетании с предложенной впервые тем же Г. Поповым идеей «губернизации» может считаться наиболее радикальной.

Однако большинство специалистов (В. Тишков, С. Шахрай, А. Абашидзе) в сложившейся этнополитической ситуации сочли возможным высказаться куда более осторожно. По их мнению, «на данном этапе национально-государственного строения Российской Федерации не может идти речь о переносе центра тяжести с национально-территориального на национально-культурный принцип организации существующих автономных образований... ибо с психологической и политической точек зрения данная задача труднодостижима»¹. Таким образом, сохранение национально-государственных образований в составе Российской Федерации оправдывалось не с точки зрения правомерности, а с точки зрения актуальной политической целесообразности в конкретных условиях того времени.

Определенную роль для возрождения идеи национально-культурной автономии в России сыграл Закон СССР 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами

¹ Абашидзе А.Х. Кто является субъектом Закона об НКА? // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998.

своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР»¹. Данный Закон впервые предоставил возможность создания таких национально-культурных объединений, как национальные культурные центры, национальные общества и землячества. Эти национально-культурные объединения стали впоследствии учредителями национально-культурных автономий.

Окончательно переломить предубеждение к институту национально-культурной автономии удалось лишь к середине 90-х годов, когда были приняты Концепция государственной национальной политики Российской Федерации², Федеральный закон «О национально-культурной автономии»³. Чуть позже (1998 г.) Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств⁴.

С принятием этих актов национально-культурная автономия превратилась из *идеи*, являвшейся предметом споров, в правовой *институт*. Он стал дополнением к территориальной государственности этносов, существующей в форме субъектов Российской Федерации. В связи с этим в российской науке сложился, условно говоря, примиренческий подход, который трактует национально-культурную автономию лишь как частный аспект этнической политики. М. Губогло считает вполне плодотворной идею предоставления всем без исключения национальностям (в меру их потребностей) тех или иных форм автономии: национально-государственной, национально-территориальной или национально-культурной⁵. Идея привлекательная, но требующая подкрепления указанием на юридические процедуры выявления соответствующих национальных потребностей.

§ 2. Нации, народы, этносы и национально-культурная автономия

Понятие национально-культурной автономии в российском законодательстве содержится в Федеральном законе от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее – Закон «О национально-культурной автономии»). Он определяет национально-культурную

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 331.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

⁵ Губогло М.Н. Указ. соч. С. 179–240.

автономию как форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Из этой характеристики следует, что изучение феномена национально-культурной автономии неразрывно связано со многими философскими, социологическими, политологическими и юридическими понятиями.

Ключевыми из них являются «нация», «народ», «этнос», «национальное меньшинство», «культура», «автономия», «самоопределение». Далеко не все они нашли однозначное определение не только в литературе, но и в законодательстве, в том числе зарубежном. Не всегда удается выявить различия между понятиями «нация» и «народ». Так, Конституция Французской Республики в разделе «О суверенитете» содержит следующие положения: «Французский язык является языком Республики» (ст. 2), «национальный суверенитет принадлежит народу», «никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление» (ст. 3)¹. В этом случае понятия «нация» и «народ» совпадают. Основной закон Федеративной Республики Германия (1949 г.) употребляет термин «народы» только для области международных отношений: «действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны, являются неконституционными» (ст. 26)².

В Российской Федерации понятие «нация» законодательно не регламентировано. Ни Конституция РФ, ни Концепция государственной национальной политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г.), ни Закон «О национально-культурной автономии» не дают определения данного термина. Среди российских исследователей также нет единого взгляда по этому вопросу³. В то же время Конституция РФ в ряде статей употребляет термин «народы» (ст. 5, 9 и др.), имея в виду под ним, как это следует из других статей, относящихся к вопросам федерализма, и нации, и иные этнические группы. Не выработаны однозначные понятия этноса, национального

¹ Конституции зарубежных государств. М., 2001. С. 32.

² Там же. С. 76.

³ См., например: Крылов Б.С. Общие положения // Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии». М., 1997; Юрьев С.С. Указ. соч. С. 15–23.

меньшинства. Между тем без определения этих явлений сложно решать вопрос о субъекте права на национально-культурную автономию, является ли им этнос, национальное меньшинство на данной территории (и какой именно) или человек, люди иных национальностей, нежели живущие вместе с ними?

Представляется, что такая ситуация складывается не только из-за упущений законодателя или нежелания ученых выработать единую позицию. Вопрос этот гораздо глубже, и он имеет политический характер. В условиях многонационального государства попытки регламентировать многие фундаментальные понятия, относящиеся к национальным проблемам, способны повлечь недовольство представителей отдельных национальностей, которых не устроит точное определение и которые по этой причине увидят в нем попытку ущемления прав своей этнической группы. Отвлекаясь в интересах точности законодательства от политических проблем и не претендуя на окончательное решение социологических вопросов, нам представляется целесообразным обозначить некоторые исходные позиции, которые необходимы для анализа юридических аспектов национально-культурной автономии.

В юридической литературе, словарях, комментариях, учебниках понятие «нация» трактуется с позиций конституционного права¹. Такая трактовка имеет двоякий характер. С одной стороны, под нацией (от латинского слова *natio* – племя, группа племен) понимается историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, языка, некоторых особенностей культуры и характера. С другой стороны, в контексте англосаксонской и романо-германской правовых систем данный термин нередко применяется для обозначения таких понятий, как «государство», «общество», «совокупность всех граждан»².

Более детальное определение термина «нация» дается в словаре конституционного права³. В нем говорится, что: «1) нация – синоним понятия «народ»; 2) синоним понятия «государство»; 3) этническая общность». Среди всех этих понятий наиболее развернутой и убедительной выглядит трактовка нации как исторической общности, обладающей перечисленными в определении признаками. Именно она может быть использована в дальнейших исследованиях национально-

¹ См., например: Крылов Б.С. Указ. соч.; Словарь юридических терминов / под общ. ред. А.П. Ростякова. М., 1996.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под общ. ред. Б.А. Страшуна. Т. I. Часть общая: конституционное право и его основные институты. М., 2000. С. 236.

³ Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С. 281.

культурной автономии. Что же касается некоторых других понятий, то хотя они используются и в законодательстве, и в литературе, и даже в названиях весьма авторитетных международных организаций (Организация Объединенных Наций), нельзя отождествлять нацию и государство, нацию и общество по причине различия признаков, черт и особенностей функционирования, характеризующих их (ООН – это все-таки организация не наций, а государств). Вместе с тем неоднозначность трактовки не говорит о ее неправильности, важно учесть, что в разных языках народов мира исторически сложились разные смысловые характеристики.

Термин «народ» также может использоваться и используется в разных значениях, в том числе в официальных документах. Народом могут именоваться все формы этнической общности людей: нация, народность, этнические группы, под народом может пониматься население страны или региона¹. В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации термин «народ» часто употребляется именно в этом смысле², хотя в других субъектах Российской Федерации говорится не о народе, а о населении субъекта Российской Федерации³. Иногда термины «народ» и «население субъекта Российской Федерации» отождествляются (последний ставится в скобках к первому)⁴. В современной науке конституционного права в соответствии с данными социологии и политологии под народом подразумевается единая социально-экономическая и политическая общность людей независимо от деления на какие-либо национальные или этнические общности⁵. В таком понимании подчеркивается политическая доминанта: народ – источник государственной власти. В этом же контексте, например, в преамбуле Конституции РФ употребляется термин «многонациональный народ». Тем самым подтверждается, что суверенитет российского народа не зависит от этнической принадлежности составляющих его граждан.

В связи со сказанным, на наш взгляд, важно различать цели использования соответствующих понятий. Для целей этнографии народ – это население, имеющее свой особенный уклад жизни, традиции и обычаи, сохранившиеся уникальные черты психического склада,

¹ См.: Джунусов М.С. Национализм: словарь-справочник. М., 1998. С. 135.

² См., например, ст. 3 Устава Хабаровского края 1995 г. // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Вып. 5. Издание Государственной Думы. М., 1997. С. 65.

³ См., например, ст. 8 Устава Алтайского края 1995 г. Там же. С. 18.

⁴ Ст. 2 Устава (Основного закона) Кировской области 1996 г. Там же. С. 100.

⁵ См., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002. С. 103.

оригинальную культуру и т.д., а для конституционного права – общность, являющаяся источником государственной власти. Термин «население» в этом случае используется в конституционном праве для того, чтобы показать, что разрозненно живущий этнос не всегда является субъектом права и не всегда может им являться в силу объективных причин. Для целей международного общения народ (или нация) – это субъект международных правоотношений, обладающий соответствующей правоспособностью. Для целей национально-культурной автономии народ (или нация, национальность, этническая общность) – это совокупность граждан, осознающих свое общее этническое происхождение и поэтому желающих сохранять и приумножать свои особенные культуру, язык независимо от типичных для данного общества институтов культурной жизни. С учетом этого может быть не вполне корректным использование термина «титульная нация», которым часто обозначают народ, имеющий «свою» государственность. В качестве примера обычно называют «русских в России», «французов во Франции» и т.д.

Возможно, «водораздел» между понятиями «нация» и «народ» связан с причинами, обуславливающими объединение людей в те или иные общности. В первом случае такой причиной, по всей видимости, выступают исторический фактор и его составляющие – общность языка, культуры, территории, нередко религии, происхождения, традиций и т.д. Во втором случае интегрирующим фактором, вполне вероятно, является единство социально-экономических и политических интересов лиц, которые могут принадлежать к различным, в смысле исторического, культурного и языкового фактора, группам людей.

Теснейшим образом с указанными выше понятиями связан термин «население». В общем смысле население можно представить как общность людей, объединенных фактором постоянного и (или) временного проживания на одной территории. Таким образом, так же, как народ и нация, население не может быть идентифицировано без территориального признака. Но в последнем случае прослеживается необходимость обязательной привязки к определенной территории.

Исходя из смыслового понимания терминов «нация», «народ», «население», представляется, что общим, интегрирующим для всех признаков является территориальный фактор, поскольку именно его наличие обуславливает взаимосвязь между указанными понятиями. Такая взаимосвязь, с одной стороны, обязательна, с другой – не существует между членами этноса, проживающими разрозненно. Она есть, поскольку речь идет о населении единого государства, но ее нет, поскольку этнос разбросан на разных частях территории этого государства. Это

обстоятельство очень важно для понимания проблем национально-культурной автономии, и мы еще вернемся к нему.

Территориальный фактор связан и с пониманием термина «самоопределение». Самоопределение народа (нации) может осуществляться по отношению к другим народам, обладающим суверенитетом (политической правосубъектностью), т.е. имеющим свое государство. Это самоопределение в отношениях *между* народами (государствами). Такое самоопределение связано с признанием государственного суверенитета. Оно не всегда возможно по объективным причинам – географическое положение, условия хозяйствования, непризнание другими государствами и т.д. Поэтому весьма актуальным является признание возможности самоопределения в рамках *единого* государства. В этом случае территориальное самоопределение обеспечивается федеративным устройством государства или созданием национально-территориальных автономий.

Но не все государства являются и не все могут быть федерациями в силу как исторических, так и иных причин. Кроме того, федерация – это, как правило, не союз национальностей (этнических общностей). Не являются таким союзом США, Федеративная Республика Германия и подавляющее большинство других федераций мира. Главной движущей силой образования федерации нередко является не столько этнический, сколько стратегический фактор – необходимость путем объединения разных частей страны занять устойчивое положение по отношению к другим государствам, зачастую враждебно настроенным, консолидация страны (например, США в 1789 г.) или, напротив, децентрализация управления (Бразилия).

В унитарном государстве территориальное самоопределение народа (этнической общности) может обеспечиваться широким местным самоуправлением. Наглядный пример – Королевство Дания и Королевство Испания.

Закон Дании «О внутреннем самоуправлении Гренландии» устанавливает, что Гренландия составляет особую общность людей в Датском государстве (п. 1 ст. 1). Принятие Закона обосновывается необходимостью признания особого положения, занимаемого Гренландией в государстве в национальном, культурном и географическом отношении (преамбула). Органами внутреннего самоуправления Гренландии являются избираемое в Гренландии представительное собрание и администрация, руководимые правительством внутреннего самоуправления (п. 2 ст. 1). Органы внутреннего самоуправления Гренландии имеют законодательную и административную власть в области переданных согласно Закону полномочий и принимают на себя связанные с этим

расходы (п. 2 ст. 4). В целом названный Закон определяет полномочия органов внутреннего самоуправления Гренландии и указывает порядок их взаимодействия с органами государственной власти¹.

Территория Испании состоит из 17 автономных территориальных объединений, включающих 50 провинций². Конституция Испании основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине. Она признает и гарантирует право на автономию для национальностей, а также солидарность между всеми ними (ст. 2). Организационно-территориальная структура государства включает муниципалитеты, провинции и учреждаемые региональные автономные объединения. Все они пользуются автономией при ведении своих дел (ст. 137). Граничащие друг с другом провинции, имеющие общие черты исторического, культурного и экономического развития, островные территории и провинции, представляющие единую историческую область, могут получить самоуправление и образовать региональные автономные объединения (ст. 143). К компетенции региональных автономных объединений относится, в частности, создание своих органов самоуправления (ст. 148). Кастильский является официальным языком Испанского государства. Остальные языки, на которых говорят в Испании, также являются официальными в региональных автономных объединениях в соответствии с их статутами (ст. 3). Предусматривается, что при передаче или делегировании государством собственных полномочий автономным объединениям должно быть предусмотрено выделение в каждом случае соответствующих финансовых средств (ст. 150)³.

Права автономного самоуправления предоставлены обособленным этническим группам в Финляндии (шведы на Аландских островах), курдам в Ираке (как известно, закон не выполнялся), народностям Юга Судана, автономным округам индейцев в Никарагуа, с 2000 г. существует автономия Шотландии и Уэльса в Великобритании и т.д. Различные формы территориального самоопределения этнических групп, формы автономии широко распространены в мире.

Несмотря на большие возможности, связанные с территориальным самоопределением в рамках единого государства («территориальная автономия»), оно не всегда допустимо по объективным причинам (например, как уже говорилось, в случаях, когда группы граждан, осознающих свою принадлежность к одному народу, проживают на террито-

¹ См.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М., 1994. С. 413–416.

² См.: Иллюстрированный энциклопедический словарь. М., 1995. С. 280.

³ См.: Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. С. 30–93.

рии страны разрозненно). Именно поиск оптимального учета национальных интересов в такой ситуации и привел к рождению идеи национально-культурной автономии.

Следовательно, *самоопределение народов может быть не только территориальным, но также экстерриториальным*. Оно связано с правом народа (этнической общности) на сохранение самобытности, самостоятельное решение вопросов развития родного языка, приумножения национальной культуры. В этой связи очень важно правильное понимание другого термина – «автономия». Автономия (от греческого *autonomia* – самостоятельный, независимый) в наиболее общем виде представляет собой возможность делать что-либо по своей воле в рамках единого императивного начала. Применительно к сфере конституционно-правовых отношений, как видно из содержания положений вышеприведенных правовых актов, под автономией чаще всего понимают форму самоуправления части территории в рамках единого государства, нередко (хотя и не всегда) связанную с решением национального вопроса.

Однако автономия не обязательно связана с территориальным признаком¹. Иногда автономия в таком смысле применяется по отношению к нациям, утратившим в ходе исторических перипетий территориальную основу. Автономия может явиться и способом сглаживания межэтнических противоречий в условиях многонационального государства, когда власти путем закрепления прав той или иной общности в области развития культуры, языка, традиций способствуют сохранению стабильности и нормальной жизни всего населения страны. В этом случае необходимо говорить о национально-культурной автономии как особом виде автономии вообще. Это путь *экстерриториальной автономии*.

Что касается термина «меньшинство», то обычно им обозначается группа людей, выделенная каким-либо признаком из общей массы населения данной территории (по национальности, конфессии и т.д.) и не являющаяся доминирующей по своей численности. Применительно к национальному меньшинству, как представляется, необходимо говорить о такой совокупности лиц, которая выделяется особым языком, культурой, традициями, отличающимися от аналогичных признаков большинства населения. Некоторые международные акты, например Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, используют понятия «основная группа населения» и «национальное меньшинство» (ч. 2 ст. 4). Однако в этих актах нет определения понятия «национальное меньшинство». Следовательно, соответствующие государства вправе самостоятельно уточнять круг лиц, относящихся к националь-

¹ См.: Словарь юридических терминов / под общ. ред. А.П. Ростякова. М., 1996.

ному меньшинству и обладающих правом на защиту в рассматриваемой области отношений в конкретных условиях каждой страны.

Ратификация Россией названной Рамочной конвенции поставила и перед российским законодателем непростую задачу определения понятия «национальное меньшинство».

О сложности задачи свидетельствует следующий факт. Согласно принятому в первом чтении проекту федерального закона «О национально-культурной автономии»¹ национально-культурная автономия в Российской Федерации определялась как вид общественного объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к национальным меньшинствам. Далее говорилось, что национальными меньшинствами признаются общности граждан Российской Федерации, осознающих свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим государственные образования за пределами Российской Федерации либо не имеющим таковых, но основная часть которых проживает вне Российской Федерации. Было сказано, что кроме этих групп в силу исторически сложившихся особенностей государственного устройства России и специфики расселения ее народов к национальным меньшинствам могут относить себя:

- общности граждан, осознающих свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим на территории Российской Федерации соответствующие республику, автономную область, автономный округ, но проживающих за их пределами;

- иные этнические общности граждан Российской Федерации, проживающих в численном меньшинстве в инациональной среде на территории Российской Федерации (ст. 1 законопроекта).

В ходе дальнейшего прохождения законопроекта его положения, содержащие упоминание о национальных меньшинствах, были исключены. В действующем Законе «О национально-культурной автономии» используется термин «этнические общности» (ст. 1 и др.)².

¹ См.: Постановление Государственной Думы от 22 ноября 1995 г. № 1371-1 ГД // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4735.

² Кстати, в тот период в Государственной Думе рассматривалось несколько проектов федерального закона «О защите национальных меньшинств», в том числе проект Г. Старовойтовой «О защите меньшинств», но работа над ними была прекращена. Понятие национального меньшинства дается в ст. 1 Конвенции стран СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (1994 г.). К национальному меньшинству отнесены лица, постоянно проживающие на территории одной из стран СНГ и имеющие гражданство этой страны, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения этой страны. Как видим, это определение не охватывает всех аспектов «ситуации национального меньшинства».

В то же время для стран, имеющих на своей территории компактно проживающие этнические общности граждан, это понятие имеет существенное значение. Под национальным меньшинством понимается реально существующая конкретная этническая общность, проживающая в определенной местности, в известных географических границах и т.д. Однако во многих случаях граждане, относящие себя к народу (национальности, этнической общности), проживают на территории страны рассеянно, в ее различных областях, населенных пунктах и т.д. В этих случаях вряд ли правильно говорить о правах национального меньшинства, правах народа (этнической общности), представители которого проживают на территории страны разрозненно. При разрозненном расселении этноса отсутствуют основания для понимания национального меньшинства как субъекта права, следовательно, отпадает необходимость употребления этого термина. Термин «национальное меньшинство» не является ключевым для понимания проблем национально-культурной автономии. К тому же такая терминология может быть обидной для представителей разных народов, среди которых могут быть вовсе не малые, а крупные этносы. В то же время имеются все основания для признания прав народа (национальности, этнической общности), представители которого проживают рассеянно. Следовательно, естественной становится постановка вопроса об определении правовой формы такого национального (этнического) самоопределения, когда выделение в особую территорию и управление ею не являются целью этнической группы. В таких случаях, видимо, правильнее для целей национально-культурной автономии говорить о *ситуации* национального меньшинства, в которой оказываются упомянутые граждане, а не о национальном меньшинстве как об обособленной группе.

Объединение лиц, оказавшихся в ситуации национального меньшинства, видимо, возможно, если они осознают свою принадлежность к одному и тому же народу (этнической общности). Право на объединение стало для них насущным, поскольку, осознав свою принадлежность к народу, они стали выразителями его права на самобытность как коллектива. Реальная потребность сохранения этнической самобытности у каждого отдельного человека появляется благодаря существованию народа. Для культурного развития, сохранения языка важна духовная связь с народом, его культурой, языком, а не с территорией. Поэтому наличие у части населения потребности сохранять свою самобытность является необходимым условием для возникновения соответствующих правоотношений, правомерности создания национально-культурной автономии.

Отсюда следует, что для законодательного регулирования национально-культурной автономии прежде всего необходимо сформулировать понятие субъекта национально-культурной автономии как участника этих правоотношений.

Вопрос о круге субъектов национально-культурной автономии рассматривается с различных точек зрения и вызывает множество споров.

Одни авторы, среди которых Б.С. Крылов – главный редактор Комментария к Федеральному закону «О национально-культурной автономии», считают, что «конкретно национально-культурная автономия означает, что каждый народ, как большой, так и малочисленный... вправе самостоятельно определять пути своего развития». И далее: «Право на национально-культурную автономию принадлежит всем народам...»¹. Тем самым смешиваются компактно и разрозненно проживающие народы, право народа на самоопределение и право самоорганизации граждан в форме национально-культурной автономии. Другими словами, согласно данному подходу субъектами национально-культурной автономии являются *все народы*, а не только те, граждане которых избирают форму самоопределения в виде национально-культурной автономии. Субъектом национально-культурной автономии, с точки зрения Б.С. Крылова, становится любой народ, в том числе находящийся в абсолютном количественном большинстве в рамках территории страны, имеющий государственность и все возможности для развития своей культуры: национальный язык как государственный язык, СМИ, обучение на родном языке, включая высшее образование, и т.п.

На деле национально-культурная автономия как особая форма национальной самоорганизации нацелена прежде всего на государственную поддержку для той части населения, которая в силу исторических причин, распыленности объективно лишена собственных государственных рычагов для поддержания своей культуры и самобытности. Если исходить из позиции Б.С. Крылова, то получается, что народ еще до образования автономии уже является субъектом права. Между тем цель национально-культурной автономии – приобретение упомянутых прав, стремление самоопределиваться как особая группа, которая с юридической точки зрения еще не имеет определенных прав. Излишне широкое понимание субъекта права на национально-культурную автономию искажает подлинные цели создания национально-культурной автономии.

Другие авторы, например И. Блищенко и А. Абашидзе, напротив, относят к субъектам национально-культурной автономии *граждан*, но полагают, что институт национально-культурных автономий адресован

¹ Крылов Б.С. Указ. соч. С. 8.

не всем гражданам данного государства, а тем из них, кто идентифицирует себя с национальными меньшинствами¹.

По мнению А.Х. Абашидзе, национальные меньшинства – это не статус, а состояние в государстве, где определяющим является гражданство данного государства и вытекающий отсюда принцип равенства и недискриминации. Если положение конкретного гражданина не отвечает данному принципу в этом государстве, тогда и принимаются дополнительные меры, которые являются привилегией в отношении этих лиц². Однако вряд ли можно рассматривать в качестве субъектов отношений в сфере национально-культурной автономии только граждан, это умаляет роль этноса как хотя и разрозненного, но все же определенного коллектива.

Представители третьей группы авторов, например В.Р. Филиппов, считают, что национально-культурная автономия – это не этнополитический принцип этнокультурной самоорганизации и самоуправления граждан, относящих себя к той или иной этнической общности (что, по их мнению, было бы предпочтительнее), а социальный институт, общественное объединение по этническому принципу. Они полагают, что логичнее было бы предоставить право самоуправления уже существующим и будущим национально-культурным объединениям индивидов, а не призывать к созданию новых интегративных социальных структур по этническому принципу вне зависимости от того, желают уже существующие общественные организации объединяться в национально-культурную автономию или нет³. В.Р. Филиппов, на наш взгляд, правильно делает акцент на фактор волеизъявления этноса, но опять-таки он рассматривает национально-культурные автономии односторонне – как объединения индивидов.

Наконец, некоторые авторы, и среди них М. Губогло, уверены, что всем без исключения национальностям (в меру их потребностей) необходимо предоставить ту или иную форму автономии: национально-государственную, национально-территориальную или национально-культурную. С этой точки зрения все этнические группы могут быть субъектами национально-культурной автономии (по их выбору). При этом национально-культурная автономия должна функционировать не только на принципах хозрасчета и самоокупаемости, но и при необхо-

¹ См.: Абашидзе А.Х., Блищенко И.П. Проблема правового статуса национальных меньшинств // США: Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 12. С. 8.

² См.: Абашидзе А.Х. Указ. соч. С. 40.

³ См.: Филиппов В.Р. Национально-культурная автономия: классическая концепция и ее современная интерпретация // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998. С. 63.

димости на государственной дотации. Говоря о возможной трансформации Российской Федерации от национально-государственного к административно-территориальному построению государственности, М. Губогло полагает, что при этом статус существующих национально-государственных образований понизится до уровня национально-культурной автономии¹. На наш взгляд, как уже говорилось, национально-культурная автономия пригодна не при всех обстоятельствах и не для всех этносов, и вряд ли всегда целесообразно понижать субъекты федерации или национально-территориальные автономии до статуса национально-культурной автономии.

Отсутствие единого подхода в научных исследованиях и неясные формулировки действующего российского законодательства по вопросу о круге субъектов национально-культурной автономии способствовали тому, что в ряде субъектов Российской Федерации, где представители, в частности, русского народа составляют абсолютное большинство населения, учреждаются региональные национально-культурные автономии русских (Курганская область, Владимирская область, г. Калининград, Свердловская область и др.). Эти региональные национально-культурные автономии русских создали федеральную национально-культурную автономию, в регистрации которой Министерство юстиции Российской Федерации отказало. В республиках – субъектах Российской Федерации, где имеются условия для решения вопросов сохранения языка, культуры без образования национально-культурной автономии (в большинстве из них установлены свои государственные языки, работают СМИ, широкий спектр образовательных учреждений и т.д.), представителями так называемых титульных наций также создаются национально-культурные автономии. Между тем учреждение национально-культурной автономии актуально прежде всего для этнических групп, находящихся за пределами территории проживания «материнских этносов», например, для башкир в Московской области или для карелов в Ленинградской.

По нашему мнению, важно различать понятия субъекта права на национально-культурную автономию, субъекта права на учреждение этой автономии и субъекта права на участие в ней. Для определения субъекта права на национально-культурную автономию недостаточно указаний на народ, нацию, этническую группу или даже на национальное меньшинство. Субъектом национально-культурной автономии является *рассеянный этнос*, состоящий из граждан и других лиц, находящихся в ситуации национального меньшинства. Это граждане и другие лица, чьи культурные традиции не совпадают с традиционной культурой

¹ См.: Губогло М.Н. Указ. соч. С. 41.

основного населения страны; только в этом смысле для национально-культурной автономии они – «национальное меньшинство», т.е.:

- проживают на территории страны разрозненно (признак экстерриториальности);
- не имеют ярко выраженных хозяйственно-бытовых особенностей в привязке к конкретной местности (населенному пункту), как, например, коренные малочисленные народы российского Севера;
- обладают сравнительно высоким культурным потенциалом, т.е., проще говоря, не ведут первобытный, кочевой и т.п. образ жизни, пользуются благами цивилизации. Их национальная особенность – особенность языка, менталитета, форм общения, оригинальный быт, особенности семейных отношений, традиций и т.п.

С учетом сказанного лица, считающие официальный язык государства единственным родным языком, не являются субъектами права на участие в осуществлении национальной самобытности, поскольку их культура совпадает с культурой, предопределяющей в основном облик данного государства (нации) на международной арене. В этом случае понятия «нация» и «государство» являются тождественными. Организационно-правовой формой защиты культурных прав в этом случае является не национально-культурная автономия, а само государство.

Требует юридической конкретизации и понятие «ситуация национального меньшинства». Можно, видимо, сказать, что ситуация национального меньшинства – это конкретное жизненное обстоятельство, при котором:

- российский гражданин желает сохранять национальную самобытность, поскольку считает родным помимо государственного языка Российской Федерации другой язык (языки);
- иностранный гражданин (лицо без гражданства), постоянно и законно проживающий на территории Российской Федерации, желает сохранять национальную самобытность, поскольку не считает государственный язык Российской Федерации родным языком.

Эти лица могут создавать и создают национальные объединения. Но такие объединения, действующие параллельно, разрозненно или согласованно (как угодно) на территории страны, далеко не всегда затем образуют национально-культурную автономию. Помимо фактического положения важны психологические элементы. *Осознание* названными лицами своей принадлежности к одному народу (национальности, этнической общности) в составе многонационального народа страны является важным фактором, влияющим на создание национально-культурной автономии. Следовательно, ситуация разрозненного национального меньшинства, осознаваемая лицами, принадлежащими к одному

этносу, и может повлечь за собой создание национально-культурной автономии, если этнос этого пожелает.

С учетом сказанного представляется, что в классификации конституционных прав и свобод человека и коллективных конституционных прав может быть выделена особая группа национальных прав. Субъектом таких прав выступает индивид или коллектив (народ, нация, этническая общность, национальность), что является основанием для того, чтобы говорить об индивидуальном или коллективном характере рассматриваемой категории прав в зависимости от их носителя. Национальными правами обладает каждый¹. Национальные личные права связаны с национальной самоидентификацией человека (выбор национальности, родного языка, образа жизни). Через индивидуальные национальные права реализуется этническая свобода личности. Посредством коллективных национальных прав обеспечиваются специфические интересы народов (этнических общностей). Права национальных общностей представляют собой право этнического коллектива идентифицировать себя как определенный народ, народность, нацию в зависимости от признаков, присущих перечисленным национальным сообществам и конкретному этносу. Понимание специфики *сплава индивидуальных и коллективных прав* в этой области отношений – важное (если не главное) условие определения понятия национально-культурной автономии.

Соблюдение прав личности одновременно гарантирует права народа (этнической общности). Игнорирование прав личности может привести к тому, что вопрос о самоопределении повернется в политическую область своего решения. Тогда коллективная защита прав народа может перерасти в националистическое движение, выдвигающее политические требования. Поэтому учет на основе реальных потребностей прав отдельных личностей и прав народа как коллектива – важное условие действенного правового регулирования, т.е. вывода проблемы из области политики.

Важно также учитывать, что один человек может быть участником нескольких автономий, если, например, считает себя и армянином, и французом, а живет в Австрии. Главное – учет духовных потребностей личности, а не формализация процесса, когда во главу угла ставится пресловутая графа о национальной принадлежности. Если человек в равной мере владеет двумя, тремя языками, считает своими несколько национальных культур, родился в смешанной семье, в равной мере

¹ См.: Богданова Н.А. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 52–54.

чувствует себя, например, и армянином, и грузином, и украинцем – он имеет право и участвовать, и фиксироваться в трех автономиях. В современных условиях все большее распространение получает не взаимоисключающая, а многоуровневая форма идентификации. Более того, в деятельности национально-культурных автономий могут участвовать лица, не отождествляющие себя с этносом (этносомами) автономии. Например, устав региональной татарской национально-культурной автономии Архангельской области (принят в 1999 г.) допускает участие в ее деятельности лиц любой национальности.

Как уже отмечалось, в рамках юридических отношений следует различать также субъект права на учреждение национально-культурной автономии и субъект права на участие в ней.

Субъект права на учреждение национально-культурной автономии – национальные общественные объединения, принявшие решение о необходимости сохранения самобытности определенного народа (национальности, этнической общности). Возможен упрощенный порядок образования данных национальных объединений (например, без государственной регистрации). Главное в том, чтобы в общении, совместном решении вопросов досуга, организации быта и т.д. граждане осознали глубокую духовную связь, т.е. действительную принадлежность к одному народу (этнической общности).

Если представители национальных общественных объединений не могут договориться о создании национально-культурной автономии, то с юридической точки зрения это свидетельствует о том, что члены соответствующих объединений не осознают в полной мере свою принадлежность к одному народу как субъекту права. В этом случае основания для образования национально-культурной автономии отсутствуют.

Таким образом, волеизъявление объединений лиц, считающих необходимым сохранение особенностей культуры определенной этнической общности, является юридическим основанием образования национально-культурной автономии. Данные статистического учета, исследования демографов, этнографов, этнологов должны учитывать это волеизъявление. Кстати, вновь актуализируется тема этнологической экспертизы, которая ни в коем случае не должна допускать излишней «канцелярщины», когда мнение эксперта (или мнение чиновника, прикрытое результатами «экспертизы») может оказаться выше практической потребности, жизненной необходимости свободного культурного развития социума или отдельной личности. Все это – предмет кропотливой работы различных специалистов.

В этой связи следует вспомнить о недавней переписи населения в России, по предварительным итогам которой не «потеряно» ни одного

народа, проживающего на территории нашей страны в соответствии с прошлой переписью. Но закономерно встает вопрос, по какому принципу вырабатывался перечень народов, включенных в вопросник переписи, и является ли это обязательным для возможностей учреждения национально-культурной автономии (например, если эта этническая общность переписью не определялась).

Образование национально-культурной автономии не должно влечь упразднения национальных объединений, ее учредивших. Названные объединения – это форма реализации права лица на самобытность (право личности, т.е. физического лица). Национально-культурная автономия, в отличие от упомянутых объединений, – это форма реализации права коллектива (термин в данном контексте юридический, подразумевает народ или этническую общность как субъект права) на самобытность.

Субъект права на участие в национально-культурной автономии – *физическое лицо, осознавшее свою принадлежность к определенному народу* (национальности, этнической общности, нации) и желающее участвовать совместно с другими такими лицами в сохранении его культуры. Не только граждане данной страны, но и иностранные граждане и лица без гражданства также вправе создавать национально-культурные автономии на территории страны. Такое понимание следует из международной практики. Она учтена в национальном законодательстве многих стран. Конституция РФ (ч. 3 ст. 62) особо подчеркивает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Таким образом, Закон «О национально-культурной автономии» должен распространяться в равной степени как на российских, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства, законно проживающих на территории России. Конституция РФ гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17), в том числе и право на объединение (ст. 30). На это также указано в ст. 1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях» (далее – Закон «Об общественных объединениях»)¹.

Усиление международных интеграционных, в том числе миграционных, процессов, расширение контактов между государствами и народами актуализирует вопрос признания права каждого человека на свободу ассоциаций (объединений). Оно отражено в таких авторитет-

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1930.

ных и обязательных к исполнению Российской Федерацией международно-правовых документах, как Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 22 и 27)², принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 11).

В подтверждение сказанному можно отметить, что ежегодно в Россию прибывает огромное число иностранцев. Только в течение 2000 г., согласно данным федерального государственного статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией, привлечено более 212 тыс. иностранных рабочих и специалистов, в том числе граждан Украины – 29,74%, Турции – 12,64%, Китая – 11,48%, Вьетнама – 4,79%, КНДР – 4,78%. На 2003 г. Правительство РФ установило квоту в 530 тыс. человек. Кроме этого, многие иностранные граждане и лица без гражданства, проживая в нашей стране, вступают в браки с российскими гражданами, обучаются в российских образовательных учреждениях и т.п. Представляется, что тем из них, кто постоянно проживает в стране, должно гарантироваться право на участие в деятельности национально-культурных автономий.

Из сказанного следует важный вывод о том, что национально-культурная автономия – это область добровольного волеизъявления граждан независимо от каких-либо документальных подтверждений национальной принадлежности. Никто не имеет права требовать от гражданина национальной самоидентификации, ее документального оформления. Принадлежность к народу, нации (в равном значении к государству) определяется гражданством (официальным указанием на страну, которая является для данного человека Отечеством). Что касается права на национально-культурную автономию, его основой являются не официальные данные документов или цвет кожи, а личное желание сохранять (возрождать), развивать определенную национальную самобытность. Поэтому вызывает вопросы, например, закрепление в уставах некоторых национально-культурных автономий положений о том, что субъектом права на участие в национально-культурной автономии являются граждане определенной национальности. Такая запись обязывает к указыванию своей национальности, в то время как ч. 1 ст. 26 Конституции РФ запрещает принуждение к определению и указанию своей национальной принадлежности. И хотя в случае участия лица в национально-культурной автономии в основе лежит его добровольное желание, это та ситуация, когда формализация может навредить.

Итак, любой народ, этнос – субъект права на сохранение своей самобытности, права на *самоопределение* в его различных формах; разрозненно проживающий этнос по объективным условиям своего су-

ществования реализует это право в форме *самоорганизации в национально-культурную автономию*. Созданные разрозненным этносом национальные инициативные объединения – субъекты права на *учреждение* национально-культурной автономии; граждане, другие лица независимо оттого, являются они членами компактно проживающего или разрозненного этноса, – субъекты права на свободное *участие* в национально-культурной автономии, причем если они осознают себя членами различных этносов и готовы участвовать в развитии их языка и культуры – субъекты права различных национально-культурных автономий одновременно.

С нашей точки зрения, *национально-культурная автономия* – это действующее в государстве с многонациональным составом населения добровольное общественное объединение, реализующее во взаимодействии с государственными органами и на основе консолидации усилий национальных общественных объединений право соответствующей этнической общности (нации, народа, национальности) на сохранение самобытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений.

Таким образом:

1. Национально-культурная автономия – это форма самоопределения народов (этнических общностей) в рамках единого многонационального государства, обеспечивающая: а) свободное культурное развитие каждого гражданина и в том случае, если он осознает свою особую национальную самобытность; б) защиту от дискриминации по признаку национальной (этнической), языковой принадлежности.

2. Субъектами национально-культурной автономии являются группы граждан (объединения), желающие сохранять самобытность определенной этнической общности в ситуации национального меньшинства. Поэтому различаются учредители национально-культурной автономии – национальные общественные объединения (в рамках которых, собственно, возможно осознать необходимость национально-культурной самобытности) и ее участники – граждане, другие лица, относящие себя к соответствующему народу (этнической общности) в ситуации национального меньшинства.

3. Национально-культурная автономия – автономия экстерриториальная, т.е. претендующая на территориальное самоуправление, потому не являющаяся субъектом федеративных отношений¹ либо территориальным политическим (или муниципальным) образованием. Как

¹ В связи с этим представляется неточным рассматривать национально-культурную автономию как «дополнительный критерий построения федеративных отношений» (см.: Стешенко Л.А. Указ. соч. С. 41).

уже отмечалось, данная особенность национально-культурной автономии связана с тем, что ее призвание – разрешать национальный вопрос в условиях, когда население страны включает в себя этнические группы, которые проживают в пределах государства разрозненно, рассеянно (ситуация, характерная для многих современных государств).

4. Национально-культурная автономия – ответственный проводник национальной политики, гарантирующий перед лицом государства единство и согласие между представителями данной этнической общности и гражданами других национальностей, т.е. правовая форма совместной реализации граждан различных национальностей своего права на сохранение самобытности – это форма реализации индивидуальных и коллективных прав, которую осуществляют граждане путем участия в национально-культурной автономии *совместно*.

5. Национально-культурная автономия – отдельный вид общественного объединения, особенностями которого являются:

- специальная цель образования – сохранение самобытности народа, приумножение его культуры, развитие языка;

- особое организационное построение, позволяющее определять приоритетные направления государственной поддержки национально-культурного развития (с учетом интересов других национально-культурных автономий), получать для этой цели средства государственного бюджета, нести ответственность перед государством за их целевое и эффективное расходование;

- взаимодействие в области национально-культурного развития и координация деятельности (в том числе с использованием материальных и организационных возможностей) соответствующих национальных общественных объединений;

- неполитический характер, с одной стороны (не является политическим объединением), но с другой – тесное его взаимодействие с государственными органами, другими объединениями, без которого невозможно функционирование национально-культурной автономии как таковой;

- светский характер деятельности (в отличие от религиозных объединений).

Национально-культурная автономия имеет общегуманитарное и политическое значение. В области гуманитарной она обеспечивает реализацию естественного права каждого на национальную самобытность созданием условий для свободного культурного развития этнической общности, представители которой некомпактно проживают на территории страны. Не будучи организацией политической, национально-культурная автономия в странах, имеющих многонациональный

состав населения в тех или иных местностях (или повсеместно), обеспечивает особую форму самоопределения народов в рамках единого, неделимого государства. Создаются реальные условия свободного культурного развития каждой этнической общности. Тем самым сводится к минимуму возможность политических спекуляций и провокаций в области национальных отношений, эффективное функционирование института национально-культурной автономии снимает «этнические стрессы».

Оба эти направления актуальны для России. Во внутривнутриполитической сфере национальные интересы России состоят, в частности, в полном осуществлении прав граждан независимо от их национальной принадлежности, в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепааратизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма. Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной политики позволят обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Такая политика закреплена Концепцией национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. от 10 января 2000 г. № 24))¹. Национально-культурная автономия дает шанс на выведение реализации прав на самоопределение из поля межэтнического конфликта в неконфликтное пространство: этнопсихологическое, этнокультурное. В этом, собственно, заключается предназначение данного социального и правового института.

§ 3. Конституционно-правовой статус национально-культурной автономии

Вопрос о статусе национально-культурной автономии в научной литературе трактуется неоднозначно. Распространена позиция, согласно которой национально-культурная автономия анализируется не с точки зрения ее статуса – как особая форма самоорганизации этноса, а через перечень дополнительных прав, которые даются государством для того, чтобы своих граждан, принадлежащих к этим национальным обществам, уравнивать в правах с гражданами, представляющими этническое или национальное большинство на данной территории². При таком подходе национально-культурная автономия – правовое отно-

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

² См.: Абашидзе А.Х. Указ. соч. С. 40.

шение дополнительной государственной защиты граждан, оказавшихся в ситуации национального меньшинства (например, если имеют место факты дискриминации).

Данная точка зрения, безусловно, интересна, т.к. обращает внимание на предназначение национально-культурной автономии помочь гражданам развивать свою национальную культуру в условиях, когда они находятся в ситуации национального меньшинства, проживают рассеянно за пределами территории расселения материнского этноса и т.п. Вместе с тем представление о национально-культурной автономии в качестве правоотношения имеет свои недостатки. Главный из них – защищаемые государством лица, т.е. в данном случае те, кто подвергся дискриминации по признаку национальной принадлежности, оказываются в положении опекаемых и не проявляют должной активности в целях защиты уже со своей стороны принадлежащих им неотъемлемых гражданских прав. Поэтому, на наш взгляд, предпочтительнее признание того, что национально-культурная автономия – это организация, существующая в виде *юридического лица*, а не правоотношения. С точки зрения права система норм, комплексно регулирующих национально-культурную автономию, – это *правовой институт*.

Конституционно-правовой статус национально-культурной автономии обусловлен формой, в которой она выступает, – *общественное объединение*. Этим оно отличается от коммерческих организаций, создаваемых для извлечения прибыли, и от религиозных объединений, создаваемых для удовлетворения религиозных потребностей. А.А. Алиев справедливо отмечает, что именно «посредством объединения обеспечивается самореализация личности в индивидуальной форме и через посредство общих начал»¹. Деятельность общественных объединений – правовая форма гражданского мира, укрепления дружбы между народами.

Наличие различных по целям создания объединений – главное свидетельство реального функционирования свободного общества, естественно развивающегося социального организма, рождающегося и живущего благодаря многим личностям, их разнообразным объединениям. В то же время свобода, как известно, предполагает ответственность. Цели, провозглашаемые и реализуемые объединениями, должны быть социально полезными, т.е. учитывающими интересы других лиц, в том числе и не в последнюю очередь государства. Поэтому данные отношения имеют общественное значение и должны регулироваться законодательно.

¹ Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. М., 2000. С. 10.

В Конституции России закреплены три положения, связанные с реализацией права на объединение.

1. Право на объединение принадлежит каждому человеку.

Это право может быть ограничено законом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции (возможность таких ограничений допускается ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах).

2. Государство гарантирует свободу общественных объединений.

За исключением ограничений, предусмотренных ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации (ограничения, связанные с насильственной и иной антиконституционной деятельностью), государство не вправе ограничивать цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутреннюю деятельность.

3. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем¹.

Все это в полной мере определяет и статус национально-культурной автономии, которая является разновидностью общественного объединения.

Общественным объединениям принадлежат широкие права, которыми могут пользоваться и национально-культурные автономии. К их числу относятся:

– участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в тех рамках, которые установлены законодательно;

– организация и проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования в порядке и на условиях, установленных законодательством о массовых мероприятиях;

– представление и защита своих прав, законных интересов своих участников и членов, а также иных граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях (формами такой защиты могут выступать судебная защита и иные способы, не запрещенные законом);

– свободное распространение информации о своей деятельности как непосредственно, так и с использованием средств массовой коммуникации;

– учреждение средств массовой информации, осуществление издательской деятельности.

Общественные объединения имеют не только права, но и обязанности. Как и права, обязанности имеют общий характер (для всех

¹ См.: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 1996. С. 190, 191.

объединений) и дифференцированы, как правило, в зависимости от вида объединения. Это относится и к национально-культурным автономиям. Как и другие объединения, они обязаны соблюдать законодательство, общепризнанные нормы и принципы международного права, нормы устава и иных собственных актов. Также они обязаны:

- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечить доступность ознакомления с указанным отчетом;
- представлять информацию в регистрирующий орган о продолжении своей деятельности с указанием действительного местонахождения руководящих органов, руководителей, изменении в названии и уставе объединения;
- представлять по запросу регистрирующего органа решения руководящих органов объединения, а также годовых и квартальных отчетов о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;
- допускать представителя регистрирующего органа на проводимые объединением мероприятия и т.п.

Наряду с общими чертами правового регулирования всех общественных объединений отдельные виды общественных объединений (в том числе национально-культурные автономии) подлежат конкретизирующему правовому регулированию и имеют особый правовой статус.

В ряду общественных объединений национально-культурная автономия выделяется особенностями своего создания и деятельности. К их числу относятся:

- особые цели создания;
- особый круг ее субъектов, специфика членства;
- особенности осуществления прав и исполнения обязанностей;
- особенности организационного построения и деятельности;
- отличительные черты в области построения отношений с органами государства, другими национальными общественными объединениями;
- особенности финансирования.

В основе национально-культурной автономии лежит конституционное право на объединение, а движущей силой объединения являются соответствующие *духовно-психологические начала*, обусловленные не просто национальными особенностями, а принадлежностью к одному народу, культура которого интегрирована в общегражданскую культуру, но не совпадает с ней. Объективное предназначение процесса учреждения национально-культурной автономии по решению делегатов от национальных общественных объединений – показать лицо народа, выразить его потребность в сохранении самобытности. Полагая, что требование обязательного предварительного приобретения

национальными общественными объединениями прав юридических лиц при создании национально-культурной автономии (требование обязательной государственной регистрации) нецелесообразно. Регистрация национальных инициативных общественных объединений в процессе их создания неизбежно усложнит процедуру, что не вызвано объективной необходимостью. Бюрократизация нежелательна всегда. В данном случае – особенно. Она отталкивает людей, вредит делу развития национальной культуры. Поэтому на низовом уровне автономия может быть создана решением *собрания граждан по месту жительства или собрания граждан, проживающих в одном муниципальном образовании*, и т.п. Существование собраний на низовом уровне, обмен информацией между ними, проведение совместных мероприятий показывает степень национального духовного родства и в силу этого подготавливает почву для решения вопроса о целесообразности создания национально-культурной автономии. На вышестоящих звеньях национально-культурная автономия может быть создана инициативными общественными объединениями этносов или делегатами национально-культурных автономий нижестоящего звена.

В целом процедура учреждения национально-культурной автономии в форме согласованного решения делегатов от национальных общественных объединений свидетельствует о начале осуществления специального порядка реализации права на национально-культурное развитие. Этот порядок более емкий, масштабный. Осуществляется он в тесном взаимодействии с государственными органами, другими общественными объединениями, с использованием возможностей координации деятельности национальных общественных объединений.

Имеются и другие особенности национально-культурной автономии как общественного объединения. К их числу относится *членство*. Примечателен в этой связи исторический опыт решения вопроса. В Дальневосточной Республике, как уже говорилось, процесс разрешения национального вопроса шел довольно активно. В проекте закона о культурно-национальных обществах (низовое звено) говорилось, что для образования культурно-национального общества требуется наличие в данном поселении не менее 25 семейств или 75 избирателей данной национальности, что каждый гражданин имеет право требовать включения в состав культурно-национального общества и исключения из него как себя, так и членов своего семейства, не достигших 18-летнего возраста, путем подачи о том письменного заявления в Управление Общества (ст. 1, 3, 4)¹.

¹ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. М., 1995. С. 172, 173.

В национально-культурных автономиях, существующих в современной России, вопрос о членстве остается не до конца решенным. В некоторых из них существует только индивидуальное членство, в других – коллективное. Так, согласно Уставу Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области «членом Автономии может быть любой гражданин Российской Федерации, относящий себя к этносу татар, а также другие граждане, поддерживающие Устав Автономии» (п. 3.1).

Устав общественной организации «Саратовская городская еврейская национально-культурная автономия» (п. 4.1, 5.1) устанавливает, что высшим руководящим органом Автономии является Общее собрание членов Автономии, т.е. членами признаются граждане – физические лица.

Членами Федеральной национально-культурной автономии «Белорусы России» могут быть региональные национально-культурные Автономии, признающие цели деятельности автономии (п. 4.1, 5.3 Устава). На практике в данной Национально-культурной автономии членами являются юридические лица. Согласно Уставу Сочинской городской татарской национально-культурной автономии членами Автономии могут быть совершеннолетние граждане татарской национальности, разделяющие положения ее Устава и соблюдающие его основные принципы (п. 4.1). Здесь члены Автономии – дееспособные физические лица. В Федеральной еврейской национально-культурной автономии членами Автономии являются региональные национально-культурные автономии (см., например, п. 4.14 Устава).

Положения уставных документов национально-культурных автономий отражают определенную тенденцию. Выражается она в том, что членами федеральных национально-культурных автономий являются региональные национально-культурные автономии (юридические лица), на низовом уровне (в региональных и местных национально-культурных автономиях) членами автономии признаются граждане (физические лица). На наш взгляд, учитывая специфику автономии, членство граждан и иных физических лиц не вполне обоснованно. Это не соответствует специфике национально-культурной автономии как объединения, решающего вопросы самобытности народа в тесном взаимодействии с органами государства. Вероятно, целесообразнее признать, что членами автономии являются национальные общественные объединения. Граждане (несовершеннолетние члены их семей, другие лица) вправе состоять в автономии на правах участников, поскольку они уже являются членами национального общественного объединения. Участник национально-культурной автономии – более свободное

состояние, чем состояние членства. Оно позволяет каждому удовлетворять те культурные запросы, которые он в данный момент считает для себя главными. Кто-то хочет изучать язык, кто-то получать газеты и журналы на родном языке, а другой, скажем, желает освоить национальный танец и т.д.

Несовершеннолетние члены семей могли бы также включаться в состав участников автономии, поскольку основные цели ее существования связаны именно с ними (воспитание и обучение). Такой порядок облегчит проведение соответствующих мероприятий (например, организацию классов в школах для обучения на родном языке и т.п.). Данный состав участников национально-культурной автономии – дополнительное отличие национально-культурной автономии от обычного общественного объединения.

Определенные особенности имеет также *организационное построение* национально-культурных автономий.

Организационно-правовые формы общественных объединений классифицируются по разным признакам (организации, фонды и др.), в том числе по признаку территориальной сферы деятельности. Исходя из этого, например, в России выделяются общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение должно осуществлять свою деятельность в соответствии с уставными целями и интересами на территории более половины субъектов Российской Федерации. Региональной организацией может быть признан тот союз, действие которого ограничивается одним субъектом, а действия местного союза распространяются на территорию муниципального образования¹. Организация многих других общественных объединений строится в России несколько по-иному.

Особенности статуса национально-культурной автономии связаны также с *особенностями взаимодействия с государственными органами*. Как уже упоминалось выше, согласно классической теории национально-культурной автономии государство может *делегировать* право решать проблемы культуры, языка, образования, обычаев отдельных народов самим национальностям, если при этом не ставится вопрос о независимости народов. Поэтому речь идет не просто о взаимодействии. Органам национально-культурной автономии поручается осуществление функций, установленных законом.

Первые организаторы национально-культурной автономии хорошо понимали это. В проекте закона об автономии национальных мень-

¹ См. подробнее § 2 главы II.

шинств, населяющих ДВР, например, указано, что каждый национальный союз предметами своей компетенции ведает самостоятельно, подчиняясь руководству и контролю Министерства по национальным делам. Наряду с составлением национального кадастра, организацией школьного образования, национальных учреждений искусства, театров, студий, выставок и пр. к предметам ведения каждого национального союза были, например, отнесены:

- право представительства по национально-культурным вопросам данной нации, проживающей на территории ДВР, перед государственными и общественными учреждениями Республики;
- защита прав национального языка в государственных и общественных учреждениях;
- выставление кандидатов на должность заведующего соответствующим национальным отделом Министерства по национальным делам;
- обеспечение обслуживания соответствующих культурных нужд данной нации в общегосударственных образовательных и культурно-просветительных учреждениях¹.

Сходным образом, как уже упоминалось, решался вопрос в Украинской Народной Республике, согласно Закону УНР о национально-персональной автономии². Речь по существу шла о передаче национально-культурным автономиям некоторых функций государственных органов, связанных с защитой прав народов на самобытность.

Статья 11 действующего в Российской Федерации Закона «О национально-культурной автономии» говорит лишь о праве национально-культурных автономий:

- вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании:
 - классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;
 - государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;
 - участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках.

¹ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 163.

² См. § 1 главы I.

Для национально-культурной автономии характерны также *особенности финансирования*. Финансовую и другую материальную помощь вправе получать любое общественное объединение. Своеобразие национально-культурной автономии в том, что она получает не столько помощь, сколько средства для осуществления функций, определенных государством. Финансирование в данном случае не привилегия, а одно из средств, обеспечивающих функционирование института национально-культурной автономии как формы решения государственных задач в области защиты культурной самобытности. В уже упоминавшемся Основном законе (Конституции) Дальневосточной Республики (п. 125) было закреплено: «удовлетворение культурных потребностей каждой национальности, сообразно действительным размерам этих потребностей, обеспечивается из общегосударственных средств пропорциональной частью бюджета»¹. Современная практика свидетельствует о том, что финансирование деятельности национально-культурных автономий в основном осуществляется на региональном уровне и в меньшей степени – на федеральном и местном.

Констатация рассмотренных особенностей никоим образом не означает, что национально-культурная автономия занимает среди общественных объединений особое положение. Все общественные объединения равны перед законом, но разнятся цели их создания и деятельности, а эти цели в национально-культурных автономиях связаны с тем, что она является формой реализации не только индивидуальных, но и коллективных прав в их неразрывном единстве. Рассматриваемое общественное объединение, с одной стороны, позволяет осуществлять право индивида самостоятельно определять свою этническую, языковую, культурную принадлежность, а с другой – реализовать право своеобразного коллектива (территориально разрозненного этноса) на самобытность. В качестве коллектива выступает исторически сложившийся социум, имеющий свои особенные менталитет, язык, традиции, обычаи, оригинальную культуру. Осуществление данного права, в свою очередь, позволяет наполнить реальным содержанием реализацию индивидуального права каждого на персональное самоопределение, где бы он ни проживал в пределах страны.

Как говорилось, создание и статус национально-культурной автономии обусловлены особым положением, в котором оказывается народ (этническая общность). Это ситуация национального меньшинства. Суть ее в том, что определенные лица в силу своей национальной принадлежности не имеют таких же возможностей осуществлять предоставленные всем права, как другие жители страны. Именно в таких

¹ Там же. С. 160.

жизненных обстоятельствах возникает потребность в национально-культурной автономии. Если эти обстоятельства отсутствуют, граждане успешно решают вопросы сохранения языка, развития культуры в рамках национальных и других общественных объединений, не имеющих статуса национально-культурной автономии.

Глава II

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНО- КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правовая основа национально-культурной автономии

Принятые в разное время международно-правовые акты, касающиеся защиты прав человека, несомненно, отражали то видение проблем, которое было характерно для времени их принятия. Однако несомненно также то, что такие акты вбирали в себя самые передовые взгляды своей эпохи и в этом смысле несколько опережали время, действуя, так сказать, на будущее.

Национальные проблемы находят отражение в международном праве в основном после Второй мировой войны. В немалой степени это было связано с процессами деколонизации, борьбой народов за свою независимость. Основной идеей международных соглашений в области национальных отношений начиная с середины 40-х годов XX в. стало обеспечение мирного совместного существования наций, поиск мирных средств для разрешения этнических конфликтов. Примечательно в связи с этим положение Устава Организации Объединенных Наций, где в числе поставленных задач декларируется необходимость «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности... в равенство прав больших и малых наций...», для чего следует «проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи...»¹.

Всеобщая Декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН (1948 г.)², и явившаяся естественным ее продолжением Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) затрагивают вопросы защиты прав национальных меньшинств

¹ См.: Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 7.

² Российская газета. 1995. 5 апреля.

(что непосредственно связано с проблемой национально-культурной автономии) лишь косвенно. В частности, в них устанавливаются наиболее общие стандарты осуществления странами политики в области прав человека, в том числе и в сфере национальных отношений. Прямых регламентирующих норм, касающихся данной сферы, в рассматриваемых актах не было. Однако в них закреплялась неотъемлемость прав независимо от расы, национальности, вероисповедания и т.д. Эти нормы создали в международном праве тот фундамент, на котором впоследствии выросли более конкретизированные положения, направленные на защиту прав национальных меньшинств.

Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН (1966 г.), указывает, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к такого рода меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами этой же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Таким образом, на международно-правовом уровне закрепляется правило, согласно которому официальные власти государств-участников обязаны не препятствовать национальным меньшинствам в реализации прав, связанных с сохранением самобытности, религии и языка. Пакт не говорит об обязанностях государств-участников по содействию, помощи национальным меньшинствам. Он не содержит даже таких рекомендаций, предусматривая лишь, что не должно быть отказано в осуществлении прав. Вместе с тем, если провести сопоставительный анализ данной нормы и норм упомянутых ранее Всеобщей декларации прав человека и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, можно сделать вывод о том, что формулу «не должно быть отказано в осуществлении прав» нужно трактовать шире буквального прочтения. Осуществление прав подразумевает не только отказ государства от запретов в данной области, но и создание необходимых условий для такого осуществления. В связи с этим можно говорить о том, что ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах по смыслу подразумевает и помощь национальным меньшинствам в осуществлении своих прав.

Доктринальные выводы, касающиеся оказания помощи и содействия национальным меньшинствам, несколько позднее получили закрепление в международном праве в виде конкретной нормы. Раздел VII Заключительного акта Соперничества по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.) предусматривает, что «государства-участники, на чьей территории имеются национальные меньшинства,

будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами, и будут таким образом защищать их законные интересы в данной области»¹. Права национальных меньшинств, их обеспечение признаются одним из факторов, необходимых для поддержания безопасности в регионе. Тем самым подчеркивается особая важность национальных проблем, необходимость их учета при проведении как внутренней, так и внешней политики.

В 90-х годах XX в. в международном праве появились специальные документы, призванные обеспечить права национальных меньшинств. Это, например, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН (1992 г.)², Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, разработанная в Совете Европы в 1994–1995 гг. Отличительной чертой данных документов является то, что они, по сути, явились первыми международно-правовыми актами, закрепившими в конкретизированном выражении права национальных меньшинств, а также пути и методы их защиты. В частности, закрепление получили право на развитие собственной культуры, сохранение традиций и обычаев, право на пользование и обучение родному языку и др. Государства-участники обязаны создавать все условия для реализации национальными меньшинствами своих прав и, кроме того, всеми законными способами осуществлять защиту интересов меньшинств от противоправных посягательств.

23 января 1996 г. Германия, Люксембург и Швейцария подписали в г. Карлсруэ международную Декларацию о хартии народов и регионов³. Этот документ по замыслу должен стать первым шагом Европы на пути решения внутри- и межгосударственных конфликтов, возникающих в связи с нарушением прав наций, а также примером для всего мира в деле обеспечения гарантий этническим группам прав и свобод, автономии и права на самоопределение.

¹ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

² См.: Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 90–94.

³ Текст этого документа опубликован на 27 языках (немецкий, английский, албанский, боснийский, болгарский, каталонский, хорватский, чешский, датский, эстонский, финский, французский, греческий, венгерский, итальянский, латышский, литовский, норвежский, польский, румынский, русский, сербский, словацкий, словенский, испанский, шведский, турецкий). См.: Charta Gentium et Regionum. Munchen, 1996. P. 10–101.

Положения рассматриваемого документа демонстрируют сущность национальной политики, межнациональных и межгосударственных отношений в европейских странах – *признание не только индивидуальных, но и коллективных прав в области сохранения национально-культурной самобытности*. В этой связи представляет особый интерес необходимость обеспечения хотя бы минимума прав этнических групп. Она вытекает из того обстоятельства, что в противном случае равные права индивидуумов, относящих себя к указанным группам, остаются формальными. Иными словами, краеугольным камнем концепции Европейской хартии народов и регионов является понимание того факта, что «для реализации подлинного равноправия индивидуумов необходима защита национальной идентичности целой группы»¹.

Именно эта мысль стала отправной точкой для того, чтобы инициаторы Парижской хартии для новой Европы от 21 ноября 1990 г. обратились к правительствам и парламентам европейских государств с призывом содействовать расширению рамок прав человека как индивида за счет включения в них дополнительно права этнических групп и меньшинств².

Для Российской Федерации особый интерес представляет также другой международно-правовой документ, связывающий нашу страну в вопросах обеспечения прав национальных меньшинств с республиками бывшего СССР. Данный документ был подписан в 1994 г. в Москве и получил название «Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам»³. Необходимость выработки и принятия данного документа была обусловлена двумя причинами. Во-первых, распад СССР и образование независимых государств вызвали к жизни проблему лиц, оказавшихся этническим меньшинством в новой республике. Вновь возникшие страны по-разному относились к данной проблеме. В некоторых официальная политика государственных органов постепенно вылилась в открытое узаконенное ущемление прав меньшинства (например, русскоязычных граждан в Прибалтике). Вторая причина принятия данной Конвенции состояла в необходимости упорядочения миграционных потоков, придания перемещающимся из страны в страну лицам определенного правового статуса.

В качестве наиболее общего правила Конвенция закрепляет, что каждая из договаривающихся сторон гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гражданские, политические, социальные, экономические, культурные права и свободы в соответствии

¹ Charta Gentium et Regionum. München, 1996. P. 77.

² См.: Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 42–54.

³ Дипломатический вестник. 1994. № 21–22. С. 43–46.

с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и ее законодательства и примет меры для недопущения на своей территории какой-либо дискриминации граждан по признаку их принадлежности к национальному меньшинству.

Конвенция закрепляет и некоторые наиболее ключевые понятия. Так, например, в ст. 1 дается определение национального меньшинства: это лица, постоянно проживающие на территории одной из стран и имеющие гражданство этой страны, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной страны. Как видно, в понятие не вошел признак осознания собственной принадлежности лиц к тому или иному этносу. На первый взгляд, его присутствие необходимо. Однако представляется, что для данного документа это явилось бы не позитивом, а, наоборот, недостатком. Дело в том, что во вновь возникших независимых государствах отношение «титульного этноса» к представителям национальных меньшинств очень часто определяется не собственным убеждением последних, а вполне видимыми признаками – внешностью, степенью владения официальным языком страны и т.д. И отношение это чаще всего негативное. Поэтому справедливым представляется изъятие упомянутого признака из понятия национального меньшинства, поскольку, если бы он существовал, у властей государств мог бы появиться предлог для отказа в обеспечении прав конкретного человека.

Хотя Конвенция устанавливает обязанность государств принимать меры для недопущения на собственной территории дискриминации граждан по признаку их принадлежности к национальным меньшинствам (ст. 3), повседневная жизнь показывает, что весьма часто реализация данной нормы в странах СНГ далека от приемлемой.

Конвенция предусматривает обеспечение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (ст. 5). В ней говорится, что каждая из договаривающихся сторон признает за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, право создавать в соответствии с национальным законодательством различные организации (землячества, ассоциации) просветительского, культурного и религиозного характера в целях сохранения и развития их этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности. Таким образом, в Конвенции закрепляется возможность объединения представителей национального меньшинства. В этом явно просматривается прообраз национально-культурной автономии.

Положения рассмотренной выше Конвенции стран СНГ оказали двойное влияние на формирование национальной политики в государ-

ствах. С одной стороны, в ряде республик (например, в России) были выработаны стратегия и тактика такой политики, приняты нормативные правовые акты, конкретизирующие как положения Конвенции, так и положения собственных конституций, отражающих эти вопросы. С другой стороны, в некоторых государствах процесс кристаллизации национального законодательства по рассматриваемым проблемам весьма затянулся.

В Конституции РФ 1993 г. содержатся положения, связанные с регулированием межнациональных отношений. Это позволило создать целостную основу для развития законодательства в данной сфере с позиций демократии и уважения прав человека. В тех этнополитических и этносоциальных реалиях, в которых к началу 90-х годов XX в. оказалась Россия, иного пути быть просто не могло. Огромная территория исторически объединила большое количество наций и народностей, и в условиях современности они оказались расселенными не только по национально-территориальным субъектам, но и по всей стране. Этнический фактор обуславливает многие положения Основного Закона. Уже в преамбуле содержалась исходная формулировка о многонациональном народе Российской Федерации. Это граждане различных национальностей, образующие Российский народ.

Особую важность для многонационального государства имеют конституционные положения, обеспечивающие одинаковый правовой статус представителей различных этнических групп, населяющих территорию страны. В российском Основном Законе данная норма выражена в ч. 2 ст. 19, где указывается, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка...».

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует о том, что в условиях многонационального государства нередко возникают конфликтогенные очаги, вызванные к жизни национальной нетерпимостью, крайними идеями, подогреваемые лицами и объединениями, желающими нестабильности в обществе. Такая ситуация в условиях многонационального государства ведет к расшатыванию государственного строя, столкновениям на этнической почве и, как следствие, к распаду единого государства. Поэтому совершенно понятно включение в Конституцию РФ нормы, препятствующей разжиганию этнических противоречий: «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную и религиозную ненависть и вражду...» (ч. 2 ст. 29).

Конституционное право человека самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность (ч. 1 ст. 26) означает,

что данный выбор есть личное дело каждого гражданина и государство не вправе принуждать человека к такому выбору. В Конституции РФ содержится также положение о том, что «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества» (ч. 2 ст. 26).

Определяя правовые основы использования национальных языков, Основной Закон закрепляет право республик, находящихся в составе Федерации, устанавливать свои государственные языки, употреблять их в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации. Закрепляется гарантия на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68). Помимо этого Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права (ст. 69 Конституции РФ).

Положения Конституции РФ получают дальнейшее развитие в конкретизирующих их законодательных актах. Это Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 126-ФЗ)¹, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»² (далее – Закон «Об образовании»), Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1³, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁵. К этой группе примыкают Федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁶, от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁷, от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁸. Эти Законы имеют специальное значение и выходят за рамки нашего исследования.

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁶ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁷ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Важнейшим актом, конкретизирующим положения Конституции РФ о национальных правах, является принятый в июне 1996 г. Федеральный закон «О национально-культурной автономии»¹. Закон по существу создает правовые условия для широкого включения России в интеграционные европейские структуры с учетом того, что в феврале 1996 г. Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. В Законе прямо указано, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора» (ст. 3).

Проект федерального закона «О национально-культурной автономии» был подготовлен до официального утверждения Указом Президента РФ Концепции государственной национальной политики (1996 г.). В разработке проекта закона активно участвовали представители Конгресса национальных объединений России. Законопроект обсуждался также другими национальными объединениями, их замечания и предложения позволили лучше учесть в законе практические потребности.

22 ноября 1995 г. законопроект прошел первое чтение без каких-либо существенных замечаний. Подготовка ко второму чтению выявила необходимость внесения ряда поправок, связанных с понятием национально-культурной автономии. Как уже говорилось, упоминание о национальных меньшинствах было исключено. Новая формулировка гласила: «общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям». Претерпев эти и другие изменения, законопроект прошел второе и третье чтения. 17 июня 1996 г. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» был принят и вступил в силу 25 июня 1996 г.² Принятие Закона стало свидетельством выполнения Россией международных обязательств, в том числе в связи со вступлением в Совет Европы.

Этот Закон фактически впервые определил правовые основы экстерриториального самоопределения этнических общностей России в целях их национально-культурного развития. В нем содержатся такие юридические конструкции, которые могут быть использованы также в тех бывших республиках Союза ССР, где существует проблема сохранения самобытности наших соотечественников. Некоторые его положения могут быть использованы и другими государствами мира.

Закон «О национально-культурной автономии», ориентируясь на современные условия, уходит от достаточно щепетильного вопроса о территориальной либо персональной автономии. Из текста Закона

¹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

² Российская газета. 1996. 25 июня.

следует, что сами граждане вне зависимости от места и формы проживания вольны решать вопрос о сохранении в своем этносе языковых, культурных и прочих традиций, их самобытности и соотносимости с соответствующими элементами других национальностей. Важным является констатация в Законе положения о том, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Не менее существенно и четкое определение Законом роли и места демократического правового государства в процессе формирования в России системы национально-культурной автономии. Государство, согласно данному акту, не просто опекун, радеющий за сбалансированные права наций, и отнюдь не повелитель, способный разрешить все национальные коллизии. Его роль гораздо шире и в то же время целенаправленное, ибо оно создает условия не только для сохранения национальной самоидентификации, но и способствует интеграции различных национальных культур, делая многонациональность необходимым элементом скрепления целостности России.

Названный Закон определяет национально-культурную автономию как форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Таким образом, определение национально-культурной автономии строится на базе вычленения особого рода общественных объединений.

Этот Закон состоит из пяти глав, в которых регулируются наиболее существенные вопросы национально-культурного развития:

- общие положения (понятие, принципы, правовой статус национально-культурной автономии);
- система национально-культурной автономии, порядок ее учреждения и регистрации;
- обеспечение права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка;
- обеспечение права на сохранение и развитие национальной культуры;
- финансово-экономическая основа национально-культурной автономии.

Эти главы в комплексе регулируют важнейшие вопросы национально-культурной автономии, в результате чего Закон сыграл значительную роль в национально-культурном самоопределении этнических

групп в Российской Федерации, в развитии системы национального самоуправления. Он послужил импульсом для регионального законодательства в данной сфере. Используя его положения, многие субъекты Российской Федерации приняли свои подобные законы или включили положения о национально-культурных автономиях в другие законодательные акты. Более того, из-за несовершенства федеральной национальной политики, недочетов практики применения федерального закона и недостаточной конкретизации существующего законодательства именно субъекты Российской Федерации, особенно те, где проживают малочисленные народы, стремятся заполнить правовой «вакуум»¹. Хотя акты субъектов Российской Федерации, в том числе и в данной области, не всегда соответствуют федеральному законодательству, анализ показывает, что законодательство субъектов Российской Федерации на сегодняшний день играет ведущую роль в конкретизации положений Конституции РФ и Закона «О национально-культурной автономии». Поэтому представляется, что активное регулирование вопросов национального строительства на местах – будущее государственной национальной политики в целом. Именно регионы стоят ближе всего к пониманию проблем национальных меньшинств, их жизни в условиях каждого конкретного субъекта Федерации.

Субъекты Российской Федерации по-разному закрепляют в своих основных законах вопросы, связанные с регулированием национальных отношений. Особенно отличаются положения, содержащиеся в конституциях республик в составе Российской Федерации и в уставах иных субъектов.

Принципиальное значение для самосознания людей разных национальностей имеет наличие в конституциях положений, закрепляющих или не закрепляющих приоритет какой-либо этнонациональной общности. Многие конституции, уставы говорят о том, что народ – граждане всех национальностей, что соответствует положениям федеральной Конституции. Так, например, в Конституции Саха (Якутии) говорится: «Носителем суверенитета и источником государственной власти в республике является ее народ, состоящий из граждан республики всех национальностей» (ст. 1). В Конституции Татарстана закреплено, что: «Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики» (ст. 1). Таким образом, указанные конституции при опреде-

¹ См. об этом, например: Грушкин Д.В. Правовое регулирование местного национально-территориального самоуправления в Российской Федерации. К постановке проблемы // 4-й конгресс этнографов и антропологов России (Нальчик. 20–23 сентября 2001 г.). Тезисы докладов. М., 2001. С. 98.

лении фундаментальных основ организации и функционирования органов власти дистанцируются от применения таких терминов, как «этнос», «национальность», подчеркивая тем самым отсутствие этнических приоритетов.

Однако до недавнего времени в некоторых конституциях республик при определении фундаментальных основ организации и функционирования органов власти были закреплены положения, дающие преимущества одной («титულიной») национальности.

В Конституции Республики Башкортостан, например, отмечалось: «Республика Башкортостан образована в результате права башкирской нации на самоопределение» (ст. 69). В настоящее время это положение исключено. В статье 1 указано, что Республика Башкортостан является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа республики. О праве башкирской нации на самоопределение теперь сказано ретроспективно. В преамбуле новой редакции Конституции Республики Башкортостан (в ред. Закона Республики Башкортостан от 3 декабря 2002 г. № 369-з) упомянуто, что Башкортостан в XVI в. добровольно, на договорной основе присоединился к России и Башкирская автономная республика была образована в 1919 г. в составе РСФСР на основе Соглашения Центральной Советской власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение.

В Конституции Республики Коми также было положение, гласящее: «Народ коми – источник государственности Республики Коми. Политика государства направлена на поддержание и развитие языка, культуры и жизненного уклада народа коми» (ст. 3). В настоящее время это положение претерпело изменения. Теперь говорится: «Источником власти Республики Коми является ее многонациональный народ» (ст. 2). «Образование Республики Коми и ее название связаны с исконным проживанием на ее территории коми народа» (ч. 1 ст. 3). И далее: «Республика Коми гарантирует сохранение и развитие языка, традиционной культуры и образа жизни коми народа и других народов, проживающих в республике, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством Республики Коми, а также с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ч. 2 ст. 3).

Подобные положения имели место и в Конституции Удмуртии. В настоящее время найден компромиссный вариант. Ее положения устанавливают: «На основании волеизъявления многонационального

народа Российской Федерации Удмуртская Республика – Удмуртия – государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение и самостоятельно осуществляющее государственную власть на своей территории в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики. Развитие Удмуртской Республики в существующих границах осуществляется равноправным участием всех наций и народностей республики во всех сферах ее жизнедеятельности: «В Удмуртской Республике гарантируется сохранение и развитие языка и культуры удмуртского народа, языков и культуры других народов, проживающих на ее территории; проявляется забота о сохранении и развитии удмуртской диаспоры, компактно проживающей в субъектах Российской Федерации» (ст. 1.1).

В прежней Конституции Республики Тыва закреплялось, что «порядок приобретения гражданства определяется с учетом демографической ситуации в Республике Тыва и способствует обеспечению устойчивого преобладания коренной нации...» (ст. 31). 6 мая 2001 г. принята новая Конституция Республики Тыва. Ее статья 3 (ч. 1) гласит, что граждане всех национальностей, проживающие на территории Республики Тыва, составляют народ Республики Тыва. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Тыва, одновременно являются гражданами Республики Тыва в соответствии с установленным в Российской Федерации единым гражданством и обладают всеми правами и свободами, а также несут равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Тыва (ст. 4). Республика Тыва обеспечивает гарантии соблюдения прав всех национальностей на сохранение родного языка, создания условий для его изучения и развития (ч. 2 ст. 5). Упомянутое выше положение об особенностях порядка приобретения гражданства Республики Тыва исключено, тем более что республики после принятия в 2002 г. Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»¹ собственного гражданства не имеют.

Таким образом, последние изменения, внесенные в конституции республик, отражают более взвешенные подходы, учитывающие историю нашего Отечества, его интернациональные традиции, многонациональный состав населения всех без исключения субъектов Федерации и т.д.

Вопросы правового статуса, гарантий и защиты прав и свобод национальных меньшинств в конституциях (уставах) субъектов Федера-

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

ции также решаются неодинаково. Конституция Республики Бурятия весьма подробно регламентирует данные вопросы: в Республике Бурятия обеспечивается свободное развитие наций и национальных групп, проживающих на ее территории, создаются условия для сохранения и развития ими своих традиций и обычаев, поощряется не противоречащая законодательству деятельность национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований (ст. 4).

В Уставе Приморского края, принятом 23 августа 1996 г. (с последующими изменениями и дополнениями), в ст. 2 «Высшая ценность прав и свобод человека» закрепляется, что «на территории Приморского края признаются и гарантируются неотъемлемые права проживающих в нем народов, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций».

Уже упоминавшаяся Конституция Республики Башкирия в ст. 36 подчеркивает в полном соответствии с положениями федерального Основного Закона, что граждане Республики Башкортостан вправе определять и указывать национальную принадлежность и никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Говоря о гарантиях прав и законных интересов национальных меньшинств, ст. 54 признает свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Республика Башкортостан, согласно данной норме, обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, сохранение и развитие культуры башкирского народа, национальных культур других народов, проживающих на территории Республики Башкортостан. Особо упоминается право этнических общностей создавать свои национально-культурные объединения. Следует заметить, что в ряду конституционных норм субъектов Российской Федерации данное положение Конституции Республики Башкортостан является одним из немногих, которые напрямую закрепляют такое право, гарантируя реализацию положений Закона «О национальнокультурной автономии».

В связи с рассмотрением вопросов об особенностях правового регулирования национальных отношений в законодательных актах субъектов Российской Федерации особый интерес представляет регламентация культурных аспектов развития национальных меньшинств. Например, в Конституции Республики Татарстан гражданам гарантируется пользование родным языком (ст. 20), обучение на нем в школе (ст. 48). И это не просто декларация. На русском языке обучается более 90% детей. Но есть и удмуртские, чувашские школы. Известно, что из Удмуртии в Татарстан приезжали учителя изучать опыт обучения

в школах на удмуртском языке (в частности, в селах). В Конституции Республики Саха (Якутии) говорится, что «гарантируется сохранение и возрождение коренных народов Республики, а также русских и других старожилов, защищаются и обеспечиваются права малочисленных народов... на защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида... посягательства на этническую самобытность...» (ст. 42, 43).

Во многие конституции республик включены положения о двух государственных языках. Так, Конституция Республики Бурятия в ст. 67 устанавливает, что государственными языками Республики Бурятия являются бурятский и русский языки. Республика Бурятия гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Статья 10 Конституции Чеченской Республики также провозглашает, что государственными языками являются чеченский и русский языки. Исключения из данного правила до недавнего времени составляли лишь две республики – Тува и Башкортостан. В Туве статус государственного языка был закреплен только за тувинским языком (ст. 33 Конституции Тувы). В настоящее время в ее ст. 5 (ч. 1) говорится, что государственными языками Республики Тыва являются тувинский и русский языки. Аналогичное положение содержится в ст. 1 претерпевшей изменения Конституции Республики Башкортостан.

В законодательстве субъектов Российской Федерации нашли свое отражение и вопросы *организационного* построения национальных взаимоотношений, в частности национально-культурных автономий. Организационно-правовые вариации этнического самоопределения в разных субъектах Российской Федерации также весьма неодинаковы. Большинство из субъектов Российской Федерации в своих правовых актах определяют национально-культурные объединения граждан как форму лишь этнокультурного самоопределения, но никак не территориального. В то же время, например, ст. 4 Закона от 5 сентября 1995 г. № 176-1 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» (с последующими изм. и доп.)¹ закрепляет, что местное самоуправление осуществляется в особых муниципальных образованиях. В местах компактного проживания малочисленных народов и национальных групп могут создаваться национально-территориальные образования местного самоуправления. Таким образом, законодательство Бурятии по существу связывает понятие территориального самоуправления и национальный фактор в единое целое. Кстати, несколько позднее в Республике Бурятия был принят закон, определяющий статус национального эвенкийского сельского (поселкового)

¹ Вестник Народного Хурала Республики Бурятия. 1997. № 10.

совета. В этом документе говорится, что в местах компактного проживания эвенкийского сельского населения местное самоуправление формируется самостоятельно и одновременно имеет правовое положение национально-культурного объединения граждан Бурятии, относящих себя к эвенкийскому этносу, которое призвано сохранять традиции, язык.

Вряд ли такое смешение статуса оправданно. Вопросы национально-культурного развития народа не могут быть втиснуты в рамки муниципального образования. По своей природе они не являются вопросами местного значения, ограниченными небольшой территорией. В результате возможности, предоставляемые Законом «О национально-культурной автономии», не используются. Территориальное самоуправление в данном случае не соответствует потребностям национально-культурного развития конкретного народа, в то время как национально-культурная автономия как универсальная правовая форма сохранения самобытности могла бы создать соответствующие условия эвенкийскому этносу. Поэтому упомянутые выше положения законодательства Республики Бурятия, по нашему мнению, требуют приведения в соответствие с положениями Закона «О национально-культурной автономии» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Приморском крае весьма активно идет разработка вопросов национальной политики. Краевой Думой принят закон «О национально-культурной автономии в Приморском крае».

Принятие данного документа сопровождалось целым рядом выступлений его противников. Так, лидеры 27 национальных диаспор, партий и общественно-политических движений Приморья выступили с открытым письмом-протестом против возможного принятия краевой Думой этого Закона. В числе авторов письма были лидеры еврейской, украинской, белорусской, чеченской, азербайджанской, польской, литовской и других национальных диаспор, живущих в Приморье. По их мнению, проект по ряду пунктов противоречил Конституции РФ, а также Закону «О национально-культурной автономии»¹.

В чем же проявлялось несоответствие первоначального проекта закона Приморского края федеральному законодательству? Спорным представлялся п. 13 проекта, разрешающий национально-культурным автономиям, являющимся общественными объединениями, приобре-

¹ См.: Открытое письмо-протест лидеров национальных диаспор Приморского края против возможного принятия краевой Думой закона «О национально-культурной автономии в Приморском крае» // Газета «Владивосток». 2001. 13 июля.

тать собственность, в том числе землю. Кроме того, п. 6 проекта закона предусматривал предоставление Думой Приморского края льгот и преимуществ определенным национальным диаспорам. Это противоречит Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой все национальности и этнические общности имеют равные права. В связи с этим еще на стадии обсуждения проекта в краевой Думе высказывались мнения, что разрабатываемый Закон является первым шагом к попытке территориального раздела Приморского края на национальной основе, что неминуемо приведет к непредсказуемым последствиям вплоть до вооруженных конфликтов¹. Тем не менее после учета высказанных замечаний Закон все-таки был принят. Из его текста исчезли положения о возможности приобретения национальными организациями земельных участков, а также об избирательной поддержке отдельных национально-культурных автономий.

Закон «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» принят и в Республике Башкортостан. Однако следует отметить, что часть представителей башкирского национально-культурного движения выступает против национально-культурной автономии, т.к., по их мнению, это исподволь ведет к подрыву башкирской нации. «Если культурная автономия будет доступна, то произойдет расчленение Башкортостана на ряд территориальных автономий под видом культурных автономий»². С этой точкой зрения нередко соглашались и в республиканских органах власти, где полагают, что национально-культурная автономия «предполагает наличие органов самоуправления, которые ведут к созданию надтерриториальных структур. А это очень опасно». «Этот закон хорош для башкир в Оренбургской области и для татар в Пензенской – там надо соблюсти их интересы, их культуру»³.

Подобная аргументация, как представляется, не вполне обоснована. Дело в том, что создание территориальной автономии под видом культурной есть правонарушение, ответственность за которое должны нести лица, его совершившие. Полагаем, что неправомерное поведение – предмет другого разговора. Что касается национально-культурной автономии, необходимо следовать целям, идее Федерального закона, закрепившего ее правовую основу.

В упомянутом Законе Башкортостана в основном сохранена идеология Закона «О национально-культурной автономии», многие его

¹ См.: Аварьянов В.М. Новый закон о национальных автономиях – ущемление прав граждан? // Владивосток сегодня. 2001. 24 июля. С. 4, 5.

² Анамбеков П.С. Национальная автономия – путь к расчленению Башкортостана? // Уфимская правда. 1997. 12 января.

³ Там же. С. 4.

положения дословно воспроизводят записанное в федеральном законодательном акте. Примечательно, однако, что слово «автономия» в названии заменено словом «объединение», хотя в тексте используется и слово «автономия». Думается, это неслучайно. Видимо, авторы законопроекта стремились к тому, чтобы даже на уровне использования понятий не возникало ассоциаций с территориальной автономией.

Первоначально в Законе Башкортостана говорилось о национально-культурной автономии как объединении *граждан* Башкортостана. После редакционной правки это положение ст. 1 звучит следующим образом: «Национально-культурное объединение граждан в Республике Башкортостан (далее – национально-культурное объединение) – это национально-культурное самоопределение в форме национально-культурной автономии, представляющее собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и культуры».

Если согласно Закону «О национально-культурной автономии» региональные и федеральные национально-культурные автономии могут создавать только юридические лица, то в начале по Закону Башкортостана это право предоставляется и физическим лицам. Закон предусматривает создание национально-культурных объединений для реализации «национальных интересов граждан как на индивидуальном (персональном), так на коллективном (групповом) уровнях, независимо от места их проживания на территории Республики Башкортостан».

В настоящее время в полном соответствии с федеральным законодательством в рассматриваемом Законе закреплено, что местные национально-культурные объединения учреждаются на общих собраниях (конференциях) делегатами национальных общественных объединений, республиканское национально-культурное объединение учреждается на конференциях (съездах) делегатами местных национально-культурных объединений (ст. 8).

В действующем Законе Башкортостана ничего не сказано о доступе к государственным аудиовизуальным СМИ, тогда как в Федеральном законе об этом говорится, хотя и в нем механизм доступа прописан крайне абстрактно (отмечено лишь, что это делается «на основе договоров с учредителями и редакциями»).

Еще одним существенным отличием башкортостанского Закона от федерального можно считать то, что в республиканском предусмотрена возможность участия национально-культурных объединений в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, что не

закреплено в федеральном. Правда, уточненная редакция этого положения указывает, что такое участие должно осуществляться в соответствии с законодательством и уставами самих национально-культурных объединений (см. ст. 9). Между тем Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ запрещает участие национально-культурных автономий в выборах (п. «а» ч. 5 ст. 35).

Нужно учесть, однако, что участие в выборах имеет разные формы. Участвуя в выборах, национально-культурная автономия не пользуется правами политической партии. Данное участие может выражаться в поддержке тех или иных кандидатов, что является общегражданским правом и не может быть изъято у национально-культурной автономии. Поэтому, совершенствуя федеральное законодательство о национально-культурной автономии, важно учесть новеллы законодательства субъектов Российской Федерации.

Кроме законодательных актов, имеющих целью непосредственное регулирование вопросов национальной политики в целом и национально-культурных автономий в частности субъектами Российской Федерации, нередко принимаются программные документы в данной сфере. Примером таких актов служат так называемые концепции национальных отношений на территории того или иного региона. Как правило, документы такого рода носят подзаконный характер и определяют основные приоритеты деятельности государственных органов субъекта Федерации в рассматриваемой области. Примером в данном случае может служить Концепция национальной политики Саратовской области, принятая 9 июля 1997 г.

В данном документе основной целью национальной политики Саратовской области названо обеспечение условий для полноценной жизнедеятельности и развития всех народов области на основе приоритета прав и свобод человека и гражданина, национального согласия. В саратовской концепции охарактеризована современная ситуация национальных отношений в Саратовской области, причем в качестве явного успеха такой политики названы факты создания областной национально-культурной автономии российских немцев Поволжья и городской национально-культурной автономии саратовских татар.

Концепция национальной политики Саратовской области в качестве мер по оказанию поддержки национально-культурным автономиям предусматривает содействие созданию правовой базы становления и функционирования национально-культурных автономий на областном, местном уровнях решению проблем различных национальных общно-

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

стей посредством предоставления гарантий национального равноправия, удовлетворения информационных, культурно-образовательных и иных гуманитарных потребностей и интересов граждан, связанных с их национальной принадлежностью.

Принятие Закона «О национально-культурной автономии», а также законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации за несколько лет породили большие организационно-правовые последствия. Были созданы национально-культурные автономии местного, регионального, а также федерального уровня. В связи с этим представляется полезным обращение к уставам таких объединений, в которых получают закрепление большинство вопросов, требующих конкретизации (например, Уставу Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России, принятому на учредительном Съезде 15 июня 1999 г. и зарегистрированному Минюстом России 1 октября 1999 г.).

Раздел первый Устава определяет Федеральную национально-культурную автономию азербайджанцев России как форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к азербайджанской национальности, и выходцев из Азербайджана на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения и развития самобытности обычаев, традиций, развития языка, образования, азербайджанской культуры. В Уставе подчеркивается, что организационно-правовой формой Автономии является общественная организация, т.е. объединение, основанное на постоянном фиксированном членстве.

Уставом также определяются принципы деятельности Автономии. Среди них – соблюдение законности, полного равноправия, взаимопомощи, взаимовыручки, взаимопонимания, демократического централизма, учета личных интересов в рамках интереса Автономии, свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к данной этнической общности, самоорганизация и самоуправление, многообразие форм внутренней организации Автономии, сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой, уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан других этнических общностей.

Среди целей создания национально-культурной автономии названы:

- содействие сохранению и развитию азербайджанского языка, традиций, азербайджанской культуры в различных формах (в том числе создание культурных центров, фондов, учреждений и организаций культуры, образования, содействие участию граждан в просветительской и благотворительной деятельности, охране памятников культуры и истории, становлению национального образования);

- содействие расширению плодотворного диалога между органами государственной власти, местного самоуправления и азербайджанскими общинами субъектов Российской Федерации;
- содействие развитию сотрудничества и взаимопонимания с другими национальными объединениями, действующими на территории Российской Федерации и за рубежом;
- обеспечение информационного обмена между членами Федеральной национально-культурной автономии.

На примере рассмотренного документа, уставов других национально-культурных автономий можно сделать вывод о том, что уставные положения в отдельных случаях копируют Федеральный закон, а по некоторым вопросам конкретизируют закрепленные в нем положения.

§ 2. Виды национально-культурной автономии, порядок ее образования, регистрации, реорганизации и ликвидации

Федеральным законом «О национально-культурной автономии» устанавливается, что организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

В Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. Национально-культурные автономии могут быть *местными* (городскими, районными, поселковыми, сельскими), *региональными* (действуют на уровне субъектов Российской Федерации) и *федеральными*. Практика создания национально-культурных автономий в федеральных округах отсутствует.

Местные национально-культурные автономии образуются путем консолидированного решения местных национальных объединений. Непосредственно граждане создавать национально-культурную автономию не вправе, она создается объединениями граждан. Образование региональной национально-культурной автономии в соответствии с законом может идти двумя путями. Первый путь предполагает, что национально-культурную автономию такого уровня учреждают местные национально-культурные автономии на учредительном Съезде. Второй путь осуществим, если в пределах конкретного субъекта Российской Федерации создана только одна местная национально-куль-

турная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности. В этом случае национально-культурная автономия может приобрести статус региональной.

Федеральные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовываться региональными национально-культурными автономиями двух или более субъектов Российской Федерации. Если в пределах Российской Федерации создана только одна региональная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, то национально-культурная автономия может приобрести статус федеральной.

Получившая отражение в Законе «О национально-культурной автономии» трехзвенная видовая система национально-культурной автономии является далеко не исчерпывающей. В законах субъектов Российской Федерации видовое разнообразие национально-культурных автономий отражено более широко. Например, в Законе Республики Башкортостан «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» предусматривается более дифференцированная структура – местные национально-культурные объединения (сельские, поселковые), районные, городские, районные в городе и республиканские, не выходящие, однако, за пределы Республики¹.

Законом «О национально-культурной автономии» установлен *порядок образования, регистрации, реорганизации и ликвидации национально-культурной автономии*. Согласно ст. 6 национально-культурная автономия учреждается в соответствии с законодательством Российской Федерации и с учетом особенностей национально-культурной автономии.

Местные национально-культурные автономии учреждаются на общих собраниях (конференциях) делегатами национальных общественных объединений. *Региональные национально-культурные автономии* учреждаются на конференциях (съездах) делегатами местных национально-культурных автономий. *Федеральные национально-культурные автономии* граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждаются на Съездах делегатами региональных национально-культурных автономий.

Рассмотрим особенности создания национально-культурной автономии на примере Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан, образованной на учредительном Съезде 21 авгу-

¹ См. более подробно: Воробьев Д.В., Грушкин Д.В. Идея национальной государственности и проблемы этнической дискриминации в Республике Башкортостан. М., 1999.

ста 1999 г. Так, еще до ее учредительного Съезда на Пленуме Татарского общественного центра Республики Башкортостан была принята резолюция «О Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан», в которой было сказано: «Создание Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан – это последняя соломинка, за которую хватается татарская общественность в целях защиты своего языка и культуры»¹. В программном документе, утвержденном на этом Съезде, можно прочесть: «Национально-культурное саморазвитие татарской этнической группы в Башкортостане может быть реализовано в форме национально-культурной автономии, которая станет действенным организационным общественным механизмом для решения национальных проблем татар Башкортостана с учетом их... реального положения в Республике»².

Перед Съездом татар Башкортостана (1-й Съезд состоялся 28 июня 1997 г.) Исполком этого Съезда татарской общественностью также представлялся как Национально-культурная автономия татар Республики Башкортостан. Если принять во внимание, что одной из ключевых задач, провозглашаемых Национально-культурной автономией татар Республики Башкортостан, – это изменение статуса татарского языка, т.е. придание ему статуса государственного, а стратегическая цель – достижение «равноправности всех народов Башкортостана», подразумевающая прежде всего татар, то изложенные выше материалы позволяют сделать следующее заключение: в Башкортостане татары стремятся конституироваться в один из титульных этносов. Во всяком случае, в лице своих идеологов они конструируют именно такую ситуацию.

Согласно ст. 6 Федерального закона создание национально-культурной автономии должно сопровождаться *обязательной государственной регистрацией*. Это также является специфической чертой, поскольку в отношении некоторых иных общественных объединений данное правило не является обязательным. Для последних регистрация становится необходима только тогда, когда объединение желает получить статус юридического лица и само заявит об этом (см. Закон «Об общественных объединениях»). Обязательная же государственная регистрация при создании союза необходима тогда, когда характер его будущей деятельности имеет большое значение для государства. В этом смысле в одном

¹ Из доклада Исхакова Д.М. «Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика (ситуация в Башкортостане)» на семинаре «Этнический фактор в федерализации России» // federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/iskhakov.htm.

² См.: Возрождение и развитие татарского народа Башкортостана. Раздел Государственной программы Республики Башкортостан «Народы Башкортостана». Уфа, 1999 (рукопись). П. 1.1.4.

ряду с национально-культурной автономией стоят политические партии, при создании которых также обязательна регистрация.

Регистрация национально-культурной автономии проходит в органе юстиции в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Для регистрации должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительного собрания (конференции, съезда) в средствах массовой информации или иными способами были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии.

В России ведется реестр национально-культурных автономий. Данные о регистрации национально-культурной автономии направляет орган юстиции, принявший решение о регистрации, в соответствующий орган исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей.

Вместе с тем регистрирующий орган вправе отказать в государственной регистрации национально-культурной автономии.

В марте 2002 г. ст. 6 Закона «О национально-культурной автономии» претерпела некоторые изменения. Это связано с тем, что с 1 июля 2003 г. вводится иной порядок регистрации общественных объединений, в том числе национально-культурных автономий¹.

В части 6 ст. 6 уточнено, что государственная регистрация, а также реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном Законом «Об общественных объединениях». Кроме этого, прямо указывается, что регистрация должна быть государственной. Упоминание об органе юстиции исключено. Вместо этого употребляется формулировка «орган, принявший решение о государственной регистрации национально-культурной автономии».

Изменена редакция положений Закона «Об общественных объединениях», устанавливающих порядок государственной регистрации общественных объединений². Теперь решение о государственной регистрации общественного объединения в качестве юридического лица осуществляют *федеральный орган юстиции* или его территориальные органы (право отказа в регистрации сохраняется). На основании данного решения *уполномоченный федеральный орган исполнительной власти* (Министерство по налогам и сборам РФ) вносит соответству-

¹ См. пункт 25 Федерального закона от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» // СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093.

² См. статью 21 Закона «Об общественных объединениях» в ред. Федерального закона от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ.

ющие сведения в Единый государственный реестр юридических лиц о создании, реорганизации и ликвидации общественных объединений¹.

Решение о государственной регистрации федеральной национально-культурной автономии принимается федеральным органом юстиции.

Решение о государственной регистрации региональной или местной национально-культурной автономии принимается территориальными органами федерального органа юстиции в субъектах Российской Федерации².

Изменения, вносимые в уставы национально-культурных автономий, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации³.

Цель изменений и дополнений понятна – обеспечить оперативное осуществление государственной регистрации общественных объединений, желающих приобрести права юридического лица.

В то же время изменение ч. 6 ст. 6 Закона «О национально-культурной автономии» оставляет место для неоднозначного толкования этой статьи по вопросам регистрации национально-культурной автономии (например, в тексте статьи говорится о государственной регистрации, но упоминание об органе юстиции исключено, а в названии статьи по-прежнему употребляется слово «регистрация»). Поэтому, по нашему мнению, в данную статью необходимо внести дополнение, четко устанавливающее, что национально-культурные автономии подлежат обязательной государственной регистрации. Как уже отмечалось, реорганизация и ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном Законом «Об общественных объединениях». Согласно ему прекращение деятельности общественного объединения возможно в двух основных формах, которые по характерным признакам правового механизма можно условно назвать добровольной и принудительной.

Добровольная форма прекращения деятельности общественного объединения вытекает из свободного характера их создания, когда требуется лишь волеизъявление граждан. Создание союза, таким образом, не связано какими-либо государственно-обязательными действиями, кроме случаев обязательной государственной регистрации. Порядок образования общественных организаций предполагает согласие всех учредителей по форме, целям и задачам деятельности союза. Поэтому

¹ См. часть 1 ст. 21 Закона «Об общественных объединениях» в указ. ред.

² См. части 3, 4 и 5 ст. 21 Закона «Об общественных объединениях» в указ. ред.

³ См. часть 9 ст. 21 Закона «Об общественных объединениях» в ред. Федерального закона от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ.

объединение вправе само принять решение о прекращении деятельности в том случае, если, например, цели его создания достигнуты.

В соответствии со ст. 26 Закона «Об общественных объединениях» добровольная ликвидация общественной организации (самоликвидация) возможна в случае, если такое решение будет принято съездом членов союза либо на соответствующей конференции. Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из Единого государственного реестра юридических лиц.

Необходимость же принудительного прекращения деятельности союза возникает только в результате злоупотребления самого общественного объединения своими конституционно закрепленными правами. Такие злоупотребления несут опасность как для политической и общественной стабильности, так и для конституционного строя в целом. Представляется, что принудительное прекращение деятельности объединений есть одна из форм их ответственности перед государством и обществом за неоднократные нарушения Конституции и законов. Государство обязано адекватно реагировать на злоупотребления со стороны объединений в целях недопущения причинения вреда иным объединениям, гражданам, общественному порядку и нравственности.

Необходимость принудительного прекращения деятельности общественного объединения всегда наталкивается на ряд вопросов, связанных с возможностью неправового использования такой процедуры государством (или иными общественными силами) в целях устранения политических конкурентов, получения преимуществ и т.д.

Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства можно условно разделить на ту: 1) которая применяется как к союзам без статуса юридического лица, так и обладающим этим статусом; 2) которая применяется только к общественным объединениям, не являющимся юридическими лицами; 3) которая применяется только к объединениям, подлежащим государственной регистрации. Последнее положение в полной мере относится к национально-культурной автономии, государственная регистрация которой в соответствии с Законом «О национально-культурной автономии» обязательна.

Процедура прекращения деятельности общественного объединения разделена на две стадии – *приостановление* и *ликвидацию*.

Приостановление деятельности зарегистрированного общественного объединения (а это относится и к национально-культурной автономии) может быть произведено в случае нарушения Конституции РФ,

конституций или уставов субъектов Российской Федерации, законодательства России.

Процедура приостановления деятельности в отношении общероссийского или международного общественного объединения может быть инициирована только Генеральным прокурором РФ на основании совершения союзом действий, противоречащих уставным целям, а также деяний, рассмотренных выше в качестве недопустимых при создании общественного объединения.

Процедура приостановления деятельности межрегиональных, региональных и местных объединений осуществляется другими субъектами. Так, инициируется она прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации и производится решением суда того же субъекта Российской Федерации.

В том случае, если в указанных в судебном решении о приостановлении деятельности сроки общественное объединение не устранило нарушения, орган, внесший до этого такое представление, вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении деятельности общественного объединения.

На практике это могут сделать Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов Российской Федерации, а также органы юстиции, которые до этого инициировали приостановление.

Законодательно устанавливаются несколько оснований, по которым общественное объединение может быть ликвидировано в судебном порядке. Такими основаниями, в частности, являются:

- нарушение требований по ограничению создания и деятельности общественного объединения;
- виновное нарушение общественным объединением своими действиями прав и свобод граждан;
- неоднократные или грубые нарушения закона или иных правовых актов;
- систематическое осуществление общественным объединением деятельности, которая противоречит его уставным целям.

Национально-культурная автономия может быть ликвидирована не только по основаниям, предусмотренным Законом «Об общественных объединениях», но и в порядке и по основаниям, предусмотренным уже упоминавшимся Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»¹.

Как экстремизм квалифицируются нарушения конституционных положений, выражающиеся в совершении действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности; 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 социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.

Национально-культурной автономии в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в ее деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из ее региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. В случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, в предупреждении также устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение выносится Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором, а также федеральным органом юстиции или его соответствующим территориальным органом.

Если предупреждение не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также если в установленном в предупреждении срок национально-культурной автономией либо ее региональным или другим структурным подразделением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение 12 месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в их деятельности, национально-культурная автономия подлежит ликвидации.

В случае осуществления национально-культурной автономией либо ее региональным или другим структурным подразделением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических

и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующая национально-культурная автономия может быть ликвидирована по решению суда на основании заявления Генерального прокурора РФ или подчиненного ему соответствующего прокурора либо на основании заявления федерального органа юстиции или его соответствующего территориального органа.

В случае приостановления деятельности национально-культурной автономии приостанавливаются права национально-культурной автономии, ее региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

В случае принятия судом решения о ликвидации национально-культурной автономии ее региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

Должностное лицо или орган с момента их обращения в суд с заявлением о ликвидации национально-культурной автономии вправе своим решением приостановить ее деятельность до рассмотрения судом указанного заявления.

Унификация законодателем процедуры прекращения деятельности всех видов общественных объединений, включая и национально-культурную автономию, весьма понятна – все они обладают общим правовым статусом, который конкретизируется в дополнительных целях, правах и обязанностях. Хотя распространение общих процедур ликвидации на национально-культурные автономии, даже предпринятые на законных основаниях, могут быть восприняты представителями национального меньшинства как покушение на их права, проявление националистических амбиций и т.п. Для многонационального государства, каковым является Россия, возможно, необходим более продуманный механизм принудительной ликвидации общественных объединений, созданных на национальной основе. Речь в данном случае может идти не столько о пересмотре законодательно установленных процедур, сколько о вопросах организационного плана. К примеру, очевидна необходимость качественного информационного обеспечения меха-

низма ликвидации национально-культурной автономии с тем, чтобы представители данного этноса имели возможность наглядно убедиться в действительно незаконном характере деятельности объединения и не искали бы в действиях государственных органов политической подоплеки. Информационная борьба ликвидируемого национального объединения способна привлечь общественное мнение на свою сторону, а это чревато неблагоприятными последствиями. Государственные органы обязаны не допускать развития негативного сценария.

§ 3. Органы управления национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия создает свои органы управления, определяет порядок их формирования, функции и название самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях и ст. 6 Закона «О национально-культурной автономии».

Данный подход согласуется с принципами функционирования национально-культурной автономии, которые были отражены в исторических документах создания национально-культурных автономий в России. В объяснительной записке к проекту закона Дальневосточной Республики об автономии национальных меньшинств, в частности, отмечалось, что Национальный союз формально является носителем права национально-культурной автономии, а практически это право осуществляется представительными органами Национального союза: национальным собранием, национальным советом и местными органами национального самоуправления, устройство которых в очень большой степени зависит от исторических и прочих особенностей данной народности и поэтому определяется не законом, а самим национальным собранием¹.

Закон «Об общественных объединениях» предусматривает, что структура общественного объединения должна быть отражена в его уставе. Закон определяет примерное организационное построение общественного объединения:

- руководящие органы, среди которых должен быть постоянно действующий;
- контрольно-ревизионные органы (допускается, что их может быть два и более).

¹ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 168.

Ознакомление с уставами действующих национально-культурных автономий позволяет сделать некоторые обобщения.

Высшими органами автономий всех уровней могут быть общие собрания их членов либо съезды (конференции). В федеральных национально-культурных автономиях делегаты на съезд (конференцию) направляются от региональных автономий, в региональных – от местных, в местных – от национальных общественных объединений. На практике общие собрания проходят, как правило, в региональных и местных автономиях, например в Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области, Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии. Съезд (конференция) делегатов, как правило, – высший орган федеральных национально-культурных автономий.

В одних федеральных национально-культурных автономиях действует как высший орган съезд (Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев), в других – Конференция. Например, в Федеральной еврейской национально-культурной автономии на Конференцию (высший орган данной Автономии) направляются делегаты региональных автономий (по два от каждой).

В то же время есть автономии, в которых конференция может созываться в промежутках между съездами и ее решения приравниваются к решениям съезда (см. п. 24 Устава Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России»).

Нередко предусматривается возможность созыва внеочередных съездов (например, в Федеральной национально-культурной автономии российских корейцев – по требованию не менее одной трети от общего числа зарегистрированных региональных корейских автономий). Согласно Уставу Федеральной лезгинской национально-культурной автономии внеочередной Съезд может быть созван по инициативе: Президента Автономии, по решению Совета, по просьбе (требованию) более половины членов региональных лезгинских национально-культурных автономий (п. 5.1). Примечательно, что упомянутая выше Конференция Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» по сути осуществляет функции внеочередного Съезда.

Уставы автономий, как правило, предусматривают кворум общего собрания (съезда) автономий. Как правило, кворум составляет не менее половины от общего количества членов автономии или избранных делегатов, иногда уставы предусматривают необходимость присутствия двух третей делегатов.

Так, заседания Общего собрания Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии признаются правомочными, если

на них присутствуют не менее половины членов Автономии (п. 5.4 Устава). Съезд Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России правомочен, если на нем присутствует более половины избранных на него делегатов (п. 5.1.2 Устава). «Заседания Съезда, Конференции признаются обычно правомочными, если на них присутствует более половины делегатов, избранных от общественных национальных объединений, являющихся членами Автономии» (п. 4.1 Устава Федеральной национально-культурной автономии «Белорусы России»). Общее собрание Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области правомочно, если на нем присутствуют более половины приглашенных членов Автономии (п. 4.3 Устава). Правда, словосочетание «приглашенные члены Автономии», как представляется, использовано не вполне удачно. Деление членов Автономии на «приглашенных» и «неприглашенных» вряд ли целесообразно. По всей видимости, точнее будет – более половины от общей численности членов Автономии.

«Не менее половины», «более половины» – не единственные критерии для определения кворума в различных автономиях. Согласно п. 5.2 Устава Федеральной национально-культурной автономии российских корейцев Съезд правомочен, если в его работе принимает участие не менее двух третей избранных делегатов. Конференция Федеральной национально-культурной автономии татар является правомочной, если в ее работе принимает участие не менее двух третей делегатов (п. 5.1).

В связи с организацией работы высших органов национально-культурных автономий в уставах встречаются неясности и противоречия. Так, согласно Уставу Сочинской городской татарской национально-культурной автономии ее высшим органом является Конференция, которая «правомочна, если в ее работе принимает участие не менее двух третей делегатов» (п. 5.1). Наличие делегатов, т.е. выборных или назначенных представителей какого-либо коллектива, предполагает наличие первичных (низовых) организаций, их направивших. Упомянутый Устав таких первичных организаций (коллективов) не называет. Поэтому непонятно, от какого коллектива будут направляться делегаты на Конференцию. Может быть, логичнее было бы предусмотреть (как это сделано, например, в общественной организации «Саратовская городская еврейская национально-культурная автономия»), что высшим руководящим органом данной местной Автономии является Общее собрание ее членов.

Уставы автономий определяют периодичность работы своих высших органов. Период между созывами съездов, как правило, составляет три-четыре года. Например, в Федеральной национальной культурной авто-

номии «Украинцы России» данный период составляет три года, а в Федеральной лезгинской национально-культурной автономии – четыре.

В уставах местных автономий, как правило, предусматривается меньший период между созывами высших органов. Например, в Уставе общественной организации «Саратовская городская еврейская национально-культурная автономия» указано, что высший руководящий орган – Общее собрание – созывается не реже одного раза в год (п. 5.1).

Высшие органы автономий формируют *выборные коллегии* (как правило, их именуют *совета*ми или *правлениями*). Работают они в период между созывами высших органов. Порядок работы – заседания (раз в квартал, раз в месяц и т.д.) с целью принятия решений по текущим вопросам.

Организационные вопросы, связанные с работой этих органов, решает ответственный секретарь либо постоянно действующий руководящий коллегиальный орган, члены которого избираются из состава совета (правления). Такой постоянно действующий руководящий орган, как правило, именуется *президиумом* (например, в Федеральной лезгинской национально-культурной автономии).

Так, в перерывах между Съездами и Конференциями руководство деятельностью Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» осуществляет постоянно действующий орган – Совет Автономии, который избирается открытым или прямым тайным голосованием по решению Съезда или Конференции (см. п. 27, 28 Устава).

Высшие органы автономий избирают председателей автономий, их заместителей (либо председателей советов или президентов, а также, как правило, их заместителей). Например, Общее собрание Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области избирает Председателя и заместителя Председателя Автономии (п. 4.2 Устава). В Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России Председатель Совета избирается Съездом (п. 5.1.5 Устава). Съезд Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» избирает Президента и его заместителей по основным направлениям деятельности Автономии (п. 5.2 Устава).

В отдельных случаях председатели советов (их заместители или сопредседатели) избираются самими советами. Например, в Федеральной национально-культурной автономии татар из состава членов Совета Федеральной национально-культурной автономии татар избираются Председатель и Сопредседатели Совета (п. 5.2, 5.5 Устава).

Во всех случаях председатели автономий (президенты) входят в состав советов по должности и руководят их работой. Такая практика вызывает вопросы, которых коснемся ниже.

В обязательном порядке в автономиях всех уровней избираются *контрольно-ревизионные органы*, которые наблюдают за текущей хозяйственной и финансовой деятельностью. Порядок формирования может иметь особенности, но во всех случаях они избираются высшими органами автономий. В Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии действует Ревизионная комиссия, которая избирается Общим собранием. На Съезде Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» избираются Председатель и члены Контрольно-ревизионной комиссии. В Федеральной еврейской национально-культурной автономии Контрольно-ревизионная комиссия избирается на Конференции Автономии из представителей региональных еврейских национальнокультурных автономий (членов автономии) в количестве трех человек и т.д.

Срок осуществления полномочий контрольно-ревизионных органов, как правило, совпадает с периодом между созывом высших органов автономий.

Многие уставы национально-культурных автономий содержат ограничения, касающиеся формирования ревизионных органов. Так, согласно Уставу Сочинской татарской национально-культурной автономии члены Совета, штатные работники не могут быть членами Ревизионной комиссии (п.5.5). В Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии члены ревизионной комиссии не могут быть членами других выборных органов Автономии (п. 5.10 Устава). Члены Совета, а также штатные сотрудники аппарата Федеральной национально-культурной автономии татар не могут быть членами Контрольно-ревизионной комиссии (п. 5.8 Устава). В Федеральной национально-культурной автономии «Украинцы России» члены ревизионной комиссии или ревизор не могут быть членами Совета и штатными сотрудниками Автономии (п. 32 Устава). Члены контрольно-ревизионной комиссии не могут быть членами Совета, Президиума, штатными сотрудниками Федеральной лезгинской национально-культурной автономии (п. 5.12 Устава). В Федеральной национально-культурной автономии сербов члены ревизионной комиссии не могут быть членами других выборных органов Автономии (п. 5.9 Устава).

Сроки полномочий руководящих органов национально-культурных автономий соответствуют периоду между созывами высших органов управления автономий.

В некоторых уставах предусматривается образование *исполнительных* органов, которые подчиняются лицам, осуществляющим повседневное руководство деятельностью автономий (председателям, президентам), либо имеют самостоятельный статус органа, осуществляюще-

го организацию исполнения решений представительных органов автономии. Такие органы чаще всего именуются исполкомами.

В Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» исполнительный орган осуществляет текущую финансово-хозяйственную деятельность и техническое обеспечение автономии. Исполнительный орган подчиняется Президенту Автономии (п. 5.13 Устава). Президент Автономии утверждает организационно-штатную структуру исполнительного органа автономии и предлагает ее на утверждение Совета (п. 5.6 Устава Федеральной лезгинской национально-культурной автономии).

Исполком Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России осуществляет руководство деятельностью Автономии между заседаниями ее Совета. К компетенции Исполкома относятся обеспечение выполнения решений Съезда и Совета Автономии (п. 5.3.1, 5.3.3 Устава).

Анализ показывает, что отдельные уставы автономий содержат *неоправданные ограничения по формированию руководящих и контрольно-ревизионных органов*. Так, например, в Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» все избираемые Съездом члены представительного, руководящего и контролирующего органов Автономии должны быть гражданами Российской Федерации и постоянно проживать на ее территории (п. 5.3 Устава). Поскольку органы управления автономиями – неполитические структуры, представляется, что подобные ограничения не вполне согласуются с Конституцией РФ, федеральным законодательством (например, постоянно проживающие в стране иностранные граждане могли бы участвовать в деятельности национально-культурной автономии).

Организационное построение национально-культурных автономий, безусловно, требует дальнейшего совершенствования.

Так, в Уставе Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России говорится, что Председатель Совета Автономии избирается ее Съездом сроком на три года, возглавляет Совет и координирует его деятельность (п. 5.4.1 и 5.4.2 Устава). Ответственный секретарь Совета избирается Советом сроком на три года, осуществляет непосредственное управление работой Совета (п. 5.5.1 Устава). Координация в данном контексте – это, как представляется, согласование решений различных органов. Поэтому деятельность упомянутого выше Совета можно направлять, корректировать, но никак не «координировать». Предположение, что Председатель упомянутого Совета координирует, т.е. согласовывает, решения Совета, наверное, не годится, поскольку «решения Совета принимаются простым большинством голо-

сов присутствующих на заседании членов Совета при наличии кворума» (п. 5.2.5 названного Устава). В этих условиях координирующая роль Председателя Совета в действительности оказывается не только неудобной, но и невозможной. Если же иметь в виду координацию действий членов Совета в процессе принятия Советом решений как поиск согласованных решений, то это не является координацией деятельности Совета как такового. Неудачна формулировка, устанавливающая, что ответственный секретарь «осуществляет непосредственное управление работой Совета». Поскольку отношения Председателя Совета и Ответственного секретаря Совета не определены, получается, что реальное руководство работой Совета осуществляет его Ответственный секретарь.

Имеются другие требующие уточнения формулировки: «Общее собрание избирает Председателя и заместителя Председателя Автономии, Совет Автономии», «в период между общими собраниями постоянно действующим руководящим органом Автономии является Совет», «руководит работой Совета Председатель Автономии» (п. 4.2, 4.6 Устава Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области) и др. Из приведенных положений и иных положений этого устава следует, что Совет и Председатель Совета – различные руководящие органы, избираемые Общим собранием Автономии. В то же время Председатель Автономии входит в состав Совета, руководит его работой и подписывает принимаемые им решения (см. п. 4.6, 4.10 упомянутого Устава). Какие-либо процедуры, позволяющие Совету ограничить (или проконтролировать) полномочия Председателя Автономии, Уставом не предусмотрены. Не указаны и полномочия Совета в случае, если принятые им решения не подписываются Председателем.

В Уставе Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России закрепляется, например, положение, согласно которому Совет Автономии является ее постоянно действующим руководящим органом в период между Съездами. Вместе с тем с этим положением не согласуются положения Устава, в которых указывается, что Совет Автономии избирает ее Исполком, который осуществляет руководство деятельностью Автономии между заседаниями ее Совета, а сам Совет собирается не реже одного раза в год (п. 5.2.1, 5.2.5, 5.3). Очевидно, что орган, работающий только в период его созыва (собирается не реже одного раза в год), не может являться постоянно действующим руководящим органом.

Более удачными в этой связи представляются положения Устава Краснодарской краевой корейской национально-культурной автономии: «Высшим органом автономии является Общее собрание» (п. 5.1),

«в перерывах между общими собраниями деятельностью автономии руководит Правление» (п. 5.2), «повседневное руководство деятельностью Автономии осуществляет Председатель» (п. 5.3). В то же время, согласно названному Уставу, Правление и Председатель также избираются Общим собранием (п. 5.1). Поэтому их взаимоотношения требуют уточнения.

В Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии Общее собрание избирает Президента, Правление автономии и утверждает вице-президентов по предложению Президента (п. 5.2 Устава). Правление Автономии состоит только из Президента и вице-президентов, решения на заседаниях Правления принимаются простым большинством голосов (п. 5.9.1 и 5.9.2). Такая организация не вполне соответствует принципу коллегиальности, реализация которого предполагает равенство ее членов. Вице-президенты, утвержденные Общим собранием по предложению Президента, заведомо неравны по своему положению с Президентом. Они избраны по его рекомендации, поэтому вряд ли будут иметь мнение, отличное от мнения Президента. Результаты голосования будут известны заранее. Принятие решения простым большинством голосов окажется фиктивным.

Согласно Уставу Федеральной лезгинской национально-культурной автономии Президент Автономии и члены Совета избираются Съездом – высшим руководящим органом Автономии (п. 5.2). Президент по должности является Председателем Совета, осуществляет общее руководство Советом, Президиумом Совета Автономии (п. 5.5). В то же время члены Совета избираются Съездом по той же процедуре, что и Президент (п. 5.2), а члены Президиума избираются Советом автономии из своего состава (п. 5.9). Таким образом, Президент не участвует в формировании Совета, Президиума, но руководит их работой.

Наряду с уставами, которые нуждаются в уточнении используемых формулировок, приняты уставы автономий, в которых более точно определены положение совета и председателя (президента), если они на равных избираются общим собранием (съездом). Так, согласно Уставу Сочинской городской татарской национально-культурной автономии высшим органом автономии является Конференция, которая избирает Совет. Председатель избирается Советом из своего состава. В перерывах между Конференциями деятельностью Автономии руководит Совет (п. 5.1, 5.2).

Или, например, согласно Уставу Федеральной национально-культурной автономии российских цыган высшим органом Автономии является Съезд Автономии (п. 5.1). В период между Съездами руководящим органом Автономии является Региональный Совет, который

избирается Съездом (п. 5.2, 5.3). Региональный Совет избирает Президента Совета Автономии (п. 5.4.1). Из состава членов Совета избираются заместители Президента (п. 5.4.3).

Согласно Уставу Федеральной национально-культурной автономии курдов высшим руководящим органом Автономии является Съезд, который избирает членов Совета – руководящего органа Автономии в период между Съездами (п. 5.1, 5.6). Совет избирает из своего состава Председателя, заместителей (п. 5.11).

Подобные подходы представляются оптимальными¹. В случае, если Председатель избирается Советом, он имеет право организовывать его работу (для того и избран). Если же Председатель и Совет избраны Общим собранием Автономии, руководство Советом для Председателя оказывается проблематичным, поскольку данные высшие органы, будучи равными по положению, могут лишь согласовывать решения друг друга.

Интересны положения Устава Федеральной еврейской национально-культурной автономии, предусматривающие институт *сопредседателей*. Согласно Уставу коллегиальным руководящим органом в промежутках между Конференциями является Правление Автономии, состоящее из трех Сопредседателей, каждый из которых является исполнительным органом Автономии (п. 4.9, 4.10, 4.12). Подразумевается, что каждый сопредседатель обеспечивает исполнение решений руководящих органов Автономии в соответствующей региональной национально-культурной автономии, представителем которой он является, поскольку Сопредседатели избираются на Конференции Автономии из числа таких представителей (п. 4.12 Устава). Данная процедура (представительство от региональных автономий, осуществляющее исполнительные полномочия) примечательна тем, что могла бы быть использована региональными автономиями в случае создания ими органов межрегиональной координации деятельности.

Органы межрегиональной координации деятельности различных национально-культурных автономий занимают особое место среди органов национально-культурной автономии. Такие органы созданы, например, входящими в структуру Федеральной национально-культур-

¹ Видимо, было бы разумно наиболее удачные варианты организационного построения национально-культурных автономий обсуждать в консультативных органах по вопросам национально-культурных автономий при соответствующих государственных органах. Более того, в перспективе не исключено предложение ими модельных уставов национально-культурных автономий различного уровня. Это значительно облегчило бы задачу консолидации представителей этносов, особенно на местном уровне, когда имеются ограниченные ресурсы для подготовки полноценных документов для создания указанных объединений.

ной автономии «Российские немцы» региональными национально-культурными автономиями (Саратовской, Челябинской областей, Татарстана и др.). Они образовали Межрегиональный совет. Однако процедура создания координационных органов и их цели таковы, что они не влекут за собой образование федеральных национально-культурных автономий. В этой связи Закон «О национально-культурной автономии» предусматривает возможность образования органов межрегиональной координации без образования межрегиональной национально-культурной автономии. Это позволяет оперативно решать различные задачи, например, создавать упомянутые органы для проведения разовых мероприятий и т.д. Кроме этого, в таком же порядке может осуществляться взаимодействие национально-культурных автономий различных этнических общностей (создание межрегиональной национально-культурной автономии для этих целей не может быть применено). На наш взгляд, указанная форма взаимодействия национально-культурных автономий является приемлемой и на уровне его осуществления в федеральных округах.

§ 4. Права и обязанности национально-культурной автономии

Правовой статус национально-культурной автономии определяется ее положением как общественного объединения¹ и находит выражение в правах и обязанностях. Закрепление прав и обязанностей национально-культурной автономии законом создает условия для осуществления действенных мер по сохранению национальной культуры и самобытности, позволяет устанавливать необходимые отношения с государственными органами и иными общественными объединениями, в том числе по вопросам финансовой поддержки, совместного проведения мероприятий и другим вопросам.

Права и обязанности национально-культурной автономии, их классификация в основном соответствуют аналогичному перечню прав и обязанностей, классификации у общественных объединений. Как общественное объединение национально-культурная автономия обладает *политическими правами* (например, выступление с инициативами по различным вопросам общественной жизни, внесение соответствующих предложений в органы государственной власти; проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования и др.), *экономическими правами* (право собственности на имущество, право на получение

¹ См. § 3 главы I.

земельных участков, необходимых для осуществления деятельности, и т.п.), *социально-культурными правами* (реализация культурных программ, свобода творчества – организация выставок, театров, музеев и т.д., воспитание подрастающего поколения – открытие детских садов, школ, других учебных заведений, учреждение средств массовой информации и т.п.

Эти права обеспечиваются различными средствами, в том числе юридическими. Национально-культурная автономия как общественное объединение вправе обращаться в органы государственной власти (в том числе в суд) с целью защиты от противоправных посягательств, отстаивать свои законные интересы путем судебных исков, она вправе представлять в суде интересы своих членов, других граждан по их просьбе.

Наряду с охарактеризованными выше правами, общими для всех общественных объединений, в Законе «О национально-культурной автономии» закреплены более конкретные права национально-культурной автономии, в том числе в различных областях духовной жизни. Их своеобразие состоит в том, что они имеют служебное назначение – обеспечение соответствующих прав граждан.

В целях обеспечения *права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенным этническим общностям*, национально-культурные автономии могут:

- образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке;

- учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;

- разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке (ст. 11).

В целях обеспечения *права граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры* национально-культурные автономии могут:

- создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

- организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

- проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;

- содействовать организации национального краеведения, охране национальных памятников истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

- учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами;

- издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках;

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры;

- разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

- заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры (ст. 13).

Важное значение для реализации перечисленных прав, развития культуры этносов, независимо от того, имеют они свои национально-культурные автономии или нет, является использование национального языка, в том числе в той или иной его графической письменности.

Как известно, в мире существуют самые разные формы письменности: в Китае, Японии, Корее – иероглифическая, в Египте, Саудовской Аравии, Кувейте – арабская вязь, в Европе, как правило, письменность основана на латинском алфавите, в Болгарии, России и некоторых других странах используется кириллица и т.д. Для тех этносов, которые находятся в государстве в состоянии национального меньшинства и не имеют собственной письменности, перевод их языка на ту или иную графическую основу происходит сравнительно легко, хотя иногда приходится вносить в графику некоторые уточнения, ставить на буквах определенные знаки, вводить дополнительные буквы, поскольку вос-

принимаемая графика не дает возможности выразить некоторые языковые нюансы. Так было, например, с французским, польским, чешским и некоторыми другими языками, когда в латинских буквах были введены особые обозначения. Иная ситуация складывается, когда мы переводим на новую графическую основу язык этноса, для которого уже многие годы использовалась определенная графика и на ней уже сложилась определенная литература. Еще сложнее обстоит дело, когда в федеративном государстве, как в России, субъекты Федерации имеют этнические названия (республики, автономная область, автономные округа) и собственные государственные языки (республики в Российской Федерации). В этих условиях замена привычной графической письменности может вызвать непонимание и, как следствие, национальные трения.

В то же время важно учесть, что единство графической основы языка вытекает из конституционных требований единства государства, его экономического и правового пространства. Общая графика в данном случае имеет огромное значение, в том числе для экономических и культурных отношений различных этносов – субъектов Федерации. Как известно, в Китае считают, что единство государства сложилось и упрочилось в значительной мере благодаря единой (иероглифической) письменности, в результате применения которой лица и этносы с разным произношением при обозначении тех или иных явлений находили общий язык. Для того чтобы реализовать объективную необходимость единой графики письменности в государстве, необходимо найти соответствующие формы, провести необходимую подготовительную, в том числе и разъяснительную, работу среди этносов, национально-культурных автономий. Непродуманные, поспешные меры могут нанести вред укреплению единства этносов в многонациональной стране.

Классификация прав национально-культурной автономии проводится, опираясь прежде всего на федеральное законодательство. Но такая классификация может быть осуществлена и по-другому. Богатый материал для этого предоставляют уставные документы различных автономий. Примером может служить уже упоминавшийся Устав Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России. Он закрепляет несколько групп прав.

Первую группу можно условно обозначить как права, осуществляемые при участии государственных органов: право получать поддержку со стороны органов государственной власти на реализацию конкретных программ и проектов национально-культурного развития; право обращаться в органы государственной власти и управления; право вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры и др.

Вторая группа прав направлена на информационное обеспечение деятельности национально-культурной автономии: право на создание средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать, издавать, распространять информацию на национальном языке.

Третья группа прав может быть обозначена как права, связанные с развитием национальной культуры, языка и самобытности. К ним относятся: право сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к ценностям национальных культур; содействовать возрождению и развитию художественных народных промыслов и ремесел; создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации; образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке; создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) на национальном языке; разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке и др.

В Уставе Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России нет указания на то, что право на национально-культурную автономию азербайджанцев России не является правом на национально-территориальное самоопределение. Иногда высказывается позиция, согласно которой такое указание должно быть включено в устав каждого национально-культурного образования, в том числе и местные, и региональные, и федеральные автономии. Но данное положение уже закреплено Федеральным законом, и такая прямая необходимость отсутствует.

Закон закрепляет лишь наиболее важные права. Перечень этих общих, наиболее существенных прав Закон оставляет открытым, вводя формулу, согласно которой «федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в

сфере образования и культуры» (ст. 4). В Уставе Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России перечень прав значительно расширен, но в целом соответствует положениям иных федеральных законов.

Однако при внимательном рассмотрении можно выявить определенные законодательные нестыковки. Так, в Уставе Автономии закрепляется право участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном языке. В целом это отвечает норме Закона «О национально-культурной автономии» (ст. 11). Однако если обратиться к Закону «Об образовании», то можно обнаружить, что такому праву национально-культурной автономии не корреспондирует ни одно его положение. Законом лишь предусматривается два уровня образовательных стандартов – федеральный и национально-региональный. Однако механизм привлечения национально-культурных автономий к процессу их создания законодательно не устанавливается. Возникает проблема: или Закон «Об образовании», а вместе с ним и Закон «О национально-культурной автономии» поспешили с закреплением такого права, или положения первого требуют дополнений и изменений. В любом случае подобные пробелы должны восполняться, даже если на первый взгляд они носят технико-юридический характер.

В Уставе Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан¹ особого внимания заслуживает закрепление права Автономии на получение финансовой помощи. В Уставе говорится, что Автономия имеет право получить финансовую или иную поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, получать льготы по налогам, сборам и кредитам (п. 3.1). Анализ программного документа этой общественной организации, а точнее, приложения к нему (оно называется «Практические мероприятия по решению этнических проблем татарского народа»), показывает, что из 87 конкретных заложенных в нем позиций 51 рассчитана на госбюджетное финансирование, 7 – на частичное дотирование из этого же источника; остальные предполагается реализовать за счет собственных средств.

Согласно названному Уставу Автономия также вправе:

– создавать негосударственные (общественные) учреждения татарской культуры (театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и науки);

¹ Полное название «Устав национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан – регионального отделения Федеральной национально-культурной автономии татар».

- учреждать национальные школы и вузы;
- организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства;
- учреждать средства массовой информации;
- разрабатывать учебники по татарскому языку, литературе, истории и культуре татар с участием государственных учреждений;
- добиваться выделения электронного времени на государственных электронных СМИ и т.д. (п. 2.11, 3.3).

Все эти пункты в приложении к программе конкретизированы так, что сфера интересов Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан выходит далеко за пределы лишь негосударственных учреждений образования и культуры. В частности, в качестве задач этой организации предусматривается:

- создание педагогических, культурно-просветительных и иных колледжей с татарским языком обучения;
- организация факультетов: татарского языка, литературы, истории и культуры – в Башгосуниверситете, Башгоспединституте, Бирском и Стерлитамакском госпединститутах (включая открытие кафедр истории и культуры татарского народа); издание художественного общественно-политического журнала на татарском языке, открытие драмтеатра в г. Салавате, организация труппы татарской песни и танца в филиалах Башгосфилармонии в городах Уфе, Туймазы, Салавате, Кумертау;
- подготовка однотомной и многотомной истории татар Башкортостана, научно-популярной книги «Татары Башкортостана», книг «Быт татарской семьи», «Антология народного фольклора татар», «Татарские сказки» и др.;
- объявление конкурса и издание учебников для вузов по татарскому языку, литературе, истории татар Башкортостана, культуре татарского народа;
- увеличение на телевидении и радио времени передач на татарском языке с выходом к 2025 г. на круглосуточное вещание на татарском языке (п. 1.1.7, 1.1.8, 5.1, 5.2).

Как мы видим, права национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан закреплены в Уставе с завидной тщательностью и казуистичностью. С одной стороны, такой подход имеет черты еще и программно-документного характера, и это хорошо, поскольку сразу прорисовываются намерения данной общественной организации. С другой стороны, закрепление прав, явно выходящих за пределы компетенции автономии (например, в части обязательного создания государственных учреждений образования и культуры), представляется, к сожалению, неадекватным реальности.

Одним из прав национально-культурной автономии, как уже отмечалось, является право обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления. Нередко в региональной практике случается, что представители национально-культурных автономий обращаются в органы власти с предложениями, носящими весьма спорный характер. Так, Оренбургский областной татарский общественный центр ставил вопрос о включении в Устав области следующих положений:

- о выделении квот при выборах в областное Законодательное Собрание для депутатов, представляющих все национальности Оренбуржья, с правом выдвижения кандидатов от национально-культурных центров и выборами по отдельному списку;

- о создании двухпалатного Собрания, в одну из палат которого входили бы депутаты от всех этнических групп области, или действующей Ассамблеи народов Оренбуржья¹.

Закон «О национально-культурной автономии», другие федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации не только закрепляют определенные права национально-культурных объединений, но и устанавливают материальные, организационные, правовые и иные гарантии этих прав. К числу таких гарантий относятся право собственности национально-культурной автономии, обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, в том числе при получении соответствующего образования, права на сохранение и развитие национальной культуры, финансирование национально-культурных автономий из средств бюджетов различных уровней, другие специальные государственные меры поддержки (создание специальных фондов, установление льгот по налогам, сборам и кредитам и др.).

Многое в реализации этих положений зависит от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой сфере имеется достаточно большой положительный опыт. Так, отличительной чертой программы Пермской области «Поддержка развития национальных культур народов Прикамья» является ее комплексный и межведомственный характер. Предусмотрены, в частности, конкретные меры в области сохранения и развития национальной культуры, образования, средств массовой информации, видов спорта, конкретная поддержка деятельности национально-культурных автономий, организация научных исследований. Во исполнение областной программы в городах и

¹ См. более подробно: Проблема самодостаточности этносов: теоретико-методологические вопросы. Казань, 1998. С. 97.

районах области разработаны и реализуются при поддержке органов местного самоуправления аналогичные программы и планы.

В Администрации Омской области разрабатывается программа по сохранению и развитию культуры российских немцев Омской области. Готовится программа развития национального образования.

В Мурманской области по распоряжению Губернатора создано Областное общественное собрание, в которое входят 90 общественных объединений, в том числе 6 национально-культурных обществ и одна Национально-культурная автономия украинцев Мурманской области. Администрацией области решается вопрос о создании национально-культурного центра.

Активная поддержка национальных общественных объединений оказывается Администрацией Курганской области. По ее инициативе заключаются соглашения о социальном партнерстве в области межнациональных отношений между Администрацией области и общественными национальными объединениями. В целях развития культур народов Зауралья заключены и выполняются соответствующие договоры и соглашения о сотрудничестве между Курганской областью и Башкортостаном, Татарстаном, Северо-Казахстанской, Кустанайской областями Республики Казахстан.

При содействии Администрации Краснодарского края создан Центр национальных культур г. Краснодара, координирующий деятельность 24 национальных общественных объединений, из которых 2 городских и 22 краевых. В национальных общественных объединениях, в частности, представлены адыги, армяне, ассирийцы, белорусы, греки, евреи, казаки, курды, молдаване, осетины, поляки, русские, татары, украинцы.

Достаточно полную реализацию прав национально-культурной автономии демонстрируют финны в Республике Карелия. Финский язык изучается в школах и вузах Республики, ежедневно звучит по радио и телевидению. Регулярно выходят газеты и журналы на финском языке, издаются литературные произведения. Налажено поступление печатной продукции из Финляндии. Действует национальный театр. Причина успеха – активность национально-культурной автономии с максимальным использованием возможностей, предоставленных законодательством, а также, безусловно, не в последнюю очередь заинтересованное содействие республиканских органов.

Принципиальное значение имеет характер использования широких прав, предоставленных национально-культурным автономиям. Осуществление права на национально-культурную автономию, как и реализация ею установленных законодательством прав не должны нано-

силь ущерб интересам других этнических общностей (ст. 4 Закона «О национально-культурной автономии»).

В отличие от перечня специфических прав, Закон «О национально-культурной автономии» не содержит отдельных положений об особых обязанностях автономии. Они закреплены Законом «Об общественных объединениях». Вместе с тем положения Закона «О национально-культурной автономии» свидетельствуют об определенных особенностях обязанностей, возложенных на национально-культурные автономии. Национально-культурная автономия в своей деятельности обязана учитывать интересы других этнических общностей, ограждать их от нанесения возможного ущерба (вольного или невольного).

В уставах отдельных национально-культурных автономий иногда говорится о других обязанностях. Так, среди обязанностей Устав Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России называет: соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, касающихся сферы ее деятельности, а также норм, предусмотренных ее Уставом; ежегодную публикацию отчета об использовании своего имущества или обеспечение доступности ознакомления с указанным отчетом; ежегодное информирование Министерства юстиции РФ о продолжении своей деятельности с указанием действительного местонахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителе.

§ 5. Акты национально-культурной автономии

По кругу решаемых вопросов акты национально-культурной автономии относятся к локальным актам, сфера действия которых ограничена рамками одной или нескольких организаций, и могут быть нормативными (например, положения о национально-культурных автономиях – уставы) и ненормативными, имеющими индивидуальное действие (например, выдача за счет выделенных национально-культурной автономии средств государственного бюджета материальной помощи конкретным лицам – участникам автономии). Национально-культурные автономии используют в своей деятельности и акты политического и программного характера, содержащие заявления, декларации, обращения автономий, задачи и цели их деятельности.

Можно выделить и группу актов, не связанных с уставными целями автономии, – по вопросам регулирования трудовых отношений, хозяйственным вопросам и т.п.

Нормы, содержащиеся в актах национально-культурных автономий, не являются правовыми. Правовыми могут быть признаны лишь те нормы, которые так или иначе санкционированы государством. Нормотворческая деятельность национально-культурных автономий направлена на регулирование «внутриавтономных» отношений, в частности на определение структуры автономии, на установление основ взаимоотношений между различными органами, а также между органами и участниками автономии и т.д. Такие нормы неразрывно связаны с принципами участия в общественных организациях и распространяют свое действие только на участников данной национально-культурной автономии, являясь для них обязательными, что обусловлено добровольным желанием каждого вступающего в автономию соблюдать устав и все решения организации.

Основополагающим нормативным актом национально-культурной автономии является ее устав. Закон «О национально-культурной автономии» (ст. 5) определяет, что уставом обязательно должны быть урегулированы организационные основы национально-культурной автономии с учетом специфики расселения граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенным этническим общностям. Кроме того, названный Закон относит к ведению автономии определение порядка формирования, функций и названия органов ее управления, т.е. вопросы, которые в соответствии с федеральным законодательством об общественных объединениях также разрешаются уставами.

Согласно Закону «Об общественных объединениях» устав национально-культурной автономии должен утверждаться (приниматься) учредительным съездом (собранием, конференцией) ее членов и предусматривать:

- 1) название, цели национально-культурной автономии;
- 2) структуру национально-культурной автономии, ее руководящие и контрольно-ревизионный органы, территорию, в пределах которой автономия осуществляет свою деятельность;
- 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в национально-культурной автономии, права и обязанности ее членов;
- 4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов, сроки их полномочий, местонахождение постоянно действующего руководящего органа;
- 5) порядок внесения изменений и дополнений в устав национально-культурной автономии;
- 6) источники формирования денежных средств и иного имущества, права национально-культурной автономии и структурных подразделений по управлению имуществом;

7) порядок реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии.

В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности национально-культурной автономии, не противоречащие законам.

Ни Закон «О национально-культурной автономии», ни Закон «Об общественных объединениях» не содержат положений, которые бы специально оговаривали порядок принятия иных актов органами управления автономий, определяли бы их структуру и содержание. Тем не менее некоторые сведения об этих актах можно получить из уставов национально-культурных автономий.

Акты национально-культурных автономий принимаются их руководящими органами – съездами (собраниями, конференциями), советами (правлениями), председателями (президентами). Поэтому различают *акты, принимаемые коллегиально и единолично*.

Коллегиально принимаются наиболее важные акты автономии, такие как устав автономии, программа (основные направления) ее деятельности, положения о руководящих органах, а также акты, регулирующие деятельность самого коллегиального органа (например, регламент Съезда в Федеральной лезгинской национально-культурной автономии).

Помимо этого высшие коллегиальные органы решают вопросы реорганизации или ликвидации автономии, формирования других руководящих органов автономии, утверждают отчеты руководящих органов о проделанной работе.

В актах коллегиальных руководящих органов, действующих в период между сессиями высших органов, как правило, определяются:

- место и дата проведения высшего органа управления автономии – съезда (конференции);
- нормы представительства на съезд (конференцию);
- порядок осуществления контроля за выполнением решений, принятых высшим органом управления автономии;
- планы мероприятий автономии, прежде всего связанные с расходованием финансовых средств.

Решения коллегиальных органов обычно оформляются протоколом и, как правило, принимаются открытым голосованием простым большинством голосов. Тайное голосование может быть предусмотрено для выборов руководящих органов. Квалифицированным большинством голосов, как правило, принимается устав национально-культурной автономии, а также решение о реорганизации или ликвидации автономии.

Так, для принятия Устава Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы» необходимо не менее двух третей голосов делегатов Съезда (п. 5.4 Устава), а для принятия Устава Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области – не менее трех четвертей голосов присутствующих на Общем собрании членов Автономии (п. 4.5 Устава).

При этом, как уже отмечалось, в обязательном порядке предусматривается кворум (количество присутствующих членов коллегии, позволяющее ей принимать решения). Так, согласно Уставу Федеральной национально-культурной автономии курдов Российской Федерации заседания Совета (руководящего органа, действующего в период между Съездами Автономии) правомочны при наличии более половины членов Совета (п. 5.10). «Заседания Регионального Совета... правомочны, если в их работе принимают участие более половины членов Совета» (п. 5.4.2 Устава Федеральной национально-культурной автономии российских цыган).

Председатель (или президент) автономии, а также председатель совета автономии осуществляют оперативное руководство ее деятельностью и принимают единолично текущие решения по основным вопросам в целях исполнения основополагающих решений автономии, которые, как правило, оформляются приказами и распоряжениями. Принятие решений названными лицами не должно затрагивать компетенции других руководящих органов. Кроме этого, председатель (президент) подписывает решения, обращения и другие документы от имени автономии или ее совета.

Актами руководящих должностных лиц (председателей, президентов), как правило, обеспечивается решение следующих вопросов:

- общее руководство повседневной деятельностью автономии;
- организация работы коллегиальных руководящих и исполнительных органов автономии;
- удостоверение подлинности финансовых и распорядительных документов автономии;
- представление автономии в органах государственной власти Российской Федерации, в различных зарубежных организациях.

На председателя (президента) автономии возложена обязанность по принятию актов по кадровым вопросам сотрудников аппарата автономии.

Согласно законодательству национально-культурные автономии вправе заключать договоры:

- неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение

образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке (ст. 11);

– неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры (ст. 13);

– федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации об оказании национально-культурным автономиям финансовой поддержки, если заключение такого договора необходимо (ст. 20);

– учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм о предоставлении национально-культурным автономиям эфирного времени, периодичности, продолжительности передач и языке, на котором предполагается вести передачи (ст. 15).

Таким образом, акты национально-культурной автономии отражают не только ее деятельность, но и организационное построение. Однако содержание актов национально-культурной автономии связано прежде всего с особенностями ее статуса – осуществлением определенных законом функций по вопросам защиты национальной самобытности.

Глава III

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

§ 1. Государство, общественные объединения и национально-культурная автономия

Необходимость проведения последовательной национальной политики в современных российских условиях очевидна. Однако на практике ее ресурс (организационно-правовой, материальный, информационный) зачастую оказывается довольно слаб. Органы власти в полной мере не используют имеющиеся у них возможности. Не всегда осуществляются последовательная защита равноправия национальностей, формирование демократической культуры межнационального общения на основе принципов толерантности. Не до конца налажены механизмы постоянного и заинтересованного диалога между государственными органами и национальными объединениями.

Все это создает разрыв между официальными программами развития национальных культур, языков, образования и реальным положением вещей. Исправить это можно установлением, например, правильных взаимоотношений, взаимодействия национально-культурных автономий с государственными и муниципальными органами, а также с общественными организациями – партиями, профсоюзами, женскими, молодежными и другими объединениями. Законодательная основа для этого достаточна.

Основные формы взаимодействия национально-культурных автономий с государственными органами закрепляются в Законе «О национально-культурной автономии». Наиболее общий характер такого взаимодействия состоит в создании государственными органами приемлемых условий для осуществления национально-культурными

автономиями своих прав в области обеспечения прав граждан на сохранение и развитие национальной культуры, языка, традиций и т.д.

С учетом особенностей статуса национально-культурной автономии (в том числе по отношению к другим общественным объединениям) можно выделить следующие основные формы взаимодействия государства и национально-культурной автономии:

- представительство национально-культурных автономий при органах государственной власти;
- консультирование национально-культурными автономиями государственных органов (в случае их обращения) по вопросам принятия решений, касающихся национально-культурного развития;
- подготовка национально-культурными автономиями проектов программ в области сохранения родных языков, развития образования, национальных культур;
- использование национально-культурными автономиями государственных средств массовой информации;
- отчет национально-культурных автономий о целевом использовании выделенных им государственных финансовых средств.

Согласно Закону «О национально-культурной автономии» взаимодействие выстраивается по двум основным направлениям.

1. Обеспечение права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка.
2. Обеспечение права на сохранение и развитие национальной культуры.

Осуществляя эти задачи, государственные органы обязаны содействовать национально-культурным автономиям в издании книг, выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на национальных (родных) языках, обмене теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Для реализации взаимодействия национально-культурной автономии с государственными органами могут быть созданы специальные структуры с консультативными функциями. Законом «О национально-культурной автономии» предусматривается создание особых совещательных органов из представителей национально-культурных автономий. Целью их создания является содействие органам власти в разработке стратегии и тактики национальной политики. Статья 7 Закона определяет правовой статус таких органов, получивших наименование «консультативные советы по делам национально-культурных автоно-

мий». Предусматривается трехуровневая структура: подобные советы могут создаваться на федеральном уровне (при Правительстве РФ); региональном уровне (при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации); на местном уровне (при органах местного самоуправления). Все консультативные советы являются совещательными органами и действуют на общественных началах.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ наделяется следующими основными функциями:

- осуществляет согласование деятельности национально-культурных автономий, содействует установлению и укреплению связей между ними;
- представляет и защищает в органах государственной власти Российской Федерации культурные и социальные интересы этнических общностей;
- участвует в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;
- осуществляет консультирование Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по национальным проблемам граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Порядок образования, деятельности и ликвидации консультативных советов или иных совещательных органов по делам национально-культурных автономий при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Иногда это координационные советы, состоящие из представителей органов государственной власти и органов национально-культурной автономии. В некоторых случаях такие органы возглавляет представитель автономии, иногда – представитель государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в том числе вице-губернатор).

Так, в Оренбургской области при Главе Администрации создан Совет по делам национальностей, заседания которого проходят раз в квартал. Совет рассматривал, в частности, следующие вопросы:

- о состоянии и перспективах развития этносоциального положения российских немцев на территории Оренбургской области;

– о ходе выполнения договоров о сотрудничестве в сфере культуры и образования между Оренбургской областью, Татарстаном, Башкортостаном;

– о работе Оренбургского областного татарского общественного центра по реализации модели региональной национальной политики Оренбургской области.

В Пермской области функционирует Координационный совет по национальным вопросам при Администрации области. Совет распространял положительный опыт работы Пермской еврейской национальной-культурной автономии, Областного центра марийской культуры по сохранению и развитию культуры марийской населения Прикамья, Национально-культурной автономии татар и башкир по реализации региональной программы «Поддержка развития национальных культур народов Прикамья» и др.

В Ростовской области национально-культурные автономии сотрудничают с Администрацией области в рамках Консультативного совета представителей общественных организаций национальных групп, созданного по распоряжению Губернатора области. Совет функционирует как экспертный и информационно-консультативный орган, обеспечивающий деятельность Администрации в области гармонизации межнациональных отношений в регионе.

В Саратовской области создан Координационный межнациональный совет при Губернаторе области. С его помощью осуществляется согласование основных мероприятий национально-культурных автономий. Заметна роль Комитета национальной политики и межрегиональных связей Министерства внешнеэкономических связей Саратовской области, помогающего национально-культурным автономиям, национальным общественным объединениям разрабатывать и согласовывать планы, мероприятия и проекты.

При Администрации Магаданской области распоряжением Губернатора создан Общественный совет по национально-культурным вопросам этнических общностей и групп. Совет возглавляет заместитель Губернатора.

В Курганской области функционирует общественный орган – Консультативный совет по проблемам национальных отношений при Администрации Курганской области. В его состав входят представители национальных общественных объединений народов Зауралья. Благодаря деятельности Совета заключено соглашение о социальном партнерстве в сфере межнациональных отношений между Администрацией области и общественными национальными объединениями, осуществлены другие мероприятия по обеспечению благополучия в области национальных отношений.

В ноябре 1997 г. Администрацией Приморского края принято постановление Губернатора о создании на представительной основе Консультативного совета по делам национальностей при Губернаторе края.

При Администрации Тюменской области работают Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, а также Координационный совет областных, национальных ассоциаций и обществ, Общественно-политический консультативный совет, Экспертный совет по защите интересов государственного языка. Утверждена Концепция национальной политики в регионе и программа ее реализации до 2005 г.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований также могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований. Так, например, в г. Саратове успешно функционирует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при мэре.

Вместе с тем практика реализации Закона «О национально-культурной автономии» нередко дает сбой. Так, два заседания Консультативного Совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ (образован постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1996 г. № 1517)¹, которые состоялись в 1999 г., имели в основном организационный характер. После этого постоянная работа данного органа прервалась и была продолжена только в 2000–2001 гг. Причина такого перерыва во многом обусловлена отсутствием финансирования национально-культурных автономий из средств федерального бюджета. Исключение в этом смысле составила лишь Федеральная национально-культурная автономия «Российские немцы», т.к. финансирование всех видов ее деятельности идет в соответствии с межправительственными соглашениями России и ФРГ.

Начиная с 2002 г. практическая работа оживилась. Впервые проведена встреча руководителей федеральных национально-культурных автономий с Председателем Государственной Думы Г.Н. Селезневым. В ходе встречи были обсуждены важнейшие проблемы совершенствования правовых основ развития национально-культурных автономий в Российской Федерации. Как отметил в своем выступлении Г.С. Деметр (Президент Федеральной национально-культурной автономии российских цыган), за 500 лет проживания цыган в России представитель

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 160.

этого народа впервые приглашен для участия в разговоре на таком высоком государственном уровне¹.

В настоящее время деятельность Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ значительно активизировалась.

Совет продолжил работу по сотрудничеству с федеральными органами исполнительной власти. Руководители министерств выступают на Совете с информацией по вопросам, связанным с развитием культуры представителей различных этнических общностей. Принимаются конкретные решения по формам и методам взаимодействия национально-культурных автономий с государственными органами, общественными объединениями. Особое внимание уделяется вопросу воспитания взаимоотношения между гражданами различных национальностей, разработке эффективных мер по предотвращению проявлений вражды, розни и т.д.

Совет возглавляет Председатель – Министр Российской Федерации по делам национальностей, в состав Совета входят члены Совета – Председатель Совета Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России», руководители всех федеральных национально-культурных автономий, представители национальных общественных объединений, представители федеральных органов исполнительной власти, тесно взаимодействующих с национально-культурными автономиями (Минюста России, Минкультуры России, Минпечати России), а также представители ведущих научных учреждений страны, где ведутся исследования современных проблем национально-культурной автономии (Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

На заседаниях Совета рассматривались, например, следующие вопросы:

- об участии федеральных национально-культурных автономий в проведении Всероссийской переписи населения 2002 г. (май 2002 г.);
- о проекте федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона «О национально-культурной автономии» (май 2002 г.);
- о ведении реестра национально-культурных автономий (май 2002 г.);
- о состоянии дел со СМИ на национальных языках, о проблемах национально-культурных автономий и национальных общественных объединений в освещении СМИ (июль 2002 г.);

¹ См.: Взаимодействие национально-культурных автономий с органами государственной власти Российской Федерации (по итогам встречи Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева с руководителями федеральных национально-культурных автономий). М., 2002. С. 21, 22.

- о подготовке предложений по финансированию из федерального бюджета мероприятий федеральных национально-культурных автономий в 2003 г. (июль 2002 г.);
- о ходе работы над законопроектом «О противодействии экстремистской деятельности» (июль 2002 г.);
- о ходе реализации федеральной целевой программы на 2001–2005 гг. «Формирование установок толерантного сознания и профилактики экстремизма в российском обществе (июль 2002 г.);
- о подготовке встречи руководителей федеральных национально-культурных автономий с Председателем Правительства РФ М. Касьяновым (октябрь 2002 г.);
- о предложении Ассамблеи народов России объявить 2004 г. Годом дружбы народов и единства России (октябрь 2002 г.);
- о создании печатных органов Консультативного совета по делам национально-культурной автономии при Правительстве РФ (октябрь 2002 г.)¹.

Закон «О национально-культурной автономии» большое внимание уделяет вопросам, связанным с *предоставлением национально-культурным автономиям возможности использования услуг средств массовой информации* для информирования о собственной деятельности.

Закон устанавливает, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддерживают и поощряют негосударственные средства массовой информации, безвозмездно предоставляющие национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности. В соответствии с этим государственные аудиовизуальные средства массовой информации предоставляют национально-культурным автономиям эфирное время, периодичность и продолжительность которого, а также язык, на котором ведутся передачи, определяются договорами с учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм. В федеральных программах финансовой и организационной поддержки средств массовой информации должна предусматриваться помощь тем из них, которые учреждены или принадлежат национально-культурным автономиям. Такие же формы поддержки должны быть предусмотрены и в программах субъектов Российской Федерации и местных программах финансовой и организационной поддержки средств массовой информации.

Органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации поддерживают в рамках программ национально-культурного развития деятельность созданных в их регионах национально-культур-

¹ Текущий архив Консультативного совета по делам национально-культурной автономии при Правительстве Российской Федерации (май–октябрь 2002 г.).

ных автономий, предоставляют помещения, помогают в издании газет, уделяют внимание организации обучения на национальных языках, предоставляют эфирное время на радио и телевидении.

Деятельность национально-культурных объединений освещается в передачах национального теле- и радиовещания «Истоки» Пермской государственной телерадиокомпании «Т 7». В течение уже 6 лет издается областная газета «Халыкчишмэс» («Народный источник») на татарском языке, учредитель которой – национально-культурная автономия татар и башкир Прикамья. В Бардымском районе области выходит газета «Тан» («Утренняя заря»). Работает национальное книжное издательство. Национальным объединением татар и башкир г. Чайковского издается газета «Якташлар» («Земляки»). Пермская еврейская национально-культурная автономия издает газету пермских евреев «День за днем».

В Тюменской области ведутся передачи областной и местных теле- и студий на татарском, чувашском, украинском, немецком, казахском, ненецком, хантыйском, мансийском, польском языках. Издаются газеты на татарском языке «Янарыш», ненецком «Нарьяна Нгерм», хантыйском «Ханты-Ясанг», мансийском «Луима Серипос». Выпускаются страницы областных газет, рассказывающие о жизни украинцев, чувашей, ненцев в Тюменской области.

В Оренбургской области зарегистрированы и издаются областные газеты «Яна вакыт» (татарская), «Оренбург цайтунг» (немецкая), «Караван Сарай» (башкирская), «Айкап» (казахская). Имеются периодические издания – газеты «Оренбургская криница» (украинская), «Лисьма-пря» (мордовская). С 1996 г. Администрация области является учредителем четырех газет: татарской, башкирской, немецкой и казахской.

В Сахалинской области в самой северной ее части (Охтинский район) ведется радиовещание на нивхском языке. Издается нивхская газета «Нивх диф» («Нивхское слово»). С 1996 г. она получила статус областной газеты. По причине нерегулярного целевого финансирования газета и радиовещание на нивхском языке находятся на грани закрытия.

Кроме этого, на Сахалине издается общественно-политическая газета на корейском языке «Се коре синмун» («Новая корейская газета»). Не прекращается областное радиовещание на корейском языке.

В Хабаровском крае корейская ассоциация «Корейская культура» издает газету «Корейское общество». Свой печатный орган – газету «Вестник Шалом» – имеет Хабаровское краевое еврейское культурно-просветительское общество «Шалом». Редакция газеты поддерживает связи, обменивается информацией с подобными изданиями в г. Санкт-Петербурге, Омске, Кишиневе и других городах.

Федеральные, региональные национально-культурные автономии представителей народов, давших наименование республике или автономному округу, автономной области, и органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и упомянутых субъектов Российской Федерации. Как уже говорилось, такая программа разработана и осуществляется в Бурятии (Концепция государственной национальной политики Республики Бурятия и двухгодичные планы первоочередных мероприятий Правительства Республики Бурятия по ее реализации, программное финансирование Всебурятской ассоциации развития культуры). Есть они в Карелии (Программа возрождения и развития языков и культуры карелов, вепсов и финнов Республики Карелия), Удмуртии (Концепция государственной национальной политики Удмуртской Республики, ее реализацию в тесном взаимодействии с национально-культурными объединениями осуществляет Комитет по делам национальностей при Правительстве Удмуртской Республики), Калмыкии (ежегодные программные мероприятия, например Дни славянской культуры и письменности, Дни корейской культуры с участием корейского театра «Чин-Сэн», Дни Балкарского театра) и других субъектах Российской Федерации.

По инициативе национально-культурных объединений, при их активном участии Советом Министров Удмуртской Республики утверждена Государственная программа Удмуртской Республики по сохранению и развитию удмуртского языка и языков народов, компактно проживающих в Удмуртской Республике, заключены договоры с Казанским и Чувашским университетами о подготовке кадров для татарских и чувашских национальных школ Тюменской области. Стремится поддерживать тесные контакты с государственными структурами Республики Татарстан Региональная татарская национально-культурная автономия (Саратовская область). Регулярно проходят встречи руководителей национально-культурных автономий с ответственными сотрудниками Госсовета, Правительства Республики Татарстан, мэрии г. Казани. Планируется организация летнего отдыха детей из Саратовской области в Республике Татарстан.

Не меньшее значение, чем взаимодействие с государственными органами, для эффективной деятельности национально-культурной автономии имеет и ее *взаимодействие с общественными объединениями*. Будучи по своему характеру и юридическим признакам обществен-

ным объединением, национально-культурная автономия не может существовать вне связи с ними, поскольку возможно пересечение интересов, ведение совместных взаимовыгодных программ.

По своему значению особое место в этом процессе занимает Ассамблея народов России. Она была зарегистрирована в Министерстве юстиции РФ 11 сентября 1998 г. как общероссийское общественно-политическое движение. Центральная идея создания Ассамблеи состояла не в формировании очередного общественного объединения, а представлялась как собрание, или своеобразное всенародное вече, Съезд народов России.

Сама идея созыва общегосударственного совещания народов многонациональной России не нова. В качестве механизма реализации государственной национальной политики ее формирование и проведение были предусмотрены в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. В этом документе, утвержденном Президентом страны, перед Ассамблеей были поставлены три задачи: 1) налаживание диалога между органами государственной власти и национальными общностями; 2) участие в законотворческом процессе; 3) осуществление миротворческой деятельности. Совершенно очевидно, что для установления доверительного и продуктивного диалога между государством и его народами надо, чтобы представители самих народов принимали посильное конструктивное участие в формировании стратегии развития и соответствующей этой стратегии национальной политики. Особое значение в этом диалоге имеют совместные разработки таких программ национально-культурного развития, которые предусматривали бы укрепление межнационального согласия и сотрудничества, согласование экономических, политических, исторических интересов, сочетание коллективных и частных форм землевладения и землепользования с учетом исторически наработанных форм традиционного хозяйствования.

Приоритетными задачами Ассамблеи народов России являются экспертиза законопроектов с точки зрения жизнедеятельности народов, разрешение межнациональных конфликтов, обеспечение прав человека и соблюдение международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Перед Ассамблеей ставилась и такая весьма широкая аналитическая задача, как изучение этнополитической ситуации в стране. Эта работа требует профессионализма и соответствующей квалификации и предполагает участие соответствующих органов исполнительной власти, обладающих информацией как статистического, так и содержательного плана: например, о демографической ситуации, уровне занятости населения и т.п.

Сами основатели и участники Ассамблеи народов России (Р. Абдулатипов, В. Михайлов и др.) полагают, что ее деятельность направлена на решение одной генеральной задачи, которую можно решать только в форме доверительного и компетентного диалога между государством и народами. Эта задача состоит в достижении внутренней государственной устойчивости и внешней стабильности, а также правового и твердого порядка, без которых никакая демократия и реформы не могут быть установлены и реализованы¹.

Практика показывает, что национально-культурные автономии наиболее часто осуществляют взаимодействие с такими видами общественных объединений, как политические партии, религиозные организации, некоммерческие организации, а также с иными национально-культурными автономиями. Взаимодействие с каждым из данных видов общественных объединений обусловлено различными целями и способами, что и составляет специфику такого взаимодействия. Рассмотрим некоторые аспекты.

Политические партии в Российской Федерации представляют собой общественные объединения граждан, созданные в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления граждан в органах государственной власти и местного самоуправления².

Практика последних лет выборов в органы законодательной и исполнительной власти, а также в органы местного самоуправления показывает, что нередко национально-культурные автономии участвуют в таких акциях путем, например, открытой официальной поддержки того или иного кандидата или избирательного блока³. Особенно ярко это проявляется в национальных субъектах Российской Федерации, где авторитет отдельных этнических объединений весьма высок. Законодательством не запрещается деятельность национально-культурных автономий по поддержке кандидатов на выборах. В то же время она не вполне согласуется с целями национальнокультурной автономии, закрепленными в Законе «О национально-культурной автономии».

Исходя из этих целей и специфики деятельности сама национально-культурная автономия не только может выдвигать кандидатов от собственного имени, но и участвовать в выборах в иных формах. Вместе с тем

¹ См., например: Движение Абдулатипова зарегистрировано в Москве // Коммерсант-daily. 1998. 12 сентября.

² См. ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» (далее – Закон «О политических партиях») // Российская газета. 2001. 14 июля.

³ См.: Информационный бюллетень о выборах в субъектах Российской Федерации за 1999–2000 гг. // Центральная избирательная комиссия. М., 2001. С. 29–41.

анализ Закона «О политических партиях» оставляет открытым вопрос о возможности или невозможности перерастания национально-культурной автономии в политическое объединение. Статья 11 указанного Закона, закрепляя способы создания политических партий, отмечает, что политическая партия может быть создана путем преобразования общероссийской общественной организации на собственном съезде. В то же время Закон «О национально-культурной автономии» оставляет вопросы реорганизации национально-культурных автономий в ведении Закона «Об общественных объединениях», где закреплены аспекты, позволяющие такого рода реорганизацию. Таким образом, из положений упомянутых Законов выводится гипотетическая возможность преобразования федеральной национально-культурной автономии в политическое объединение.

Сложным здесь является вопрос о членстве граждан. В законодательстве, как федеральном, так и региональном, этот вопрос четко не решен, нет единства и в уставных документах национально-культурных автономий¹. Эти и другие нюансы функционирования национально-культурных автономий делают весьма проблематичным их преобразование в политические объединения.

Весьма тесное *взаимодействие* отмечается между национально-культурными автономиями и религиозными объединениями. Данный факт представляется вполне естественным, поскольку часто культурное единение отдельных национальных меньшинств происходит (и исторически происходило) именно на основе совместного исповедания какой-либо религии. Особенно активно такие контакты просматриваются между религиозными объединениями мусульман и национально-культурными автономиями, традиционно исповедующими данную религию (татары, башкиры, дагестанцы, чеченцы и др.). Формы взаимодействия чаще всего сводятся к совместной организации национальных праздников, содействию друг другу в проповедовании религиозного учения, публикации различной литературы как светского, так и богословского содержания².

В последние годы в связи с возрастанием угрозы исламского экстремизма и сепаратизма некоторые национально-культурные автономии и религиозные деятели в России провозгласили стремление совместными усилиями бороться с такого рода проявлениями путем пропаганды, недопущения вовлечения молодежи в крайние религиозные течения и т.д. (например, в Дагестане)³.

¹ См. подробнее § 2, 3 главы I.

² См., например: Мухаметшин Ф.Н., Исаев Г.А. Республика Татарстан в зеркале общественного мнения. Казань, 1998.

³ См.: Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. М., 2000. С. 28–31.

Взаимодействие одних национально-культурных автономий с другими является одним из факторов установления взаимопонимания и доверия между отдельными этническими группами, составляющими меньшинство в том или ином регионе. От того, насколько такие контакты развиты, зависит сбалансированность и взаимный учет интересов, что необходимо для нормального развития объединений. Одной из форм взаимодействия между национально-культурными автономиями, которая уже получила распространение на практике, являются совместное представительство и совместная защита интересов этносов в органах государственной власти. Как уже упоминалось, именно совместные действия нескольких национально-культурных автономий в Приморском крае приостановили возможность принятия краевой Думой не соответствующего федеральной Конституции и Закону «О национально-культурной автономии» регионального закона о национально-культурных автономиях в Приморском крае.

§ 2. Взаимодействие в области сохранения, развития и использования национального (родного) языка

В Законе «О национально-культурной автономии» отмечается, что Российская Федерация обеспечивает социальную, экономическую и правовую защиту национальных языков на своей территории (ст. 8). В связи с этим органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны принимать следующие меры:

- обеспечивать проведение государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков;
- оказывать финансовую (за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств), организационную и иную поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков.

Такие меры осуществляются главным образом на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, причем содействие государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сочетается с закреплением права на получение участниками национально-культурных автономий обучения на родном языке. Они имеют также право на выбор языка обучения и воспитания, однако в рамках возможностей, предоставляемых системой образования.

Известно, что в Тюменской области работает 198 национальных школ, в том числе мансийских и хантыйских – 68, татарских – 121, башкирских – 4, чувашских и казахских – по 2. В них обучается 19 800 человек. В Тюменском государственном университете, Тобольском педагогическом институте и педагогическом училище, педагогических колледжах автономных округов созданы отделения по подготовке учителей национальных школ. С Казанским и Чувашским университетами заключены договоры о подготовке кадров для татарских и чувашских национальных школ Тюменской области. В областном институте повышения квалификации педагогических кадров функционирует лаборатория языка, культуры, истории сибирских татар, а в Тобольском педагогическом институте действует рабочая группа по изучению истории народов Западной Сибири.

В Омской области функционирует 29 немецких школ, 22 татарских, 17 казахских национальных школ, 11 факультативов при общеобразовательных школах по изучению казахского и татарского языков, 160 разновозрастных групп по изучению немецкого языка, областной лингвистический лагерь.

В Оренбургской области в рамках Программы реализации Модели региональной национальной политики готовятся педагогические кадры – преподаватели немецкого, татарского, казахского, мордовского языков (Оренбургский государственный педагогический университет, педагогический колледж № 3 г. Оренбурга, педагогические колледжи г. Орска и Бугуруслана). Для учителей, преподающих национальные (родные) языки, проводятся ежегодные семинары-практикумы. В 79 школах Оренбургской области (более 7 тыс. учащихся) изучается татарский язык как самостоятельный предмет. 2600 учащихся изучают татарский язык факультативно и в кружках. В 41 школе области дети изучают башкирский язык. В 4 школах изучается мордовский язык, в 2 школах – чувашский, в 2 – немецкий. Создано 15 групп по углубленному изучению украинского языка. На базе одной из школ г. Оренбурга изучают армянский язык. Ежегодно среди учащихся проводятся олимпиады по родному языку.

В Орловской области открыты еврейская и армянская воскресные школы. Национальные общественные организации Ростовской области также решают свои уставные задачи через открытие воскресных школ, классов, групп, в которых изучаются национальные языки, культура, история, обычаи.

В Саратовской области татарский язык изучается в 12 общеобразовательных школах. Число учащихся – около 1400 человек. Около 300 детей посещают 7 дошкольных учреждений, ведущих обучение и вос-

питание на татарском языке. В целях совершенствования преподавания татарского языка и литературы в декабре 1998 г. на базе Института повышения квалификации работников образования проведен областной семинар учителей с приглашением специалистов из города Казани. В 10 школах области созданы центры по изучению немецкого языка. Работают дошкольные учреждения с ранним изучением немецкого языка (в Саратове и некоторых районах области). Открыто 3 гимназии и лицей с углубленным изучением немецкого языка. В Саратовском государственном университете по договору с Генеральным консульством ФРГ в г. Саратове осуществляется обучение российских немцев на подготовительном отделении по дисциплине «Культура и история немцев Поволжья». Совместными усилиями российских и германских коллег создан вводный курс к учебнику «Дойчмобиль», по которому в 19 школах области ведется обучение.

В целях возможностей получения основного общего образования на национальном языке и выбора языка воспитания и обучения национально-культурные автономии обладают правами, осуществление которых требует взаимодействия с государственными и муниципальными органами. В частности, образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке; создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные, начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке¹.

Понятно, что поддержка родного языка может осуществляться и без участия государственных и муниципальных органов, но понятно, что без них решение многих вопросов окажется проблематичным. Вместе с тем в сфере языка есть и такие полномочия национально-культурных автономий, которые невозможно осуществлять без взаимодействия с государственными и муниципальными органами. Например, это право разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимую для обеспечения права на получение образования на национальном языке. Сюда же относятся права:

- вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном языке;

¹ См. подробнее § 4 главы II.

- участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках;

- организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений; заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической литературой и другие права.

Негосударственные образовательные учреждения с обучением на национальном языке обеспечивают изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и государственными образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов.

§ 3. Взаимодействие в области сохранения и развития национальной культуры

Другое важное направление взаимодействия национально-культурных автономий с государственными органами состоит в обеспечении права граждан на сохранение и развитие национальной культуры.

Речь идет о возможностях по созданию негосударственных учреждений культуры, организации творческих союзов, изданию литературы и др.¹

Перечисленные права национально-культурной автономии в сфере сохранения и развития национальной культуры обеспечиваются установлением в Законе «О национально-культурной автономии» обязанностей федеральных и региональных органов исполнительной власти. К таким обязанностям относятся:

- учет при разработке и осуществлении федеральных и региональных программ национально-культурного развития предложений национально-культурных автономий;

- рассмотрение предложений национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы

на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел и принятие соответствующего решения;

- направление деятельности государственных и муниципальных учреждений культуры на удовлетворение национально-культурных потребностей;

- организация в системе государственных и муниципальных архивов соответствующих разделов по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

- оказание помощи национально-культурным автономиям в создании негосударственных учреждений национальной культуры, открытии негосударственных образовательных учреждений по подготовке творческих работников и иных специалистов, проведении различных массовых мероприятий в области национальной культуры;

- обеспечение сохранности памятников истории и культуры, представляющих ценность для граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и являющихся частью культурного наследия Российской Федерации;

- осуществление иных мероприятий по созданию условий для сохранения, возрождения и развития национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Употребление в Законе слова «иных» свидетельствует о том, что перечень обязанностей органов исполнительной власти различных уровней по содействию национально-культурной автономии в области сохранения и развития культуры остается открытым.

Здесь также имеется практика реализации указанных положений федерального законодательства. Например, в Ульяновской области Региональной татарской национально-культурной автономии выделено на льготных условиях помещение, оказано содействие в обеспечении материально-техническими средствами, оборудованием, средствами связи. Производилось финансирование отдельных мероприятий автономии за счет областного бюджета.

Имеются и другие положительные примеры. Так, Президентом Татарстана М. Шаймиевым и Администрацией Архангельской области оказывается содействие Региональной татарской национально-культурной автономии Архангельской области (создана 22 февраля 1999 г.), в мероприятиях которой принимают участие не только татары, но также значительное количество граждан других национальностей

(Устав автономии позволяет участвовать в жизни автономии лицам любой национальности). Стало доброй традицией отмечать праздники – мусульманские (Курбан-байрам, Рамадан) и светские (Сабантуй). Впервые на русском Севере при содействии органов власти упомянутых субъектов Федерации был проведен праздник Сабантуй-99. Теперь проведение этого увлекательного спортивно-концертного мероприятия уже становится традицией. Автономия также ведет переговоры с государственными структурами по вопросу о строительстве мечети (численность татар в области составляет 8,5 тыс. чел. без учета смешанных браков), активно помогает в осуществлении экономических связей между Татарстаном и Архангельской областью.

Уже не один год 12 июня, в День государственного суверенитета Российской Федерации, Региональная татарская национально-культурная автономия проводит Сабантуй в г. Иванове. Этот и большинство других праздников, проводимых национальными объединениями в Ивановской области, носят интернациональный характер. Под руководством Региональной татарской национально-культурной автономии в г. Иванове строятся мечеть и мусульманский культурно-образовательный центр, работает татарская школа, где, помимо татарского, изучаются также арабский и азербайджанский языки.

Национально-культурные организации народов Республики Карелия тесно сотрудничают со всеми ветвями власти. По их предложению в Республике создан Комитет по национальной политике и межнациональным отношениям, через который проводятся в жизнь многие культурные мероприятия, получается финансовая помощь.

Вопросы взаимодействия органов государственной власти Республики Саха (Якутия) с национально-культурными объединениями курирует Министерство по делам народов и федеративным отношениям. При его активном участии в 1997 г. на учредительном собрании Второй Ассамблеи народов Республики Саха (Якутия) создано общественное движение «Ассамблея народов Республики Саха (Якутия)».

В Удмуртской Республике реализацию Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, Концепции государственной национальной политики Республики, учитывающей местные культурные и иные особенности, осуществляет Комитет по делам национальностей при Правительстве Удмуртской Республики.

В Краснодарском крае взаимодействие национально-культурных автономий, других национальных общественных объединений с краевой Администрацией обеспечивает отдел межнациональных отношений Управления информации и социально-политического прогнозирования Администрации края.

Положительное влияние на межнациональные отношения в Тюменской области оказывают ежегодно проводимые праздники: Рождество, Пасха, Масленица, Сабантуй, Ураза, Акатуй, Навруз, Жилые. Проведены Дни татарской культуры, Дни украинской культуры, областной праздник славянской письменности и культуры, областной фестиваль казачьей песни «Благовест», День Азербайджана, Дни польской культуры, посвященные 200-летию со дня рождения Адама Мицкевича, Дни Чувашской Республики в Тюменской области и празднование 150-летия чувашского писателя И. Яковлева. Обращают на себя внимание научно-практические конференции, на которых обсуждаются вопросы культурного наследия народов Западной Сибири. Совместно с областным музеем изобразительных искусств издан альбом «Искусство народов Севера», в ряде районов области проведены выставки работ ненецкого и хантыйского художников Леонида Лара и Геннадия Райшева.

Многое делается самими национально-культурными автономиями. На федеральном уровне выходят газеты азербайджанской, лезгинской, татарской, немецкой федеральных национально-культурных автономий. Оказывается помощь государственным образовательным учреждениям в организации должного преподавания этнокультурного компонента, позволяющего лучше узнать историю многонационального населения России, сохранить родной язык, культуру. Предпринимателями и благотворительными фондами, сотрудничающими с Московской региональной татарской национально-культурной автономией, средней школе, ведущей обучение с использованием этнокультурного татарского компонента образования, подарены компьютерный класс, музыкальное оборудование, костюмы для танцевального коллектива. Татарская, корейская, лезгинская, азербайджанская федеральные национально-культурные автономии активно способствуют налаживанию экономических связей между соответствующими субъектами Российской Федерации и, в свою очередь, получают поддержку со стороны предпринимателей.

В Орловской области еврейский культурный центр «Шофар» ежегодно организует проведение традиционных еврейских национальных праздников: Новый год (сентябрь), Ханук – праздник освобождения от греко-сицилийского владычества (декабрь), Пурим – спасение евреев от истребления (март), Пейсах – освобождение евреев от египетского плена (апрель). Активисты общества «Спюрк», объединившего 15 тыс. армян Орловской области, решают вопросы строительства армянской церкви. Стало традицией проведение в области национальных праздников, музыкальных вечеров.

В то же время существуют объективные и субъективные сложности в организации взаимодействия между органами власти и представителями национально-культурных автономий.

К примеру, между руководителями национально-культурных центров татар и структурами управления образованием различного уровня в Оренбургской области возник ряд противоречий по вопросам формирования национальной системы образования, национальной школы, подготовки кадров учителей по родному языку.

Первые обвиняли чиновников в нежелании утруждать себя «лишними заботами» по организации обучения детей родным языкам. По их мнению, существенную негативную роль здесь играет и психологическая неподготовленность чиновников образовательных учреждений и некоторой части русского населения, которое отрицательно относится к тем, кто проявляет интерес к своему родному языку. В то же время руководители колледжей заявляли о необходимости прекратить подготовку кадров учителей по родным языкам из-за их невостребованности после окончания учебного заведения. Татарский язык как предмет преподается в 85 школах области с охватом более 10 тысяч учащихся, но, например, в 1997 г. из 27 выпускников Оренбургского педагогического колледжа трудоустроено было по специальности всего 2 человека. Вывод напрашивался сам собой: если подготовку кадров не сопровождать увеличением числа школ с изучением родных языков, то кадры, конечно, будут оставаться невостребованными. В связи с этим можно было понять беспокойство активистов национальных центров. Ведь изучение родного языка способствует росту внутриэтнических связей, при этом возрастает интерес к литературе, историко-культурному прошлому своего народа.

В Оренбургской области выход все-таки был найден. Главным управлением образования, Комитетом по межнациональным отношениям, Областным межнациональным координационным советом, заведующими городскими и районными отделами образования подготовлены рекомендации по организации работы в области совершенствования этнокультурного образования. Несомненно, в разных условиях решение этой задачи имеет свои особенности. Но в любом случае следует исходить из основных целей образования, определенных государственным стандартом¹.

Активизация внимания к межэтническим проблемам явилась в Оренбургской области причиной создания в структуре областной администрации специального Комитета по национальной политике. На

¹ См.: Савратов А.П. Татары в Оренбургском крае. Оренбург, 1996. С. 89; Меньченко М.Р. Жизнь национальностей Оренбуржья. Оренбург, 1997. № 7. С. 35–36.

него были возложены задачи по всестороннему взаимодействию с национально-культурными автономиями. Данный орган призван разрешать конфликтные ситуации, складывающиеся между национально-культурными автономиями и иными государственными органами, оказывать содействие национальным объединениям в проведении праздников, организации различных мероприятий и др. Аналогичные государственные структуры созданы и при исполнительных органах власти других субъектов Российской Федерации, например Саратовской области, Дагестана.

Из приведенного выше примера становится ясно, что объективные трудности и тем более трудности субъективного характера во взаимодействии государственных органов и национально-культурных автономий можно успешно преодолевать. Иное дело, когда такого рода трудности вызваны субъективными причинами: нежеланием отдельных должностных лиц заниматься вопросами, которые возложены на них Конституцией и законодательством. В органах исполнительной власти все еще сильны стереотипы второстепенности национальных проблем, возможности их решения по остаточному принципу. Однако действительность в условиях многонационального государства подтверждает, что если не решать данные проблемы своевременно, то последствия могут быть непредсказуемыми.

Особо следует остановиться на опыте решения данного вопроса в столице России. Этнополитическая ситуация, сложившаяся в Московском регионе, отличается ярко выраженной спецификой. Поэтому в столице создаются городские структуры, целенаправленно занимающиеся национальными проблемами. Особое внимание к этому вопросу проявляет Правительство Москвы. Так, в 1994 г. при Комитете общественных и региональных связей Правительства Москвы, в чьи задачи входит поиск реальных механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и национальной общественности, было создано постоянно действующее Московское межнациональное совещание (ММС). Этот консультативно-совещательный орган к апрелю 1998 г. объединил руководителей более 80 национальных объединений города, деятельно сотрудничающих с ним¹.

В Москве давно создано множество национальных общественных организаций различного характера и уровня: общества национальной культуры, национальные общины Москвы, национальные ассоциации, московские отделения международного национального конгресса, московские товарищества национальной культуры, национальные земля-

¹ См.: Бакиров Э.А. Москва – наш общий дом // Московское межнациональное совещание-97. М., 1998.

чества, культурно-просветительские ассоциации и т.д. Несмотря на различные названия, все они выполняют в целом одинаковые функции.

Закон «О национально-культурной автономии» позволил создавать и регистрировать еще один вид объединений – национально-культурные автономии¹. Этим быстро воспользовались национальные диаспоры в Москве. По данным Московского межнационального совещания, уже к марту 1998 г. в столице официально было зарегистрировано 7 региональных и 24 местных национально-культурных автономий.

Реализация национально-культурными автономиями прав на сохранение и развитие родных языков, образования, национальной культуры осуществляется посредством применения нескольких организационно-правовых способов.

Первый состоит в принятии решений (если это необходимо) о создании групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном языке.

Второй способ характеризуется более широким подходом. В частности, с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона государственные органы вправе создавать государственные образовательные учреждения с обучением на национальном языке, на русском языке с углубленным изучением национального языка, национальной истории и культуры, а также учреждения дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные учреждения) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур.

Суть *третьего* способа заключается в содействии разработке, изданию и приобретению учебных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимой для обучения на национальном (родном) языке.

Четвертый способ связан с кадровым обеспечением развития национальных языков и культуры. Он выражается в обязанности государственных органов организовывать, преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий, подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную де-

¹ В связи с этим Ю.И. Семенов считает, что федеральный закон должен объединить регулирование всех национальных общественных объединений и должен называться законом о национально-культурных союзах, организациях, объединениях с четкими структурой, задачами, объемом и формами государственной поддержки (см.: Семенов Ю.И. Для того чтобы разобраться в любом вопросе, необходимо знать его историю // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998).

тельность на национальном (родном) языке, иных языках, в том числе на основе соглашений между субъектами Российской Федерации и межгосударственных соглашений.

Пятый способ можно охарактеризовать как финансовый. Органы государственной власти обязаны осуществлять финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на национальном (родном) языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных ассигнований в пределах средств, выделяемых на образование. Кроме того, государственные органы оказывают материальную, правовую, организационную и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на национальном (родном) языке.

Подводя итог, можно констатировать, что *национально-культурная автономия – это правовой институт, позволяющий осуществлять реализацию государственной национальной политики в форме конструктивного взаимодействия между обществом и государством по достижению межнационального согласия*. Согласие это обеспечивается равенством возможностей, предоставляемых национально-культурным автономиям в отношениях с государственной властью. Другой вопрос, что используются эти возможности национально-культурными автономиями неодинаково. Кроме этого, к сожалению, иногда слабо проявляется заинтересованность отдельных должностных лиц в поощрении активности национально-культурной автономии, выявлении преимуществ тесного взаимодействия с ними по вопросам осуществления важнейших государственных функций в области развития образования и культуры.

Глава IV

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

§ 1. Опыт законодательного регулирования национально-культурных отношений в зарубежных странах и условия России

Опыт законодательного регулирования национально-культурных отношений, накопленный в СССР и советской России в течение 70 лет, хотя в нем и были некоторые позитивные черты (например, акцент на развитие национальных окраин), исходил из ложных посылок: в соответствии с идеей пролетарского интернационализма различные формы решения национального вопроса использовались, если это служило делу мировой социалистической революции, подрыву системы империализма и т.д.¹ Турксиб (Туркестано-Сибирская железная дорога), Каракумский канал, другие индустриальные стройки, насаждение животноводческих, хлопководческих совхозов, колхозов, ликвидация безграмотности, предоставление письменности «бесписьменным» народам, вовлечение трудящихся различных национальностей в органы государственного управления, внедрение национальных языков в делопроизводство государственного аппарата (так называемые коренизация и национализация) – все это рассматривалось только как форма «максимального приобщения трудящихся масс национальностей к социалистическому строительству»². Бывшие национальные окраины Российской империи оказались полигоном предполагаемого будущего социалистического строительства во всем мире. Естественно, что использование такого опыта регулирования национальных отношений оказывается проблематичным в современных условиях становления в России демократического общества и правового государства.

¹ См.: Левин И. Указ. соч. С. 29–31.

² Там же. С. 39–42.

Кроме того, как говорилось выше, сама идея национально-культурной автономии в СССР и в России принципиально отвергалась как буржуазная и вредная. Из этого исходило все правовое регулирование по данному вопросу. Поэтому извлечь положительный опыт из прошлого социалистической России для совершенствования современного законодательства о национально-культурной автономии практически невозможно.

В некоторых зарубежных странах накоплен значительный опыт законодательного регулирования национальных, а также национально-культурных отношений, используются разнообразные формы. В Китае это особые права, предоставленные органам самоуправления в районах национально-территориальной (административной) автономии, в Индии – специальное законодательство, устанавливающее перечень так называемых зарегистрированных каст и племен (отставших в своем развитии), для представителей которых, в частности, резервируется определенная доля мест в университетах, в Австралии – резервации для аборигенов, в США – для индейцев, в Канаде – все официальные документы, вывески и объявления на учреждениях должны быть на двух языках – английском и французском, в Африке – своеобразные объединения кочевых племен, созданные по экстерриториальному признаку. Интересный опыт накоплен в некоторых странах Восточной Европы – советы национальностей в Румынии, представительство национальностей при органах государственной власти в Венгрии и т.д. Не все эти формы подходят к условиям России и могут быть восприняты ею, даже с изменениями. Кроме того, опыт многих стран Азии, Африки, Латинской Америки известен и обобщен крайне недостаточно.

Для данного исследования особое значение имеет опыт Западной Европы. Именно в ней родилась сама идея национально-культурной автономии, в некоторых странах Западной Европы (особенно в Бельгии, Швейцарии, Германии, Скандинавских странах) накоплен конкретный опыт законодательного регулирования. Кроме того, важно учитывать и то, что Россия – член Совета Европы – обязана согласовывать свои законодательные положения с теми направлениями законодательного регулирования, которые преобладают в европейских странах.

Следует сразу оговориться – в современной Европе вопрос о нации (этносе) не является жизненно важным. Гражданство, конфессия, а потом уже национальное происхождение – таковы приоритеты европейцев. Тем более что интеграционные процессы усиливают факторы «континентальности» по сравнению с этническими.

В странах Европы можно наблюдать самые различные пути решения проблемы обеспечения прав национальных меньшинств.

Институт национально-культурной автономии в Западной Европе не является распространенным. В то же время конституционные акты различных европейских стран не всегда содержат положения, специально оговаривающие вопросы защиты национальных меньшинств. Понятно, что этого нет в Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., являющейся составной частью французской Конституции наряду с преамбулой Конституции 1946 г. и Конституцией 1958 г., но нет таких положений и в более поздних конституциях других стран, или о национальных правах упомянуто в самой общей форме.

В ФРГ защита интересов национальных меньшинств выводится из общих положений Основного Закона Республики. Так, например, закрепленное в абз. 1 ст. 1 право на соблюдение человеческого достоинства понимается в том числе как право на защиту интересов национальных, этнических, расовых или конфессиональных групп от насилия, порабощения и геноцида. Такое понимание подтверждено Федеральным Конституционным Судом, который усматривает в дискриминации по вопросам происхождения, языка или религии покушение на человеческое достоинство¹. Предложенное в 1994 г. в ст. 20-6 Основного Закона ФРГ подробное предписание относительно меньшинств, предусматривающее со стороны государства особую защиту этого слоя населения и обязательства его поддержки и развития, не получило необходимых двух третей голосов депутатов. Результаты голосования вызваны спорным характером понятия «меньшинство». Консервативная часть депутатов опасалась возможного вступления ФРГ «в общество мультикультурализма». Одновременно указывалось на то, что защита интересов меньшинств затрагивает исключительную компетенцию земель в области культуры, а потому формулирование конкретных определений в интересах защиты или развития меньшинств должно остаться прерогативой конституций федеральных земель.

Определения со ссылкой на национальные меньшинства и этнические группы либо на национальные и этнические меньшинства содержат конституции пяти федеральных земель – Бранденбурга, Мекленбурга-Форпомерна, Свободного Государства Саксонии, Шлезвиг-Гольштейн, Саксонии-Ангальт. Так, Конституция Свободного Государства Саксонии указывает, что эта федеральная земля «гарантирует и защищает право национальных и этнических меньшинств с немецким гражданством на сохранение ими своей идентичности, а также использова-

¹ См.: Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: опыт совместного исследования российских и германских ученых / под ред. А. Мацнева и М. Моммзен. Москва – Мюнхен – Вюрцбург, 1999. С. 182.

ние национального языка, своей религии, культуры и самобытности» (абз. 2 ст. 5)¹.

В отличие от ФРГ, в Австрии принят специальный закон о правовом положении национальных меньшинств.

Интересен законодательный опыт Австрийской Республики. Австрийские социал-демократы, находясь у власти в 1976 г., провели через парламент *Федеральный закон от 7 июля 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств»*². Касается он прежде всего словенского меньшинства, проживающего в Южной Земле Австрии – Каринтии. Закон не только фиксирует равные права нацменьшинств с остальными гражданами Австрии, но и определяет порядок осуществления тех особых прав, которыми пользуются меньшинства в местах их компактного проживания.

Собственно национальными меньшинствами являются проживающие в отдельных частях территории Федерации и происходящие из этих мест группы австрийских граждан, для которых родным языком является не немецкий язык и которые составляют отдельную народность (абз. 2 §1). Согласно названному Закону постановлениями Федерального правительства должны быть определены национальные меньшинства, для которых создаются Советы национальных меньшинств при Ведомстве Федерального канцлера (§ 2 и 3). Названные Советы должны охранять и представлять культурные, социальные и экономические интересы национальных меньшинств (абз. 1 § 3). Существование национальных меньшинств и целостность их состава гарантируются (абз. 1 § 1). В соответствии с Законом в местах компактного проживания меньшинств вводились двуязычные топографические обозначения. Закреплялось право использования языка меньшинств в государственных учреждениях, находящихся в соответствующих населенных пунктах. Для реализации данных прав Закон предусматривает возможность целевой государственной поддержки (§ 9).

Отметим, что социал-демократы Австрии, следуя традициям австромарксистов, не замыкались при решении проблемы только на внутригосударственных интересах. В программе «Перспективы-90» (1986 г.) они записали следующее положение: «Лингвистические и национальные меньшинства выполняют в нынешней Европе функцию незаменимых мостов между европейскими культурами и политическими системами. Их культивирование и сохранение – важнейшее направление европейской политики».

¹ Там же. С. 182, 183.

² Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 326–338.

Напомним, что еще О. Бауэр рассматривал проблему национально-культурной автономии не только сквозь собственно австрийскую призму, но и выводил ее на казавшуюся в то время фантастической идею Соединенных Штатов Европы. В частности, он считал, что в будущей Европе перемещение рабочей силы из одной страны в другую будет сопровождаться сохранением соответствующими иммиграционными потоками своей культурно-языковой самобытности. По его мнению, в результате планомерной колонизации возникнут иноязычные объединения лиц внутри международного сообщества, союзы, связанные в правовом отношении, с одной стороны, с областной организацией своей нации, а с другой – с общностью нации, на территории которой они проживают¹.

Проблема языкового равенства нашла свое отражение в Государственном договоре 1955 г., обязавшем Австрию к выполнению общепринятых норм международного права. В частности, обращает на себя внимание его ст. 7, носящая название «Права словенского и хорватского меньшинств». Ее положениями названным меньшинствам гарантируются равные права с остальным населением Австрии. Предоставлена возможность издания газет на родных языках, обучения на них школьников данных национальностей. Словенский и хорватский языки приравнивались в областях со смешанным населением к немецкому языку. Вся документация в органах местного самоуправления этих местностей должна была содержать тексты на этих языках. Двуязычными должны были стать топографические обозначения. Отметим, что в 70-х годах в Каринтии, где компактно проживает словенское меньшинство, произошли столкновения властей с националистическими группировками, пытавшимися демонтировать соответствующие двуязычные топографические знаки.

Языковая проблема весьма актуальна также для ряда других западноевропейских государств. Бельгийский пример показывает, что двуязычие может поставить под вопрос государственную целостность. В современной Испании языковое многообразие не угрожает единству страны. Однако национальные движения басков, каталонцев, астурийцев постоянно подчеркивают необходимость использования соответствующих языков не только в области образования, культуры, масс-медиа, но и в общегосударственном масштабе, т.е. придания им статуса официальных.

Во Франции языковые проблемы появились как в провинции Эльзас-Лотарингия, где часть населения исторически говорила по-немецки, так и на Корсике, язык жителей которой сохранил некоторое

¹ См.: Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909. С. 541–543.

сходство с итальянским языком. В первом случае использовалась практика искусственного офранцузивания немецкоговорящего населения. Во втором – центральные власти вынуждены были идти на уступки. В начале 90-х годов был утвержден специальный статус Корсики, один из пунктов которого признавал права корсиканцев на сохранение собственных культурных особенностей. Корсиканский язык был официально разрешен для использования в области местного самоуправления.

Языковая проблема достаточно остра также в тех странах, где наиболее активно идет приток иммигрантов. Очевидно, что последние не только поставлены перед необходимостью скорейшего овладения языком соответствующего государства, но и желают, вполне естественно, сохранить, хотя бы на бытовом уровне, свой родной язык.

В Великобритании выходцы из стран Британского Содружества выступают с требованием государственного финансирования школ с преподаванием на родных языках, подготовки соответствующих преподавательских кадров. Власти же готовы лишь финансировать процесс адаптации «новых британцев», прежде всего курсы ускоренного обучения английскому языку.

Сходная проблема наблюдается в ФРГ, где уже с начала 60-х годов XX в. волнообразно происходит приток рабочей силы, особенно из Турции и бывшей Югославии. В период пребывания у власти Правительства Г. Коля постоянно воздвигались барьеры для получения немецкого гражданства. Оно предоставлялось лишь тем, кто в совершенстве владел немецким языком. С приходом к власти Правительства Г. Шредера ситуация несколько изменилась. Теперь власти готовы смягчить нормы о предоставлении гражданства. С 2001 г. введен порядок приобретения двойного гражданства. «Новым немцам» предоставляется больше времени (по сравнению с 80–90-ми годами) для овладения немецким языком. Более того, социал-демократы и «зеленые» выделяют из бюджета средства для создания школ с преподаванием на турецком языке, заботясь о сохранении культурных особенностей соответствующего меньшинства.

С Федеративной Республикой Германией связан еще один показательный пример решения проблем национальных меньшинств. Речь идет об опыте защиты национальных меньшинств на территориях компактного расселения лужицких сорбов. В 1990 г. федеральный канцлер ФРГ Г. Коль обязал правительства земель Бранденбург и Саксония, где проживают лужицкие сорбы, определить правовое положение сорбских сограждан с точки зрения конституционного права. В июне 1991 г. Саксония, Бранденбург и Федерация создали Фонд (общественную органи-

зацию) с целью сохранения прав и национальной идентичности лужичан. Финансирование этой государственной программы было разделено следующим образом: 50% – Федерация, 35% – Саксония, 15% – Бранденбург. В отличие от датчан, проживающих в Шлезвиг-Гольштейнии, хотя и представляющих собой в Германии национальное меньшинство, но имеющих свою государственность, собственную партию (Союз избирателей Южного Шлезвига) и представителя в Ландтаге, лужичане, также представляя национальное меньшинство, считают себя обделенными государством. Их «защитное объединение» Домовина все более активно поднимает вопрос о расширении своего политического и культурного статуса¹.

Проблемы национальных меньшинств оказываются все более значимыми в процессе расширения и углубления европейской интеграции. Однако единый подход к их решению отсутствует.

Как уже отмечалось, европейская Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств обращает внимание на необходимость обеспечения культурных прав тех, кто не принадлежит к «основной части» населения страны. На повестке дня – кодификация национальных культурных программ стран – участниц Европейского союза, создание, условно говоря, «матрицы» законов, регулирующих отношения в данной области. Препятствием на этом пути являются не только очевидные юридические пробелы, но и реальная политика некоторых европейских государств, весьма далекая от интеграционных идеалов. Достаточно сильна критика идеи национально-культурной самостоятельности меньшинств со стороны крайне правых. Последние не только активно действуют на бытовом уровне, организуя «расистские оргии» в Великобритании или ФРГ, но выдвигают соответствующие лозунги в политической борьбе, добиваясь порой успехов на парламентском уровне во Франции, Австрии, Швейцарии. В двух последних «альпийских» государствах крайне правые (Швейцарская народная партия и Австрийская партия свободы) добились даже проведения общенациональных референдумов на тему об ограничении прав иностранцев. Крайне правые, помимо прочего, стремились законодательно закрепить ограничение прав национальных меньшинств на самобытность. Правда, и в Австрии, и в Швейцарии абсолютное большинство граждан проголосовало против подобных планов. Отметим, что в России националистически настроенные организации (например, ЛДПР или РНЕ) также время от времени поднимают вопрос о введении ограничительных, по существу дискриминационных, рамок для граждан ближнего и дальнего зарубежья.

¹ См.: www.luzicane.nm.ru

Интересен опыт правовой защиты национальных меньшинств в Венгрии и Румынии. После Второй мировой войны, особенно начиная с 60-х годов, в этих странах были созданы советы, общественные объединения и иные формы реализации прав национальных меньшинств как с учетом их компактного проживания, так и без такового.

Так, согласно Закону Венгрии «О правах национальных и этнических меньшинств»¹, языками нацменьшинств считаются: болгарский, цыганский (романи, беаш), греческий, хорватский, польский, немецкий, армянский, румынский, русинский, сербский, словацкий, словенский и украинский (п. 42). Правом национальных и этнических меньшинств является сохранение и развитие своих традиций и языка, сохранение и приумножение национальных и духовных культурных ценностей (п. 16). Национальные и этнические меньшинства имеют право создавать общественные организации, местные и республиканские органы самоуправления (п. 17), к компетенции которых относятся сохранение и развитие культурной жизни меньшинства (гл. IV). Родной язык нацменьшинств, проживающих на территории Венгрии, государство считает фактором сплочения их сообщества (п. 43.1).

В венгерском Законе дается определение понятия субъекта, имеющего право на национально-культурное самоуправление. Так, национальным или этническим нацменьшинством является любая группа населения, проживающая на территории Венгрии не менее 100 лет, находящаяся в меньшинстве по отношению к населению страны, состоящая из венгерских граждан, отличающихся от других групп населения своим языком, культурой, традициями, стремящаяся к их сохранению, выражению и защите своих исторически сложившихся интересов (п. 2)

Поиск оптимальных форм удовлетворения этнокультурных прав меньшинств в зарубежных государствах (как федеративных, так и унитарных) продолжается. В некоторых странах имеются органы, представляющие на общегосударственном уровне интересы той или иной этнической группы (например, Шведская народная ассамблея, Саамский парламент в Норвегии²). Однако данная модель не однозначна. Это относится, в частности, к саамскому парламенту. Сами представители саамов, отмечая важность своего парламента для отстаивания экономических, территориальных и культурных интересов, в то же

¹ Закон Венгрии «О правах национальных и этнических меньшинств» // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. III. М., 1995. С. 127–149.

² См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. 3-е изд. М., 2002. С. 181.

время признают, что данный орган по своим полномочиям принципиально не отличается от существовавших до этого саамских национальных организаций¹. Как правило, в таких случаях речь идет не о вхождении во власть, а об учете властью этнокультурного момента². Аналогичный орган – Саамское собрание – имеется также в Финляндии. В его задачи входит осуществление языковой и культурной автономии саамского населения. Однако в данном случае мы имеем скорее территориальный, чем экстерриториальный орган, поскольку Саамское собрание функционирует в качестве органа самоуправления только в Саамском округе (коммуны Энонтекиэ, Инари и Утсиоки, территория Лапландского оленеводческого объединения в северо-восточной части коммуны Соданкюля)³.

Территориальный подход принят с 1993 г. в Бельгии, где на базе учета языковых особенностей создана Федерация.

В результате этнокультурный и этнолингвистический аспекты, расширение прав культурной и региональной автономии входят в общее конституционное пространство.

Рассмотренные выше примеры позволяют говорить о том, что зарубежный опыт не является сводом рецептов, которые можно в том или ином случае «прописать» России. Тем не менее опыт этот небезынтересен. Некоторые его фрагменты подчас совпадают с российскими реалиями. Так, австромарксистские вариации национально-культурной автономии полезны не только тем, что они проецировались на многонациональное государство. Примечательно и то, что они были важной частью программы его демократизации и социального обновления.

Бельгийский пример равновеликого трехязычия (с учетом немецкого меньшинства – четырехязычия) небезынтересен при выработке программ для Татарстана и Башкирии, где по существу соседствуют три этноса. Иной аспект проблемы являет нам современная Австрия, ищущая общий язык со словенским меньшинством. Та же Австрия выступает и в другом качестве – гаранта национально-культурных прав южно-тирольского меньшинства в Италии. Напрашивается сравнение с ситуацией русского населения в ряде республик бывшего СССР, прежде всего прибалтийских.

Опыт Европейского Союза, проблемы, стоящие перед ним в условиях открытых границ, сродни ситуации в СНГ, где экономическое

¹ См.: www.sametinget.se

² См. об этом: Федерация в зарубежных странах. М., 1993; Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993.

³ См.: Халберг П., Яймя М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки, 2002. С. 93, 94.

сотрудничество постоянно наталкивается не только на хозяйственно-политические барьеры, но и на национально-этнические конфликты, возникающие по причине недостаточного законодательного регулирования национальных отношений.

Богатый опыт Европы заслуживает теоретических обобщений, в том числе иногда и с критических позиций. Однако отсутствие современных теоретических разработок по вопросам статуса национально-культурной автономии, особенностям ее функционирования приводит к политико-правовой «самодеятельности» в ряде диаспор. В результате появляются странные гибриды. Так, обращает на себя внимание опыт работы Латгальского отделения русской национально-культурной автономии национальных меньшинств Латвии. В докладе Председателя этого отделения В.Г. Вахтеля на Круглом столе «Зарубежная диаспора – экономический потенциал России» (февраль 2002 г., Москва) сообщалось, что «участниками автономии являются 27 юридических лиц Риги, Даугавпилса и Юрмалы, в том числе мусульманская, татарская и православная общины...»¹. Фактически речь идет о модели этнокультурной самоорганизации российской диаспоры. К тому же в данном случае налицо путаница этнических и конфессиональных признаков образования национально-культурной автономии.

Таким образом, действующее законодательство европейских стран признает самоуправление меньшинств, в том числе в национально-культурной области. В то же время национально-культурная автономия в том виде, в каком виделась ее идеологам, в современной Европе не реализована или реализована лишь в некоторых ее аспектах. Это произошло главным образом по причине смещения территориального и экстерриториального принципов (органы самоуправления национальных меньшинств на местах оказываются приравненными к органам муниципальных образований, однако на республиканском уровне они могут выполнять по сути лишь функции национально-культурной автономии). Так, упоминавшийся Закон Венгрии приравнивает территориальные органы управления меньшинств к органам местного самоуправления, «если в Законе не содержится иных указаний» (п. 24)². В то же время закреплены отдельные элементы института национально-культурной автономии. Так, согласно Закону республиканский орган самоуправления нацменьшинства имеет право принятия решений в отношении:

¹ Информационный бюллетень по итогам работы международного круглого стола «Зарубежная диаспора – экономический потенциал России». М., 2002. С. 109.

² Закон Венгрии «О правах национальных и этнических меньшинств» // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. III. С. 127–149.

- республиканских праздников соответствующего нацменьшинства;
- принципов и способов использования имеющегося в распоряжении радио- и телеканала;
- сообщений в прессе;
- создания своих институтов, их структуры и правил функционирования;
- деятельности театра;
- музейных помещений, создания и сохранения коллекций общереспубликанского значения;
- библиотек нацменьшинства;
- национальных учреждений искусства, науки, издательств и их функционирования;
- национальных средних и высших учебных заведений республиканского значения;
- создания и деятельности службы правовой помощи (п. 37).

Функции национально-культурной автономии просматриваются также в области взаимодействия с государственными органами. Например, республиканский орган самоуправления нацменьшинства:

- высказывает мнение о разрабатываемых правовых нормах, затрагивающих представляемое им нацменьшинство;
- вправе спрашивать у административных органов информацию по вопросам, затрагивающим группы нацменьшинств, которые он представляет, выходить с предложением, инициативой проведения мероприятий по делам, входящим в компетенцию упомянутых органов;
- взаимодействует с компетентными государственными органами в профессиональном контроле начального, среднего и высшего образования представляемого им нацменьшинства (п. 38.1).

Для поддержки меньшинств, а также ведущейся в их интересах деятельности Государственное Собрание создает фонд национальных и этнических меньшинств (п. 55.3). Контроль над законностью использования предоставленных государством финансовых отчислений осуществляет Государственная счетная палата (п. 57).

В Австрии мнение уже упоминавшихся Советов национальных меньшинств при ведомстве Федерального канцлера должно быть заслушано перед принятием правовых предписаний и общих планов, в частности, в отношении той области развития, которая затрагивает интересы национальных меньшинств. Советы национальных меньшинств могут вносить предложения, направленные на улучшение положения национальных меньшинств и принадлежащих к ним граждан. Совет национальных меньшинств осуществляет также консультирование

правительств земель, если последние обращаются к ним с этой целью. Число членов каждого Совета национального меньшинства определяется с учетом числа лиц, относящихся к национальному меньшинству, чтобы при этом по возможности были равно представлены разные политические взгляды и мировоззрения, существующие внутри данного национального меньшинства. Членами Совета национального меньшинства могут быть назначены только такие лица, в отношении которых можно рассчитывать на то, что они будут руководствоваться интересами национального меньшинства (см. §3 Федерального закона Австрийской Республики «О правовом положении национальных меньшинств»)¹. Федеральный министр финансов должен предусматривать в представляемом Федеральному правительству проекте ежегодного бюджета сумму, обеспечивающую поддержание существования целостности национальных меньшинств, их сохранение как народности. Выделение указанных сумм должно осуществляться не в ущерб мероприятиям по общему развитию (§ 8 названного Федерального закона).

В то же время при оказании денежной и иной помощи национальным меньшинствам к объединениям национальных меньшинств приравниваются церкви и религиозные общины (абз. 3 § 9). Это не согласуется с принципами функционирования национально-культурной автономии. Кроме этого, под национальными меньшинствами, как уже отмечалось, подразумеваются компактно проживающие в местах исконного расселения народности, что опять же не в полной мере соответствует идее национально-культурной автономии, предусматривающей более гибкий механизм защиты права на самобытность. В частности, ее классическая модель защищает культурные права граждан различных национальностей и за пределами районов их исторического проживания как отдельной народности.

Положения зарубежных законодательных актов свидетельствуют: отдельные институты, созданные за рубежом в целях защиты национальных меньшинств, выполняют функции национально-культурной автономии, хотя термин этот не используется. Закон Венгрии «О правах национальных и этнических меньшинств» использует термин «культурная автономия национальных меньшинств» (п. 45.1). Однако в данном контексте имеется в виду не институт (организация), а совокупность прав представителей национальных меньшинств в области образования и культуры.

¹ См.: Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. III. С. 78–82.

§ 2. Проблемы совершенствования Федерального закона «О национально-культурной автономии»

Комплексное изучение национально-культурной автономии с учетом зарубежного опыта свидетельствует о том, что отдельные предложения по совершенствованию Закона «О национально-культурной автономии», которые выдвигались ранее, недостаточны. Сама жизнь, накопленный российский опыт ставят теперь проблему более широко. Ее суть – обеспечить функционирование института национально-культурной автономии в соответствии с его действительным предназначением. Для этого требуется уточнить и даже изменить определенные положения Закона. Во-первых, требуется корректировка используемых в нем принципиальных понятий. Во-вторых, важно уточнить существующий порядок учреждения национально-культурной автономии на каждом уровне, упростив его для местных национально-культурных автономий. В-третьих, следует укрепить законодательную основу государственной финансовой поддержки национально-культурных автономий.

Полагаем, что прежде всего требует уточнения понятие *национально-культурной автономии* (см. ст. 1 Закона «О национально-культурной автономии»). В действующей редакции Закона национально-культурная автономия трактуется как общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

В Законе необходимо четко указать, что национально-культурная автономия – отдельный вид общественного объединения. Ее организационно-правовой формой является общественная организация. Для данного вида общественного объединения характерны обладание правами юридического лица, фиксированное членство, наличие устава и т.д.

Особенность национально-культурной автономии как особого вида общественной организации с учетом сказанного выше (см. гл. I настоящей работы) заключается в том, что учредителями местной национально-культурной автономии являются соответствующие национальные общественные объединения. Они могут не обладать правами юридического лица. В случае отсутствия таких объединений местную национально-культурную автономию вправе учредить собрания граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Практика

реализации Закона «О национально-культурной автономии» выявила ситуацию, когда представители этнических групп не могут создать местную национально-культурную автономию из-за отсутствия ранее действовавших и зарегистрированных общественных объединений. Они оказываются перед необходимостью создания общественных организаций как промежуточных звеньев, что приводит к неправомерной формализации процедуры учреждения национально-культурной автономии. Например, в Тюменской области органами юстиции было отказано в регистрации местной национально-культурной автономии, несмотря на то, что для ее учреждения были созваны сходы, собрания в национальных поселках. Поэтому необходимо ясно сказать о правах граждан на учреждение местной национально-культурной автономии.

Должностные лица регистрирующих органов зачастую затрудняются определить особенности национально-культурной автономии по сравнению с другими общественными объединениями, в том числе национальными. Поэтому в Законе целесообразно уточнить, что определенная этническая общность приобретает права национально-культурной автономии в том случае, если находится *в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории* (муниципальное образование, субъект Федерации, Российская Федерация).

Юридически данная ситуация выражается в том, что представители определенной этнической общности (физические лица) в силу своей национальной принадлежности не имеют действительного равенства с остальными гражданами и желают решать вопросы сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры на основе целевой государственной финансовой поддержки, согласованной деятельности соответствующих национальных общественных объединений и в тесном взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления.

В 2001 г. Правительством РФ был внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона «О национально-культурной автономии». В сентябре 2002 г. законопроект принят Государственной Думой во втором чтении. В определенной мере он решает поставленные задачи.

В частности, законопроектом предусматривается изменение положения ст. 1 о понятии национально-культурной автономии. Его принятие позволит признать, что национально-культурная автономия – отдельный вид объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к *определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей терри-*

тории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Законопроектом предусматривается также более упрощенный порядок создания местной национально-культурной автономии на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности. Ее учредителями наряду с гражданами могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования.

Однако цели вносимых изменений и дополнений не всегда понимаются верно. Правовое управление Аппарата Государственной Думы в своем заключении считает пробелом вносимых изменений то, что в поправках к данному Закону не определено понятие национального меньшинства. Поэтому неясно значение терминологического словосочетания «определенная этническая общность, находящаяся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории». Кроме этого, указывают авторы заключения, понятия национального меньшинства нет в действующем законодательстве, в связи с чем «при применении Закона в случае его принятия возникнут трудности, которые потребуют внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон»¹.

Полагаем, что указанные трудности действительно могут возникнуть, но только если не учитывать правовую основу создания национально-культурной автономии. Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. Таким образом, положения Конвенции включены в правовую систему России в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Они направлены на обеспечение во всех областях общественной жизни действительного равенства между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения (ст. 4 Конвенции и др.). Из этого следует, что лица, в силу своей национальной принадлежности не имеющие действительного равенства с остальными гражданами, оказываются в ситуации национального меньшинства. Именно в таких жизненных обстоятельствах возникает потребность в национально-культурной автономии. Когда названные обстоятельства отсутствуют, граждане успешно решают вопросы сохранения языка, развития культуры в рамках национальных

¹ Текущий архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2002.

и других общественных объединений, не имеющих статуса национально-культурной автономии. Положения рассматриваемого законопроекта уточняют понятие, вопросы взаимодействия с органами государственной власти и основания финансирования национально-культурной автономии в соответствии с принципами, закрепленными упомянутой Конвенцией.

На наш взгляд, требуется уточнить принципиальный вопрос о *членстве* в национально-культурной автономии. Как уже говорилось, по аналогии с некоторыми другими общественными объединениями в национально-культурной автономии следует различать *членов* автономии и ее *участников*, но, в отличие от других объединений, где обычно имеется одна эта категория, в национально-культурных автономиях присутствуют обе. Учредителями и членами национально-культурной автономии являются первоначально созданные инициативные национальные организации, участниками – граждане.

Необходимость таких изменений (в том числе допущение возможности участия в деятельности национально-культурных автономий несовершеннолетних членов семей) связана и с тем, что объем оказываемой государством финансовой поддержки должен соответствовать объему задач, которые решаются программами и проектами. О необходимости подобных норм свидетельствует практика работы с национально-культурными автономиями как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Опыт показывает, что руководители национально-культурных автономий претендуют на предоставление им равной финансовой поддержки независимо от числа граждан той национальности, на которых рассчитаны проекты и программы. При этом делается ссылка на отсутствие в действующем Законе положения о необходимости предоставления данных о числе граждан, на удовлетворение национально-культурных интересов которых направлены соответствующие программы. В связи с этим потребуются, видимо, объективные сведения о численности участников национально-культурной автономии. Это станет возможным, если обязанностью местных национально-культурных автономий будет, помимо прочего, ведение списков таких граждан на основе их личных заявлений с указанием места постоянного проживания. Действующая редакция Закона «О национально-культурной автономии», к сожалению, вообще не предусматривает для национально-культурных автономий перечня обязанностей.

Определенные трудности возникают в правоприменительной практике в связи с *организационными аспектами* деятельности различных видов национально-культурной автономии. Одна из проблем заключа-

ется в том, что в настоящее время создается по несколько конкурирующих национально-культурных автономий, состоящих из представителей одного этноса. В связи с этим возникают острые коллизии между группировками, борющимися за лидерство в данном этносе и финансовую поддержку государства. Практика судебных органов и органов юстиции идет по пути признания возможности создания на каждом территориальном уровне одной одноименной автономии определенной этнической общности.

Так, граждане А.Х. Дитц и О.А. Шумахер обратились в Конституционный Суд РФ с жалобой. Основанием для подачи жалобы послужил отказ Управления юстиции Алтайского края в государственной регистрации краевой региональной национально-культурной автономии российских немцев Алтая «Видергебурт» – «Возрождение». Отказ осуществлен на основании положения ч. 3 ст. 5 Закона «О национально-культурной автономии», устанавливающего порядок создания региональной национально-культурной автономии. Управление юстиции Алтайского края свой отказ мотивировало тем, что поскольку в субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан немецкой национальности, а на государственную регистрацию поступили учредительные документы сразу от двух региональных национально-культурных автономий российских немцев, то зарегистрирована должна быть та из них, которая имеет на территории края большее количество организаций в районах и городах, где проживают группы граждан немецкой национальности (распоряжение Управления юстиции Алтайского края от 15 января 1998 г. № 187).

В этой связи инициаторы жалобы просят проверить конституционность ч. 3 ст. 5 Закона «О национально-культурной автономии».

Согласно подлежащему проверке положению Закона местные национально-культурные автономии могут образовывать региональную национально-культурную автономию. Исходя из толкования данного положения на региональном уровне может быть создана только одна региональная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Подтверждается это, помимо прочего, и тем, что этот Закон в ч. 3 ст. 5 говорит о региональной национально-культурной автономии в единственном числе, а о местных национально-культурных автономиях, ее учреждающих, – во множественном.

Из приведенных законодательных положений следует, что целям защиты граждан, относящих себя к определенной этнической общности, соответствует такое организационное построение националь-

но-культурной автономии, при котором на региональном уровне создается только одна региональная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Тем самым, как ранее определил Верховный Суд РФ, обеспечивается соблюдение установленного Федеральным законом «О национально-культурной автономии» административно-территориального принципа построения национально-культурной автономии. Согласно названному принципу на одном административно-территориальном уровне не могут создаваться параллельные национально-культурные автономии граждан, относящих себя к одной этнической общности¹.

Необходимость такого ее организационного построения связана с направленностью названного Закона на создание правовой основы для консолидации усилий национальных общественных объединений граждан, относящих себя к одной этнической общности, их эффективного взаимодействия с органами местного самоуправления и органами государственной власти при решении вопросов сохранения культурной самобытности.

Кроме этого, такое построение национально-культурной автономии обусловлено ее целями – решением вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры граждан определенной этнической общности. Именно для достижения названных целей государство оказывает национально-культурной автономии финансовую поддержку. В отличие от других национальных общественных объединений, имеющих по существу аналогичные цели, оказание национально-культурной автономии финансовой поддержки является обязанностью государства и местного самоуправления (ст. 19 Закона). Установлены особые организационные связи с государственными органами и органами местного самоуправления, которые осуществляются через Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ, а также консультативные советы или иные совещательные органы при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления (ст. 7 Закона).

Согласно ч. 3 ст. 17 Закона «Об общественных объединениях» вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними. Следовательно, государственная регистрация региональной националь-

¹ См.: Дело № 51-В99 пр-8 от 10 сентября 1999 г. // Текущий архив Верховного Суда Российской Федерации. 1999.

но-культурной автономии должна осуществляться с учетом интересов местных национально-культурных автономий граждан, относящих себя к той же этнической общности, если названные автономии действуют на территории данного субъекта Российской Федерации. Тем самым обеспечивается равенство общественных объединений перед законом, а также гарантируется использование всеми гражданами, относящими себя к определенной этнической общности, права на свободное и равное национально-культурное развитие, что согласуется с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 13, ч. 1 и 2 ст. 19).

В то же время государственная регистрация одной региональной национально-культурной автономии и отказ в регистрации другой, как это имело место в случае, изложенном в жалобе граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахера, на практике противопоставляет учредителей названных автономий – местные национально-культурные автономии. Полагаем, что данные действия не только не создают правовых условий взаимодействия государства и общества по вопросам защиты национальных интересов граждан Российской Федерации, но и противоречат целям Закона «О национально-культурной автономии», провозглашенным в его преамбуле. Таким образом, государственная регистрация региональной национально-культурной автономии в том порядке, в котором она была осуществлена Управлением юстиции Алтайского края, не согласуется с положением ст. 2 Конституции РФ о том, что защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Рассматриваемое положение ч. 3 ст. 5 Закона «О национально-культурной автономии» предполагает, что создание региональной национально-культурной автономии граждан, относящих себя к определенной этнической общности, должно отражать интересы всех местных национально-культурных автономий, действующих на территории данного субъекта Российской Федерации и объединяющих граждан, относящих себя к той же этнической общности. Решение вопроса в таком ключе, как уже было сказано, следует из упомянутого решения Верховного Суда РФ.

Наконец, следует обратить внимание на ч. 6 ст. 5 Закона «О национально-культурной автономии». Здесь сказано, что национально-культурные автономии и органы государственной власти субъектов Российской Федерации выступают как равноправные партнеры при решении вопросов развития культуры, языка через соглашения. Это также косвенно подтверждает, что на каждом уровне одноименная национально-культурная автономия может быть только одна. Практика создания параллельных национально-культурных автономий, имевшая место до вынесения Верховным Судом РФ указанного выше решения,

вредела взаимодействию автономий с государственными органами и вела к вражде одноименных национально-культурных автономий между собой.

Представляется, что необходимо законодательно уточнить *порядок учреждения федеральных и региональных национально-культурных автономий*. Согласно названному законопроекту местные национально-культурные автономии могут образовывать региональную национально-культурную автономию. Возможно, с учетом сказанного выше есть все-таки смысл уточнить, что в одном субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия. Кроме этого, имеет значение количественный состав учредителей. По нашему мнению, в субъекте Федерации местные национально-культурные автономии вправе создать региональную национально-культурную автономию, если их количество *превышает половину* зарегистрированных в данном субъекте Федерации местных национально-культурных автономий. Такой количественный состав обеспечивает консолидацию местных национально-культурных автономий в соответствии с целями функционирования данного института. Меньший по количеству состав учредителей оставляет место для ненужных в данном случае споров, соперничества и т.д.

То же самое можно было бы сказать в отношении порядка образования федеральных национально-культурных автономий. К сожалению, упомянутый законопроект предусматривает, что федеральная национально-культурная автономия *учреждается не менее чем половиной* зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан одной этнической общности¹. Возможность раскола региональных национально-культурных автономий («половина») в связи с образованием федеральной национально-культурной автономии, таким образом, сохраняется².

Использование уточняющего термина «зарегистрированных» является принципиальным. Связано это с тем, что термин «образованных» может трактоваться исходя из положений действующей редакции. Поэтому и требуется более четкое отражение в Законе того обстоятельства, что правоспособность юридических лиц возникает с момента их регистрации.

¹ В тексте внесенного Правительством РФ проекта было: «...не менее трех четвертей зарегистрированных региональных национально-культурных автономий».

² Наряду с указанными изменениями должно быть установлено правило, согласно которому действующая региональная или федеральная национально-культурная автономия не может препятствовать вхождению в ее состав новых местных и региональных автономий.

Предложенные изменения направлены на обеспечение учета интересов большинства национально-культурных автономий при создании автономии более высокого уровня, а также при выборах органов управления национально-культурной автономии.

Этой же логике подчинены предлагаемые законопроектом изменения, уточняющие порядок оповещения национально-культурных автономий о предстоящей учредительной конференции (съезде). В уточненном варианте для регистрации национально-культурной автономии в числе других учредительных документов должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительной конференции (съезда) федеральной или регионально-культурной автономии и не менее чем за один месяц до проведения учредительного собрания (схода) местной национально-культурной автономии были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии соответственно в федеральных, региональных, местных средствах массовой информации.

Таким образом, устанавливается, что информация о предстоящей учредительной конференции (съезде) должна быть доступной для всех заинтересованных национально-культурных автономий. При этом для местных автономий срок оповещения сокращается с трех до одного месяца, т.к. процедура их создания упрощается.

В связи с учреждением национально-культурной автономии возникает вопрос о том, каковы *роль и место национальных объединений* в уже созданной национально-культурной автономии – продолжают ли они действовать, обеспечивая деятельность национально-культурной автономии (например, через делегатов, образующих руководящие органы национально-культурной автономии), либо принимают решение о самороспуске в связи с образованием национально-культурной автономии, либо действуют самостоятельно – так же, как до создания национально-культурной автономии, и т.д.

По логике факт учреждения национально-культурной автономии должен явиться правовым основанием для самороспуска национальных объединений. Причина – их уполномоченные представители создали новое общественное объединение, в большей мере отвечающее потребностям граждан в этнокультурном развитии и в то же время учитывающее уставные цели каждого из подлежащих роспуску национальных объединений.

С другой стороны, логичен и иной вариант – национальные объединения остаются и продолжают действовать в соответствии со своими уставными задачами. В то же время их представители, сохраняя

членство в национальных объединениях, теперь обеспечивают деятельность национально-культурной автономии и являются также ее членами. По всей видимости, Закон мог бы предусмотреть возможные варианты, оставив право выбора одного из них за национальными объединениями, учреждающими национально-культурную автономию.

Конструктивное рассмотрение указанных вопросов представляется одним из направлений совершенствования Закона «О национально-культурной автономии». Упомянутый выше законопроект названные вопросы не решает.

Особенно много нареканий вызывает проблема регистрации национальных объединений. Их представители отмечают, что «отсутствие четкой процедуры регистрации легко превращает чиновника любого уровня в манипулятора, чиновник присваивает себе право разрешать регистрацию или нет», что «общественные организации, объединяющие большое число людей и наделенные полномочиями соответствующего масштаба, не должны довольствоваться тем, что их регистрируют где-то в закутке, только потому, что, видите ли, в Законе предусмотрена фиксация автономии на уровне органов местного самоуправления»¹.

К недостаткам действующего Закона следует отнести неурегулированность порядка *создания национально-культурной автономии в сложнопостроенных субъектах* Российской Федерации (краях и областях с входящими в их состав автономными округами). С учетом позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащихся в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положений о вхождении автономного округа в состав края, области, в таких субъектах могут быть образованы единые органы. Это требует внесения дополнения в ст. 5 Закона. Например: «В субъекте Российской Федерации, имеющем в своем составе автономные округа, может учреждаться одна региональная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности и проживающих на территории субъекта Российской Федерации, в состав которого входят автономные округа. Ее регистрация осуществляется в соответствии с федеральным законодательством о государственной регистрации юридических лиц».

Как показала практика, требует уточнения также вопрос о правах юридического лица национально-культурной автономии, которые предусмотрены гражданским законодательством. Как уже говорилось, в Приморском крае принят Закон «О национально-культурной автономии в Приморском крае». На стадии доработки законопроекта из его текста

¹ См.: Национально-культурные автономии в Москве // Московское межнациональное совещание. Этнодиалоги. М., 1998.

исчезли положения о возможности приобретения национальными организациями земельных участков, а также о возможности избирательной поддержки отдельных национально-культурных автономий, что является не вполне понятным. Получается, что национально-культурная автономия имеет более ограниченный статус по сравнению с другими видами общественных объединений. Но такой подход явно не согласуется с конституционным положением о равенстве всех общественных объединений перед законом (см. ч. 4 ст. 13 Конституции РФ). Следовательно, только своевременное и четкое закрепление соответствующих положений на законодательном уровне способно предотвратить возникновение подобных разночтений.

Особого внимания заслуживает тема *государственной поддержки национально-культурных автономий*, прежде всего финансовой.

Согласно ст. 16 действующего Закона финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Для обеспечения нужд национально-культурных автономий федеральные органы законодательной и исполнительной власти в соответствии с положениями ст. 19 предусматривают в федеральном бюджете, а также в бюджетах субъектов Российской Федерации ассигнования для оказания поддержки национально-культурным автономиям, предоставляют национально-культурным автономиям льготы по налогам, сборам и кредитам.

Вместе с тем, и это очень важно, законодатель, согласно ст. 20, возлагает на государство обязательства оказывать финансовую поддержку национально-культурным автономиям при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия. Таким образом, бюджетного финансирования деятельности национально-культурных автономий действующий Закон не предусматривает. Финансируются конкретные программы, причем только те, которые власти соответствующего уровня сочтут полезными. К сожалению, законодатель не определяет принципы распределения бюджетных средств. Подобный нормативный вакуум может стать основой для злоупотреблений чиновников, получающих в связи с этим возможность произвольного выбора финансируемых мероприятий, определения размеров необходимых средств, их адресатов.

Предполагаемая действующим Законом финансовая поддержка национально-культурных автономий за счет средств государственного и местного бюджета трактуется по-разному. Так, в Законе записано: «Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств: нацио-

нально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц; федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов».

Между тем в одном субъекте Российской Федерации может быть две национально-культурные автономии, а в другом – 20. Понятно, что бюджет должен быть различным, средства должны распределяться по-разному, в зависимости от ситуации. Однако принципы распределения надо предусмотреть в Законе.

Например, в Правительстве Москвы на этот счет есть мнение, согласно которому «объектом финансовой поддержки государства и делегирования многих его функций в области национально-культурного строительства должны явиться не отдельные национально-культурные автономии, а выборные органы самоуправления национальностей в регионах или административных образованиях»¹.

По действующему Закону выбор программ и проектов национально-культурного развития для государственного финансирования осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием представителей национально-культурных автономий. Получается, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выбирают программы и проекты, финансируемые в том числе из федерального бюджета. Данная норма не учитывает компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Очевидно, что выбор программ и проектов, финансируемых из федерального бюджета, – прерогатива федеральных органов исполнительной власти. Поэтому в ст. 20 Закона можно было бы предусмотреть положение, согласно которому выбор программ и проектов национально-культурного развития для государственной финансовой поддержки осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием представителей национально-культурных автономий.

В этой же статье необходимо установить дополнительные условия оказания финансовой поддержки национально-культурным автономиям, а именно: обязательное предоставление ими целевых программ и проектов с указанием сведений о численности граждан, вопросы национально-культурного развития которых решаются финансируемыми программами. Упомянутый выше законопроект о поправках к Закону «О национально-культурной автономии» в определенной степени отражает необходимость указанных уточнений.

¹ См.: Коман Э.А. Понятие «национально-культурная автономия»: базовый принцип и современная ситуация // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998.

Кроме этого, осуществление финансовой поддержки должно проводиться только на основе договора, заключаемого между соответствующими органами государственной власти и руководителем национально-культурной автономии. Цель официальных договорных отношений – обеспечение эффективного контроля над использованием выделенных средств. На основании договора стороны могут определять взаимоотношения между собой и устанавливать конкретные обязательства. В договоре могут быть предусмотрены процедура осуществления контроля и условия прекращения или приостановления оказания финансовой помощи, определяемой программой.

Совершенствуя законодательство о национально-культурной автономии, следует учитывать проблемы, возникающие на уровне некоторых субъектов Российской Федерации. Например, в Москве – городе федерального значения и одновременно столице России – проблемы национальных отношений весьма актуальны вследствие постоянного увеличения числа жителей за счет как собственных граждан, так и граждан зарубежных государств. В этом смысле Москва – уникальный субъект Федерации, в котором реализация Закона имеет особую специфику.

При осуществлении регулирования национальных отношений в Москве в настоящее время встречаются существенные трудности, прежде всего отсутствие четких правовых (хотя бы рамочных) норм для стабильного функционирования новой многонациональной общности москвичей. Опираясь в своей деятельности на уже принятую государственную концепцию национальной политики Российской Федерации, московское руководство все же считает необходимым обязательно учитывать специфику российской столицы. По мнению аналитиков, Москве важно выработать собственную концепцию, свои основные принципы и направления национальной политики, а также принять свой закон «Об основах национальной политики в Москве».

Подводя итог, отметим, что в Российской Федерации создана достаточная правовая основа защиты прав человека, связанных с сохранением национальной самобытности граждан. Теперь российскому законодателю, как представляется, необходимо пойти по пути ее дальнейшего совершенствования. Для этого необходимо в первую очередь рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Закон «О национально-культурной автономии» в целях уточнения субъектов права на национально-культурную автономию, обеспечения государственного содействия тем, кто в нем действительно нуждается, и воспрепятствования злоупотреблениям, в особенности связанным с финансированием из государственного бюджета.

Принимавшиеся до сих пор в этом направлении меры (в частности, подготовка Правительством РФ проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» и принятие его в 2002 г. Государственной Думой во втором чтении), а также высказанные выше предложения направлены на развитие организационно-правовых условий обеспечения стабильности этнополитической ситуации в стране. Вместе с тем, безусловно, это не исчерпывает всех мер достижения межнационального согласия. Должное укрепление правовых основ национальных отношений, например, невозможно без развития законодательства субъектов Российской Федерации, которые имеют определенный опыт как конституционного (уставного), так и законодательного регулирования рассматриваемых прав.

Наконец, последняя проблема, касающаяся терминологии не только рассматриваемого Закона, но и других правовых актов. Выше мы неоднократно использовали слово «регионы». Оно присутствует в законодательных документах о национально-культурной автономии, в иных актах. Под регионами, как правило, понимаются субъекты Российской Федерации. Вместе с тем иногда этот термин применяют и к созданным в 2000 г. семи федеральным округам. Возникает смысловой разнობой, недопустимый в правопонимании. Не менее важно и то, что общее понимание региона в России (субъекта Федерации) не согласуется с употреблением этого термина в Совете Европы, членом которого Россия является и должна вследствие этого соблюдать определенное единство в тех или иных обозначениях. В Западной Европе, по крайней мере, при регулировании управления на местах, термин «регион» употребляется иначе, чем в России.

Как известно, с 1985 г. действует принятая Советом Европы и ратифицированная Россией Хартия местного самоуправления. В ней имеется в виду низовое, общинное звено местного самоуправления. В 1997 г. Совет Европы подготовил проект Хартии о региональном самоуправлении (пока не ратифицирован Россией). В нем под районом понимается деление территории государства, которое стоит выше общин, – провинции, округа, области, губернии, воеводства и т.д. Если такой подход применять к России, то слово «регион» должно относиться, например, к районам, а не к субъектам Федерации. Поэтому встает вопрос об уточнении применения этого термина и в федеральном законодательстве, и в названных уставах многих национально-культурных автономий в субъектах Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из достойных ответов демократического государства на сепаратистские и националистические лозунги начала 90-х годов XX в. стало возрождение в новой форме и впервые осуществление на практике идеи национально-культурной автономии – объединения, призванного оказывать содействие гражданам в сохранении и развитии их культуры, языка, традиций. На сегодняшний день положения принятого в 1996 г. Федерального закона «О национально-культурной автономии» находят свое естественное развитие как в принятии соответствующих законов субъектов Российской Федерации, так и в практической плоскости – в создании и функционировании многочисленных национально-культурных автономий федерального, регионального и местного масштабов. Итог действия этого Закона – создание и функционирование 14 федеральных национально-культурных автономий, более 100 региональных и свыше 300 местных. Данные факты красноречиво показывают, что за прошедшие годы идея национально-культурной автономии как способа регулирования национальных отношений прижилась и уже не воспринимается представителями этнических групп как очередное проявление «имперских» амбиций России. Взаимодействие национально-культурных автономий с государственными органами дало возможность открывать школы и иные негосударственные учебные заведения с преподаванием на национальном языке, устраивать национальные и религиозные праздники, выставки, научно-практические семинары. Все это сняло часть этнических проблем и говорит в целом об эффективности такой формы решения вопросов сохранения и развития национальной культуры в условиях многонационального государства.

Вместе с тем представляется, что создание и эффективное функционирование национально-культурных автономий в Российской Федерации необходимо также по иным причинам. Привлекая этнические общности, их граждан к участию в национально-культурном строительстве, создавая благоприятные условия для развития языка и культуры, пропагандируя идеи единения всех национальностей, мы устраняем ту тлетворную почву сомнений и недоверия, на которой часто взрастают семена экстремизма и сепаратизма. Проявлением внимания, уважения к культуре, религии и традициям той или иной народности устраняются основные причины, которые порождают стремление к национальному самоопределению в его крайних и часто вредных для

самих этносов формах. Таким образом, одной из задач национально-культурной автономии можно считать создание лояльного отношения находящегося в ситуации национального меньшинства населения не только к властям, но и ко всему общественному и государственному строю Российской Федерации. Особенно это актуально в отношении Северного Кавказа, Чеченской Республики, Ингушетии, отчасти Башкортостана и Татарстана в плане укрепления доверия к федеральному центру.

Наряду со всесторонней заботой о развитии культуры и языка этнических групп есть и другая сторона проблемы, которая не всегда учитывается в российском законодательстве, но на которую обращается внимание в новейших международных документах. Это *требование пропорциональности*, которое ставит по-новому проблему национально-культурной автономии. В Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств говорится, что должны приниматься специальные меры в пользу региональных языков и языков меньшинств для достижения большего равенства между носителями этих языков и остальным населением. Эти меры не являются дискриминацией остального населения, но принятие их на территориях, где используются региональные языки или языки меньшинств, не должно проводиться в ущерб официальным языкам или необходимости изучать такие языки¹. На эту сторону дела требуется обратить особое внимание при организации и деятельности национально-культурных автономий. В противном случае меры по поддержке местных языков могут привести к снижению общей культуры населения страны и его языковому разобщению.

В данном случае, как и во многих других, связанных с деликатной материей национальных отношений, важен диалектический подход. С одной стороны, введение центром некоторых общих стандартов (например, единой основы графической письменности для всех языков государства) не только полезно, но в определенной ситуации и необходимо (например, для языков, ранее не имевших письменности). Этот шаг помогает сближению народов, взаимному обогащению их литературой, культурными достижениями. С другой стороны, это требует тщательно продуманного, осторожного подхода, особенно если, скажем, в субъектах Федерации есть в дополнение к общегосударственному государственным языкам свои государственные языки. Нужна продуманная подготовительная работа, может быть, даже в течение нескольких лет, чтобы эта мера не дала обратного результата, не вызвала национально-го недоверия и отторжения.

¹ См.: Конституционное правосудие на рубеже веков. М., 2002. С. 152, 153.

В правовом регулировании национально-культурной автономии (на федеральном и региональном уровнях) остается много других проблем, требующих своего решения. Еще не сняты вопросы необходимости приведения законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (их положения допускали вольности в трактовке национально-культурной автономии) в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Не меньшее значение имеют и организационные аспекты взаимодействия органов государственной власти и национально-культурных автономий. Эффективные правовые механизмы, которые созданы на федеральном и на региональном уровнях, нередко остаются незадействованными, компетентные органы проявляют пассивность, а подчас и открытое пренебрежение правами национально-культурных автономий. Иногда это вызывается объективными причинами, отсутствием у властей реальных возможностей для решения накопившихся проблем. Однако гораздо чаще национально-культурные автономии сталкиваются именно с нежеланием отдельных органов «взваливать» на себя эти проблемы. В этой связи необходимо отметить, что власть в Российской Федерации на всех уровнях должна осознавать свою ответственность за перспективы национальных отношений. Уделяя всемерное внимание проблемам национального строительства, органы государственной власти местного самоуправления всех ступеней укрепляют здание отечественной государственности, устраняют многие из опасных тенденций, способствующих расколу общества.

Конечно, в очень далекой перспективе этнические особенности будут нивелироваться. Это и сейчас уже происходит в области языка и культуры. Многие слова стали интернациональными почти для всех языков. Это относится к слову «демократия», перешедшему к нам из древнегреческого, к латинскому термину «диктатура», к франкоязычному «метро» или английскому «футбол». Все более сходными между собой становятся быт и культура различных этносов. Постиндустриальное общество с его компьютерной техникой, проникающей и в быт людей, во многом сглаживает этнические различия. Но это только самая общая тенденция. Ее практический результат не виден в осязаемом будущем. Национально-культурная автономия еще долго останется явлением нашего времени. Отсюда практический вывод: необходимо дальнейшее развитие ее правовых основ в российском обществе.

Вместе с тем представляется, что разные аспекты проблемы национально-культурной автономии должны решаться не только на правовом и организационном уровнях. Не менее важным является создание благоприятного климата для содружества представителей различных на-

родов. Здесь свое слово также должно сказать государство, не только решительно отвергающее шовинизм, национализм, ксенофобию, но и активно внедряющее в сознание своих граждан идеи человеческого единения перед лицом не только внутренних, но и глобальных проблем. Реформа системы образования, проводимая в России, должна предусматривать необходимость грамотного и корректного преподавания специальных дисциплин, наглядно показывающих молодому поколению преимущества идеи толерантности, братства, взаимодоверия, порядочности в человеческих отношениях. В конечном счете подобная стратегия сделает нашу страну достойным членом международного сообщества.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН *от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ*

«О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ»

*(в ред. Федерального закона от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ)
(СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2965; 2002, № 12, ст. 1093)*

Принят Государственной Думой 22 мая 1996 года
Одобен Советом Федерации 5 июня 1996 года

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создает правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Глава I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее – национально-культурная автономия) – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Статья 2. Принципы национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия основывается на принципах: свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности;
самоорганизации и самоуправления;
многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии;

сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой; уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законности.

Статья 3. Правовой статус национально-культурной автономии

Образование и деятельность национально-культурной автономии регулируются настоящим Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, соответствующими положениями конституций (уставов), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Статья 4. Права национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия имеет право: получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;

обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;

следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;

устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сферах образования и культуры.

Участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

Глава II

СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ. ПОРЯДОК УЧРЕЖДЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Статья 5. Организационные основы национально-культурной автономии

Организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

Национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными, федеральными.

Местные национально-культурные автономии могут образовывать региональную национально-культурную автономию. Если в пределах субъекта Российской Федерации создана только одна местная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенной этнической общности, то национально-культурная автономия может приобрести статус региональной национально-культурной автономии.

Региональные национально-культурные автономии двух или более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями.

Федеральные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенной этнической общности, могут образовываться региональными национально-культурными ав-

тономиями двух или более субъектов Российской Федерации. Если в пределах Российской Федерации создана только одна региональная автономия граждан Российской Федерации, относящихся к определенной этнической общности, то национально-культурная автономия может приобрести статус федеральной национально-культурной автономии.

Федеральные, региональные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенным этническим общностям, имеющим соответствующие республику или автономный округ, автономную область, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Порядок образования, регистрации, реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия учреждается в соответствии с законодательством Российской Федерации и с учетом особенностей национально-культурной автономии, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Местные национально-культурные автономии учреждаются на общих собраниях (конференциях) делегатами национальных общественных объединений.

Региональные национально-культурные автономии учреждаются на конференциях (съездах) делегатами местных национально-культурных автономий.

Федеральные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенной этнической общности, учреждаются на съездах делегатами региональных национально-культурных автономий.

Национально-культурные автономии образуют органы внутреннего управления. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются национально-культурными автономиями самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Часть шестая исключена. – Федеральный закон от 21.03.2002 № 31-ФЗ.

Для государственной регистрации национально-культурной автономии должны быть представлены документы, подтверждающие, что не

менее чем за три месяца до проведения учредительного собрания (конференции, съезда) в средствах массовой информации или иными способами были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии. (В ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ.)

Орган, принявший решение о государственной регистрации национально-культурной автономии, в десятидневный срок направляет данные о государственной регистрации в соответствующий орган исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей для включения в реестр национально-культурных автономий. (В ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ.)

Реестр национально-культурных автономий является открытым для всеобщего ознакомления.

Государственная регистрация, а также реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «Об общественных объединениях». (В ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ.)

Статья 7. Консультативные советы по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления

При Правительстве Российской Федерации создается консультативный совет по делам национально-культурных автономий, который является совещательным органом и действует на общественных началах.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации:

осуществляет согласование деятельности национально-культурных автономий, содействует установлению и укреплению связей между ними;

представляет и защищает в органах государственной власти Российской Федерации культурные и социальные интересы этнических общностей;

участвует в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

осуществляет консультирование Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти по национальным проблемам граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации состоит из делегированных на определенный срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии.

Порядок образования, деятельности и ликвидации консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

При органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Глава III ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО (РОДНОГО) ЯЗЫКА

Статья 8. Государственная защита национальных (родных) языков

Российская Федерация обеспечивает социальную, экономическую и правовую защиту национальных (родных) языков на территории Российской Федерации.

Право граждан Российской Федерации на сохранение, развитие национального (родного) языка, свободу выбора и использования языка общения, воспитания и обучения устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Обеспечение права на сохранение и развитие национального (родного) языка

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

обеспечивают проведение государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков;

оказывают финансовую (за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств), организационную и иную поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации содействуют национально-культурным автономиям в:

издании книг, выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на национальных (родных) языках;

обмене теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных (родных) языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Статья 10. Право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

Граждане Российской Федерации, относящие себя к определенным этническим общностям, имеют право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 11. Обеспечение национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

В целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии могут:

образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего

профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке;

учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;

разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;

вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании:

классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;

участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках;

организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений;

заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке;

осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации другие мероприятия по обеспечению права на обучение на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения.

Негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке обеспечивают изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и государственных образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов.

Статья 12. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, об образовании и настоящим Федеральным законом: обеспечивают при необходимости создание групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона создают государственные образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке, на русском языке с углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, а также учреждения дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные учреждения) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур;

содействуют разработке, изданию и приобретению учебных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для обучения на национальном (родном) языке;

осуществляют финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на национальном (родном) языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных ассигнований в пределах средств, выделяемых на образование;

организуют преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке, иных языках, в том числе на основе соглашений между субъектами Российской Федерации и межгосударственных соглашений;

оказывают материальную, правовую, организационную и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на национальном (родном) языке.

Глава IV

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья 13. Обеспечение национально-культурными автономиями права на сохранение и развитие национальной культуры

В целях обеспечения права граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры национально-культурные автономии могут:

создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

проводить массовые выставки мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры и другие мероприятия;

содействовать организации национального краеведения, охране национальных памятников истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами;

издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры; разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры.

Статья 14. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на сохранение и развитие национальной культуры

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законо-

дательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о культуре и настоящим Федеральным законом:

учитывают при разработке и осуществлении федеральных и региональных программ национально-культурного развития предложения национально-культурных автономий;

рассматривают предложения национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел и принимают соответствующие решения;

направляют деятельность государственных и муниципальных учреждений культуры на удовлетворение национально-культурных потребностей;

организуют в системе государственных и муниципальных архивов соответствующие разделы по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

оказывают помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных (общественных) учреждений национальной культуры, открытии негосударственных (общественных) образовательных учреждений по подготовке творческих работников и иных специалистов, проведении различных массовых мероприятий в области национальной культуры;

обеспечивают сохранность памятников истории и культуры, представляющих ценность для граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и являющихся частью культурного наследия Российской Федерации;

осуществляют иные мероприятия по созданию условий для сохранения, возрождения и развития национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Статья 15. Обеспечение органами государственной власти права национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации представляют национально-культурным автономиям эфирное время. Периодичность, продолжительность передач и язык, на котором ведутся передачи, определяются договорами с учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддерживают и поощряют негосударственные средства массовой информации, безвозмездно предоставляющие национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности.

В федеральных программах финансовой и организационной поддержки средств массовой информации предусматривается помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий.

В программах субъектов Российской Федерации и местных программах финансовой и организационной поддержки средств массовой информации может быть предусмотрена помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий.

Глава V

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Статья 16. Принципы финансирования национально-культурных автономий

Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств:

национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц;

федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В этих целях могут формироваться специальные федеральные, региональные и местные фонды.

Финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий. Поступление средств из внебюджетных источников не является основанием для сокращения бюджетных ассигнований, направляемых на национально-культурное развитие в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Статья 17. Собственность национально-культурных автономий

Национально-культурные автономии обладают правом собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 18. Имущество национально-культурных автономий

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут передавать национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей и деятельности национально-культурные автономии, их некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные им на условиях договора аренды.

Размер платы за аренду помещений национально-культурными автономиями, их некоммерческими учреждениями и организациями определяется в порядке, установленном для некоммерческих организаций культуры и образования на территории данного субъекта Российской Федерации, а также в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 19. Финансовая поддержка национально-культурных автономий со стороны государства и местного самоуправления

В целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, федеральные органы законодательной и исполнительной власти, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

предусматривают в федеральном бюджете, а также в бюджетах субъектов Российской Федерации ассигнования для оказания поддержки национально-культурным автономиям;

учитывают национальные потребности при формировании и расходовании федеральных фондов регионального развития;

создают специальные федеральные, региональные фонды национально-культурного развития;

предоставляют национально-культурным автономиям льготы по налогам, сборам и кредитам в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления решают вопросы финансовой поддержки местных национально-культурных автономий в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении.

Статья 20. Основные условия предоставления государственной финансовой поддержки национально-культурным автономиям

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают национально-культурным автономиям финансовую поддержку, предусмотренную статьей 19 настоящего Федерального закона, при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия. При необходимости такая поддержка оказывается на основе договора с соответствующей национально-культурной автономией.

Выбор программ и проектов национально-культурного развития для государственного финансирования осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием представителей национально-культурных автономий.

Федеральные финансовые органы, финансовые органы субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за использованием предоставленных средств по их целевому назначению. Национально-культурные автономии обязаны в установленном порядке своевременно представлять отчет о расходовании полученных ими государственных средств. В случаях использования финансовых средств государственной финансовой поддержки не по целевому назначению руководители национально-культурных автономий несут ответственность в установленном порядке.

**Глава VI
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 21. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ

**«О РАТИФИКАЦИИ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ»**

(СЗ РФ, 1998, № 25, ст. 2833)

Принят Государственной Думой 5 июня 1998 года

Одобен Советом Федерации 10 июня 1998 года

Ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года, подписанную от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 28 февраля 1996 года, со следующим заявлением:

«Российская Федерация считает неправомерным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина «национальное меньшинство», которое не содержится в Рамочной конвенции. По мнению Российской Федерации, попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств – участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств».

РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ
О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Государства – члены Совета Европы и другие государства, подписавшие настоящую Рамочную конвенцию,

считая, что целью Совета Европы является достижение более тесного союза между его членами во имя защиты и развития идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, считая, что одним из средств достижения этой цели является поддержание и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод, желая развивать и претворять в жизнь положения Декларации глав государств и правительств государств – членов Совета Европы, принятой в Вене 9 октября 1993 года,

исполненные решимости защищать на своих соответствующих территориях существование национальных меньшинств,

считая, что потрясения, имевшие место в европейской истории, продемонстрировали, что защита национальных меньшинств необхо-

дима для стабильности, демократической безопасности и мира на европейском континенте,

считая, что плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, языковую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но и создавать соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность,

считая, что создание обстановки терпимости и диалога необходимо для того, чтобы культурное разнообразие было источником и фактором обогащения, а не раскола каждого общества,

считая, что развитие терпимой и процветающей Европы зависит не только от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении конституционной и территориальной целостности каждого государства,

принимая во внимание Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней,

принимая во внимание обязательства по защите национальных меньшинств, содержащиеся в конвенциях и декларациях Организации Объединенных Наций и в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности в Копенгагенском документе от 29 июня 1990 года,

исполненные решимости определить принципы, которые надлежит соблюдать, и обязательства, которые вытекают из них, с тем, чтобы обеспечить в государствах-членах и в других государствах, которые могут стать участниками настоящего документа, эффективную защиту национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к ним, при соблюдении верховенства права и уважении территориальной целостности и государственного суверенитета,

исполненные решимости проводить в жизнь принципы, закрепленные в настоящей Рамочной конвенции, на основе национального законодательства и соответствующей государственной политики, согласились о нижеследующем:

РАЗДЕЛ I

Статья 1

Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

Статья 2

Положения настоящей Рамочной конвенции применяются добросовестно, в духе понимания и терпимости и с соблюдением принципов добрососедства, дружественных отношений и сотрудничества между государствами.

Статья 3

1. Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться таковым, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, не должны ущемлять данное лицо.

2. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей Рамочной конвенции, индивидуально, а также вместе с другими лицами.

РАЗДЕЛ II

Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры с тем, чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Статья 5

1. Стороны обязуются содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие.

2. Без ущерба для мер, предпринимаемых в развитие своей общей интеграционной политики, Стороны воздерживаются от любых политических и практических действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле, и защищают этих лиц от любых действий, направленных на такую ассимиляцию.

Статья 6

1. Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации.

2. Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

Статья 7

Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

Статья 8

Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право открыто исповедовать свою религию или выражать убеждения, а также право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.

Статья 9

1. Стороны обязуются признавать, что право на свободу выражения мнения любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны публичной власти и независимо от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в отношении доступа к средствам информации.

2. Пункт 1 не препятствует Сторонам вводить без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев лицензирование для

предприятий радиовещания, телевизионного вещания или кинематографа.

3. Стороны не препятствуют созданию и использованию печатных средств информации лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В рамках правовой основы радиовещания и телевизионного вещания они обеспечивают, насколько это возможно и с учетом положений пункта 1, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность создания и использования собственных средств информации.

4. В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации в целях поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма.

Статья 10

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и в общественных местах.

2. В регионах со значительным или традиционным присутствием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, если эти лица просят об этом и такие просьбы отвечают реальным потребностям, Стороны будут стремиться обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями.

3. Стороны обязуются гарантировать право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, получить в кратчайший срок на языке, который оно понимает, информацию о причинах его ареста, характере и причине любого выдвинутого против него обвинения, а также вести защиту на этом языке, получая для этого при необходимости бесплатную помощь переводчика.

Статья 11

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право пользоваться своей фамилией, именем и отчеством на языке этого меньшинства, а также право на их официальное признание в соответствии с требованиями, закрепленными их правовыми системами.

2. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право размещать в общественных местах вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства.

3. В районах традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, Стороны в рамках своих правовых систем, включая в случае необходимости соглашения с другими государствами, обеспечивают с учетом конкретных условий установку указателей традиционных местных названий, названий улиц и другой топографической информации для населения и на языке меньшинства, если в такой информации имеется достаточная потребность.

Статья 12

1. Стороны в случае необходимости принимают меры в области образования и научных исследований с целью улучшения знаний культуры, истории, языка и религии как своих национальных меньшинств, так и основной группы населения.

2. В этом контексте Стороны, в частности, создают надлежащие условия для подготовки преподавателей, обеспечения школьными учебниками и облегчения контактов между учащимися и преподавателями из различных общин.

3. Стороны обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Статья 13

1. В рамках своих образовательных систем Стороны признают за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования.

2. Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для Сторон.

Статья 14

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

2. В регионах со значительным или традиционным присутствием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Стороны, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, в случае достаточной потребности в этом стремятся обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

3. Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для обучения официальному языку или преподавания на этом языке.

Статья 15

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их.

Статья 16

Стороны воздерживаются от принятия таких мер, которые, изменяя структурный состав населения в каком-либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют целью ущемление прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции.

Статья 17

1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты с лицами, постоянно находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми они разделяют общее этническое, культурное, языковое или религиозное наследие.

2. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне.

Статья 18

1. Стороны прилагают усилия к заключению в случае необходимости двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, в частности с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

2. В случае необходимости Стороны принимают меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

Статья 19

1. Стороны обязуются соблюдать и претворять в жизнь принципы, содержащиеся в настоящей Рамочной конвенции, допуская в них при необходимости только те ограничения или отступления, которые предусмотрены в международно-правовых документах, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в той мере, в которой они касаются прав и свобод, вытекающих из указанных принципов.

РАЗДЕЛ III

Статья 20

При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других лиц, в частности, права лиц, принадлежащих к основной группе населения или к другим национальным меньшинствам.

Статья 21

Ничто в настоящей Рамочной конвенции не может быть истолковано как подразумевающее какое-либо право любого отдельного лица заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, противоречащие основополагающим принципам международного права, особенно принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 22

Ничто в настоящей Рамочной конвенции не может быть истолковано как ограничивающее или ущемляющее какие-либо права человека и основные свободы, которые могли бы быть признаны в соответствии с законодательством любой Договаривающейся Стороной или любого другого Договора, участником которого является данная Сторона.

Статья 23

Права и свободы, вытекающие из принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции, в той мере, в которой они являются предметом Конвенции о защите прав человека и основных свобод или протоколов к ней, понимаются как соответствующие положениям последних.

РАЗДЕЛ IV

Статья 24

Комитет министров Совета Европы уполномочен следить за осуществлением Договаривающимися Сторонами настоящей Рамочной конвенции.

Стороны, не являющиеся членами Совета Европы, участвуют в механизме осуществления Конвенции на условиях, которые предстоит определить.

Статья 25

1. В течение одного года после вступления в силу настоящей Рамочной конвенции в отношении какой-либо Договаривающейся Стороны последняя передает Генеральному секретарю Совета Европы полную информацию о законодательных и иных мерах, которые были приняты для осуществления принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции.

2. Впоследствии каждая Сторона периодически и всякий раз, когда от Комитета министров поступает соответствующая просьба, передает Генеральному секретарю любую другую информацию, имеющую отношение к осуществлению настоящей Рамочной конвенции.

3. Генеральный секретарь направляет Комитету министров всю информацию, переданную в соответствии с положениями настоящей статьи.

Статья 26

1. При оценке адекватности мер, принимаемых какой-либо Стороной для осуществления принципов, изложенных в настоящей Рамочной конвенции, Комитету министров оказывается помощь консультативным комитетом, члены которого обладают признанной компетенцией в области защиты национальных меньшинств.

2. Состав этого консультативного комитета, а также процедуры его работы определяются Комитетом министров в течение одного года после вступления в силу настоящей Рамочной конвенции.

РАЗДЕЛ V

Статья 27

Настоящая Рамочная конвенция открыта для подписания государствами – членами Совета Европы. До даты вступления Конвенции в силу она также открыта для подписания любым другим государством, которому Комитет министров предложил сделать это. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Документы о ратификации, принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 28

1. Настоящая Рамочная конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты, на которую двенадцать государств – членов Совета Европы выразят свое согласие

быть связанными этой Рамочной конвенцией в соответствии с положениями статьи 27.

2. Для любого государства-члена, которое впоследствии выразит свое согласие быть связанным настоящей рамочной Конвенцией, последняя вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты сдачи на хранение документа о ратификации, принятии или одобрении.

Статья 29

1. После вступления в силу настоящей Рамочной конвенции и после консультаций с договаривающимися государствами Комитет министров Совета Европы по решению, принимаемому большинством, как это предусмотрено в пункте (d) статьи 20 Устава Совета Европы, может предложить присоединиться к настоящей Рамочной конвенции любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, которое, получив предложение подписать ее в соответствии с положениями статьи 27, еще не сделало этого, а также любому другому государству, не являющемуся членом Совета.

2. Для любого присоединяющегося государства настоящая Рамочная конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты передачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 30

1. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении может указать территорию или территории, за международные отношения которых она несет ответственность и к которым будет применяться настоящая Рамочная конвенция.

2. Любое государство может впоследствии в любой другой момент в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить применение настоящей Рамочной конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении этой территории настоящая Рамочная конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное на основании положений двух предыдущих пунктов, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем уведомления, направляемого Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 31

Любая Сторона может в любой момент денонсировать настоящую Рамочную конвенцию, направив уведомление Генеральному секретарю Совета Европы.

Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 32

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства – члены Совета Европы, другие государства, подписавшие настоящую Рамочную конвенцию, и все присоединившиеся к ней государства:

- a. о любом подписании;
- b. о сдаче на хранение любого документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении;
- c. о любой дате вступления в силу настоящей Рамочной конвенции в соответствии с ее статьями 28, 29 и 30;
- d. о любом другом акте, уведомлении или сообщении, имеющем отношение к настоящей Рамочной конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Рамочную конвенцию.

Совершено в Страсбурге 1 февраля 1995 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направит заверенные копии каждому государству – члену Совета Европы, а также каждому государству, которому предложено подписать настоящую Рамочную конвенцию или присоединиться к ней. Мы будем также добиваться, чтобы данный протокол был вынесен на ратификацию в самое ближайшее время.

УТВЕРЖДЕНО
Постановлением Правительства Российской Федерации
от 18 декабря 1996 г. № 1517

ПОЛОЖЕНИЕ
О КОНСУЛЬТАТИВНОМ СОВЕТЕ ПО ДЕЛАМ
НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ АВТОНОМИЙ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*(в ред. постановлений Правительства РФ
от 25.01.1999 № 89, от 21.12.2000 № 1009)*

1. Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации¹ (далее именуется Консультативный совет), образованный во исполнение Федерального закона «О национально-культурной автономии», является совещательным органом и действует на общественных началах.

2. Консультативный совет создается с целью предварительного рассмотрения вопросов, связанных с реализацией Федерального закона «О национально-культурной автономии», Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также с осуществлением прав и интересов национально-культурных автономий. По рассматриваемым вопросам Консультативный совет подготавливает предложения, которые носят рекомендательный характер.

3. Консультативный совет в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и настоящим Положением. Консультативный совет при осуществлении своей деятельности учитывает положения, содержащиеся в уставах национально-культурных автономий.

4. Состав Консультативного совета утверждается Правительством Российской Федерации по предложению Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.

¹ Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 1009 утвержден новый состав Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации.

Консультативный совет может быть реорганизован или ликвидирован решением Правительства Российской Федерации по представлению этого Министерства или по иным основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

В состав Консультативного совета входят уполномоченные представители зарегистрированных федеральных национально-культурных автономий, которые делегируются в Консультативный совет на срок их полномочий в соответствующих федеральных национально-культурных автономиях.

В состав Консультативного совета могут входить представители федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также общественные деятели, ученые и деятели культуры.

5. Основными задачами Консультативного совета являются: участие в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

консультирование Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти по национальным проблемам граждан Российской Федерации;

содействие установлению согласованной деятельности национально-культурных автономий и укреплению связей между ними;

представительство и защита в органах государственной власти Российской Федерации культурных и социальных прав и интересов этнических общностей;

предварительное рассмотрение проектов законов, иных нормативных правовых актов и программ, разрабатываемых по вопросам, входящим в компетенцию Консультативного совета;

участие в подготовке решений по финансированию программ и проектов социально-экономического и культурно-образовательного развития этнических общностей;

содействие становлению института национально-культурных автономий в Российской Федерации и реализации задач национально-культурного развития этнических общностей;

содействие образованию консультативных советов и иных совещательных органов по делам национально-культурных автономий, создаваемых при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

осуществление международных контактов по вопросам, входящим в компетенцию Консультативного совета.

6. Консультативный совет в соответствии с возложенными на него задачами имеет право:

1) получать информацию от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проблемам, входящим в его компетенцию, и приглашать представителей указанных органов (по согласованию) на заседания Консультативного совета;

2) вносить в Правительство Российской Федерации, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, иные федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения по вопросам, входящим в компетенцию Консультативного совета;

3) привлекать при необходимости экспертов для проработки вопросов, связанных с возложенными на Консультативный совет задачами;

4) разрабатывать рекомендации в пределах компетенции Консультативного совета по осуществлению решений, принятых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Министерством по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации;

5) участвовать в проведении мониторинга по проблемам национально-культурных автономий и межнациональных отношений;

6) издавать информационные и иные материалы по вопросам, относящимся к компетенции Консультативного совета, используя информационные возможности Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации;

7) рассматривать вопросы целевого использования средств федерального бюджета, направляемых на финансовое обеспечение деятельности национально-культурных автономий;

8) информировать Правительство Российской Федерации о фактах нарушения прав и интересов этнических общностей;

9) обобщать опыт деятельности национально-культурных автономий.

7. Консультативный совет осуществляет свою деятельность в соответствии с планом работы, принимаемым на заседании Консультативного совета и утверждаемым его председателем.

Заседания Консультативного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Заседание Консультативного совета ведет председатель Консультативного совета или его заместитель, и оно считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины его состава.

Члены Консультативного совета принимают участие в его заседаниях без права замены.

Рекомендации Консультативного совета принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Консультативного совета. Принимаемые на заседаниях рекомендации оформляются протоколом, который подписывается председателем Консультативного совета или его заместителем.

Для подготовки конкретных вопросов, выносимых на обсуждение Консультативного совета, могут создаваться временные рабочие группы из числа ученых и специалистов.

Председатель Консультативного совета ежегодно до 1 марта представляет доклад, который обсуждается и утверждается на заседании Консультативного совета и направляется Председателю Правительства Российской Федерации и в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.

8. Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Консультативного совета осуществляется Министерством национальной политики Российской Федерации.

УСТАВЫ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ АВТОНОМИЙ

УСТАВ СОЧИНСКОЙ ГОРОДСКОЙ ТАТАРСКОЙ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Сочинская городская татарская национально-культурная автономия является независимым общественным объединением граждан татарской национальности, объединившихся с целью самостоятельно-го решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

1.2. Сочинская городская татарская национально-культурная автономия (в дальнейшем по тексту Автономия), действует на принципах волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности, самоорганизации, сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой, уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей, законности и гласности.

1.3. Деятельность Автономии регулируется Конституцией России, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общественных объединениях», Федеральным законом «О национально- культурной автономии», общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

1.4. Автономия с момента регистрации приобретает права юридического лица, может иметь расчетный счет, печать, штампы, эмблему, бланки со своим наименованием, может иметь обособленное имущество и денежные средства, может от своего имени приобретать имущество и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в судах.

1.5. Автономия независима в своей деятельности от государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений. Пределы государственного контроля за деятельностью Автономии определяются действующим законодательством.

1.6. Автономия сотрудничает с государственными и общественными организациями, средствами массовой информации, гражданами по всем вопросам, связанным с ее уставной деятельностью.

1.7. Автономия самостоятельно распоряжается своим имуществом и средствами.

1.8. Автономия отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, на которое по законодательству может быть обращено взыскание.

1.9. Территория деятельности Автономии – г. Сочи.

1.10. Местонахождение руководящего органа – г. Сочи.

2. ЦЕЛИ АВТОНОМИИ

2.1. Основными целями Автономии являются:

- возрождение, изучение и сохранение культуры татарского народа, его языка, истории и самобытности;
- сохранение традиций и обрядов татарского народа;
- становление и развитие национального образования;
- подготовка кадров для преподавания на родном языке;
- выработка новых форм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;
- развитие сотрудничества и взаимопонимания с национальными организациями, действующим на территории Краснодарского края;
- установление, расширение и упрочение связей с татарскими общинами;
- координация действий членов Автономии, представительство и защита их законных интересов в органах государственной власти и управления.

3. ПРАВА АВТОНОМИИ

3.1. Для осуществления своих целей, предусмотренных Уставом, Автономия имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и управления;
- представлять и защищать интересы своих членов и других граждан в государственных и общественных органах;
- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития языка, татарской национальной культуры;
- учреждать средства массовой информации, осуществлять издательскую деятельность, выпускать рекламную продукцию, кино-, видео-, телефильмы, пособия и литературу на родном языке, соответствующие целям Автономии;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления;

- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;
- следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;
- создавать научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством России;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства России и поддерживать без какой либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными объединениями иностранных государств;
- образовывать негосударственные дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке;
- создавать негосударственные образовательные учреждения /общееобразовательные, начального, среднего и профессионального высшего образования/ с обучением на национальном языке;
- учреждать другие негосударственные /общественные/ образовательные учреждения с обучением на национальном языке;
- разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном /родном/ языке;
- создавать негосударственные /общественные/ учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;
- организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального и культурного наследия, достижений национальной культуры;
- проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;
- содействовать организации национального краеведения в г. Сочи, охране национальных памятников истории культуры, создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;
- учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами, в соответствии с действующим законодательством;
- издавать произведения исторической, художественной, фольклорной, этнографической литературы на национальном татарском языке;

- создавать негосударственные /общественные/ образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной татарской культуры;
- разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной татарской культуры;
- заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной татарской культуры для достижения уставных целей;
- вступать в соответствии с уставной деятельностью в гражданско-правовые отношения с юридическими лицами и физическими лицами;
- строить, приобретать, отчуждать, брать и сдавать в аренду различного рода имущество, принадлежащее Автономии в установленном порядке;
- пользоваться землей в установленном порядке;
- приобретать необходимые для обеспечения уставной деятельности Автономии материальные ресурсы, оборудование, имущество, получать кредиты;
- осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения уставных целей, соответствующую этим целям;
- создавать хозяйственные товарищества, общества, иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности;
- осуществлять переписку, телеграфную, телефонную, телетайпную, телефаксную и компьютерную связь с организациями и гражданами как в России, так и за рубежом;
- осуществлять иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

4. ЧЛЕНЫ АВТОНОМИИ. ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

4.1. Членами Автономии могут быть совершеннолетние граждане татарской национальности, разделяющие положения настоящего Устава и соблюдающие его основные принципы.

4.2. Прием в члены Автономии осуществляется на основании письменного заявления Советом.

4.3. Члены Автономии имеют право:

- избирать и быть избранными в руководящие органы;
- пользоваться имуществом, принадлежащим Автономии, в порядке, установленном Советом;

- вносить на рассмотрение руководящих органов предложения, касающиеся уставной деятельности, требовать внимательного их рассмотрения;
- принимать участие в мероприятиях, проводимых Автономией;
- обращаться в руководящие органы за содействием в защите своих прав и иной помощью;
- получать полную информацию о деятельности Автономии и ее органов;
- поощряться руководством Автономии за особый вклад в деятельность Автономии ценными подарками, денежными премиями, путевками и др.;
- получать материальную и иную поддержку;
- свободно выйти из Автономии, подав письменное заявление в Совет.

4.4. Члены Автономии обязаны:
соблюдать настоящий Устав;
выполнять принятые решения руководящих органов;
бережно относиться к имуществу, принадлежащему Автономии;
не допускать противоправных действий, подрывающих авторитет Автономии и наносящих ей моральный и материальный ущерб;
своевременно уплачивать членские взносы;

4.5. Исключению из Автономии подлежат члены, ведущие пропаганду, направленную на разжигание национальной розни, а также использующие членство в ней для извлечения выгоды и в корыстных целях.

Решение об исключении из членов Автономии принимается Советом и может быть обжаловано на конференции, решение которой является окончательным.

5. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ АВТОНОМИИ

5.1. Высшим органом Автономии является конференция, которая созывается не реже одного раза в 5 лет. Внеочередная конференция может быть созвана по требованию Совета, Председателя, ревизионной комиссии, либо по требованию не менее 2/3 членов Автономии. Конференция правомочна, если в ее работе принимает участие не менее 2/3 делегатов. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих.

Конференция:

- утверждает Устав, вносит в него изменения и дополнения, которые регистрируются в установленном законом порядке;
- утверждает отчеты о работе Совета, ревизионной комиссии;

- избирает сроком на 5 лет Совет, ревизионную комиссию;
- утверждает размеры и порядок оплаты членских взносов;
- определяет основные направления деятельности, утверждает программы Автономии;
- решает вопрос о прекращении деятельности;
- решает другие вопросы деятельности.

5.2. В перерывах между конференциями деятельностью Автономии руководит Совет, который собирается на свои заседания не реже одного раза в три месяца. Заседания Совета правомочны, если в их работе принимает участие не менее 2/3 членов Совета. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих, при равенстве голосов принимается решение, за которое проголосовал Председатель.

Совет:

- созывает конференции, определяет их повестки дня;
- принимает меры по выполнению решений конференций, утверждает планы работы;
- решает вопросы приема и исключения из Автономии;
- утверждает штатное расписание, определяет порядок оплаты труда штатных работников;
- решает вопросы хозяйственной, издательской, предпринимательской деятельности;
- принимает решения об учреждении хозяйственных товариществ, обществ и других хозяйственных организаций;
- утверждает смету доходов и расходов, годовой баланс;
- избирает из своего состава Председателя Совета, его заместителя, секретаря;
- решает вопросы расходования денежных средств в пределах утвержденной сметы;
- принимает решения о создании негосударственных образовательных и культурных учреждений;
- принимает решения о проведении различных мероприятий в соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии»;
- решает другие вопросы деятельности, не относящиеся к исключительной компетенции конференции.

5.3. Повседневное руководство деятельностью Автономии осуществляет Председатель:

Председатель:

- руководит работой Совета, созывает его заседания, определяет их повестки дня, председательствует на заседаниях;

- представляет Автономию в государственных и общественных органах;
- ходатайствует об открытии счетов в учреждениях Банка;
- принимает на работу и увольняет штатных работников, поощряет отличившихся работников, налагает дисциплинарные взыскания;
- подписывает финансовые и другие документы, выдает доверенности;
- распоряжается денежными средствами в пределах утвержденной сметы;
- от имени Автономии заключает договоры, сделки, соглашения, контракты.

5.4. Совет состоит из Председателя, заместителя Председателя и членов Совета. Председатель распределяет обязанности между членами Совета, а в его отсутствие его обязанности исполняет заместитель Председателя.

5.5. Ревизионная комиссия осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Автономии. Ревизии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Члены Совета, штатные работники не могут быть членами ревизионной комиссии.

6. СОБСТВЕННОСТЬ, ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА. УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ

6.1. Автономия может иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд, земельные участки, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного, физкультурно-оздоровительного назначения, денежные средства, акции, иные ценные бумаги, другое имущество, необходимое для материального обеспечения уставной деятельности Автономии.

6.2. Автономия может иметь в собственности учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств Автономии в соответствии с ее уставными целями. Собственность Автономии охраняется законом.

6.3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут передавать национально-культурной автономии, ее некоммерческим учреждениям и организациям государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством Краснодарского края как субъекта Российской Федерации.

6.4. Для осуществления уставных целей и деятельности Автономия, ее некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные ей на условиях аренды.

6.5. Денежные средства Автономии формируются из членских взносов, добровольных взносов и пожертвований, в том числе целевых, кредитов банка, поступлений от проведения лекций, выставок, ярмарок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий, доходов от предпринимательской и издательской деятельности, доходов от гражданско-правовых сделок, внешнеэкономической деятельности, доходов от держания акций, облигаций и других ценных бумаг и других не запрещенных законом поступлений.

6.6. Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств:

- национально-культурной автономии, ее учреждений и организаций, частных лиц;
- федерального бюджета, бюджета Краснодарского края, местного бюджета.

Финансовые средства предоставляются Автономии для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий.

6.7. Собственником имущества является Автономия.

6.8. Доходы от издательской, предпринимательской, хозяйственной деятельности не перераспределяются между членами Автономии, а направляются на выполнение уставных целей.

7. ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМИИ

7.1. Деятельность Автономии может быть прекращена путем реорганизации и ликвидации.

7.2. Реорганизация осуществляется по решению конференции.

Регистрация объединения, образованного в результате реорганизации, осуществляется в установленном законом порядке.

Вопросы правопреемства решаются в соответствии со ст. 58, 59 ГК РФ.

7.3. Ликвидация осуществляется по решению конференции либо по решению суда.

7.4. Имущество, после расчета с кредиторами, направляется на уставные цели.

УСТАВ КРАСНОДАРСКОЙ КРАЕВОЙ КОРЕЙСКОЙ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Краснодарская краевая корейская национально-культурная автономия является независимым общественным объединением граждан корейской национальности, объединившихся с целью самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры.

1.2. Краснодарская краевая национально-культурная автономия (в дальнейшем по тексту Автономия) действует на принципах волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности, самоорганизации, сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой, уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных общественных общностей, законности и гласности.

1.3. Деятельность Автономии регулируется Конституцией России, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О национально-культурной автономии», общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

1.4. Автономия с момента регистрации приобретает права юридического лица, может иметь расчетный счет (в том числе валютный), печать, штампы, эмблему, бланки со своим наименованием, может иметь обособленное имущество и денежные средства, может от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в судах.

1.5. Автономия независима в своей деятельности от государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений. Пределы государственного контроля за деятельностью Автономии определяются действующим законодательством.

1.6. Автономия сотрудничает с государственными и общественными организациями, средствами массовой информации, гражданами, а также зарубежными партнерами по всем вопросам, связанным с ее уставной деятельностью.

1.7. Автономия самостоятельно распоряжается своим имуществом и средствами.

1.8. Автономия отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, на которое по законодательству может быть обращено взыскание.

1.9. Территория деятельности Автономии – Краснодарский край.

1.10. Местонахождение руководящего органа – г. Краснодар.

2. ЦЕЛИ АВТОНОМИИ

2.1. Основными целями Автономии являются:

- возрождение, изучение и сохранение культуры корейского народа, его языка, истории и самобытности;
- сохранение традиций и обрядов корейского народа;
- становление и развитие национального образования;
- подготовка кадров для преподавания на родном языке;
- выработка новых форм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;
- развитие сотрудничества и взаимопонимания с национальными организациями, действующими на территории Краснодарского края;
- установление, расширение и упрочение связей с существующими Корейскими государствами, корейскими общинами других стран и международными корейскими организациями;
- координация действий членов Автономии, представительство и защита их законных интересов в органах государственной власти и управления.

3. ПРАВА АВТОНОМИИ

3.1. Для осуществления своих целей, предусмотренных Уставом, Автономия имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений *органов* государственной власти и управления;
- представлять и защищать интересы своих членов и других граждан в государственных и общественных органах;
- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития языка, корейской национальной культуры;
- учреждать средства массовой информации, осуществлять издательскую деятельность, выпускать рекламную продукцию, кино-, видео-, телефильмы, пособия и литературу на родном языке, соответствующие целям Автономии;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления;
- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным, культурным ценностям;

- следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;
- создавать научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством России;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства России и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными объединениями иностранных государств;
- образовывать негосударственные дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке;
- создавать негосударственные образовательные учреждения (общеобразовательные, начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном языке;
- учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном языке;
- разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;
- создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;
- организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самостоятельного искусства, кружки по изучению национального и культурного наследия, достижений национальной культуры;
- проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;
- содействовать организации национального краеведения в г. Краснодаре, охране национальных памятников истории культуры, создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;
- учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами, в соответствии с действующим законодательством;
- издавать произведения исторической, художественной, фольклорной, этнографической литературы на национальном корейском языке;
- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной корейской культуры;

- разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной корейской культуры;
- заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной корейской культуры;
- вступать в соответствии с уставной деятельностью в гражданско-правовые отношения с юридическими и физическими лицами;
- строить, приобретать, отчуждать, брать и сдавать в аренду различного рода имущество, принадлежащее Автономии в установленном порядке;
- пользоваться землей в установленном порядке;
- приобретать необходимые для обеспечения уставной деятельности Автономии материальные ресурсы, оборудование, имущество, получать кредиты;
- осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения уставных целей, соответствующую этим целям;
- создавать хозяйственные товарищества, общества, иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности;
- поддерживать международные контакты и связи;
- осуществлять переписку, телеграфную, телефонную, телетайпную, телефаксную и компьютерную связь с организациями и гражданами как в России, так и за рубежом;
- осуществлять иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

4. ЧЛЕНЫ АВТОНОМИИ. ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

4.1. Членами Автономии могут быть совершеннолетние граждане, разделяющие положения настоящего Устава и соблюдающие его основные принципы.

4.2. Прием в члены Автономии осуществляется на основании письменного заявления Правлением.

4.3. Члены Автономии имеют право:

- избирать и быть избранным в руководящие органы;
- пользоваться имуществом, принадлежащим Автономии, в порядке, установленном Правлением;
- вносить на рассмотрение руководящих органов предложения, касающиеся уставной деятельности, требовать внимательного их рассмотрения;

- принимать участие в мероприятиях, проводимых Автономией;
- обращаться в руководящие органы за содействием в защите своих прав и иной помощью;
- получать полную информацию о деятельности Автономии и ее органов;
- поощряться руководством Автономии за особый вклад в деятельность Автономии ценными подарками, денежными премиями, путевками и др.;
- получать материальную и иную поддержку;
- свободно выйти из Автономии, подав письменное заявление в Правление.

4.4. Члены Автономии обязаны:

- соблюдать настоящий Устав;
- выполнять принятые решения руководящих органов;
- бережно относиться к имуществу, принадлежащему Автономии;
- не допускать противоправных действий, подрывающих авторитет Автономии и наносящих ей моральный и материальный ущерб;
- своевременно уплачивать членские взносы.

4.5. Исключению из Автономии подлежат члены, ведущие пропаганду, направленную на разжигание национальной розни, а также использующие членство в ней для извлечения выгоды и в корыстных целях.

Решение об исключении из членов Автономии принимается Правлением и может быть обжаловано на общем собрании, решение которого является окончательным.

5. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ АВТОНОМИИ

5.1. Высшим органом Автономии является общее собрание, которое созывается не реже одного раза в год. Внеочередное общее собрание может быть созвано по требованию Правления, Председателя, ревизионной комиссии либо по требованию не менее 50% членов Автономии. Общее собрание правомочно, если в его работе принимает участие не менее 50% членов Автономии. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих.

Общее собрание:

- утверждает Устав, вносит в него изменения и дополнения, которые регистрируются в установленном законом порядке;
- утверждает отчеты о работе Правления, ревизионной комиссии;
- избирает сроком на четыре года Правление, Председателя, ревизионную комиссию;
- избирает по предложению Председателя заместителей Председателя сроком на четыре года;

- утверждает размеры и порядок оплаты членских взносов;
- заслушивает и утверждает отчет об исполнении сметы доходов и расходов за отчетный период, утверждает смету на текущий период, годовой баланс;
- определяет основные направления деятельности, утверждает программы Автономии;
- рассматривает жалобы на решения Правления об исключении из Автономии;
- решает вопрос о прекращении деятельности;
- решает другие вопросы деятельности.

5.2. В перерывах между общими собраниями деятельностью Автономии руководит Правление, которое собирается на свои заседания не реже одного раза в месяц. Заседания Правления правомочны, если в их работе принимает участие не менее 2/3 членов Правления. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих, при равенстве голосов принимается решение, за которое проголосовал Председатель.

Правление:

- созывает общие собрания, определяет их повестки дня;
- принимает меры по выполнению решений общих собраний, утверждает планы работы;
- решает вопросы приема и исключения из Автономии;
- утверждает штатное расписание, определяет порядок оплаты труда штатных работников;
- решает вопросы хозяйственной, издательской, предпринимательской деятельности;
- принимает решения об учреждении хозяйственных товариществ, обществ и других хозяйственных организаций;
- решает вопросы расходования денежных средств в пределах утвержденной сметы;
- принимает решения о создании негосударственных образовательных и культурных учреждений;
- принимает решения о проведении различных мероприятий в соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии»;
- решает другие вопросы деятельности, не относящиеся к исключительной компетенции общего собрания.

5.3. Повседневное руководство деятельностью Автономии осуществляет Председатель.

Председатель:

- руководит работой Правления, созывает его заседания, определяет их повестки дня, председательствует на заседаниях;

- представляет Автономию в государственных и общественных органах;
- ходатайствует об открытии счетов в учреждениях Банка;
- принимает на работу и увольняет штатных работников, поощряет отличившихся работников, налагает дисциплинарные взыскания;
- подписывает финансовые и другие документы, выдает доверенности;
- распоряжается денежными средствами в пределах утвержденной сметы;
- от имени Автономии заключает договоры, сделки, соглашения, контракты;
- осуществляет иные полномочия, не отнесенные к компетенции общего собрания, Правления.

5.4. В отсутствие Председателя его функции исполняет заместитель.

5.5. Ревизионная комиссия осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Автономии. Ревизии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Члены Правления, штатные работники не могут быть членами ревизионной комиссии.

Структура Автономии:

5.6. На территории Краснодарского края могут создаваться филиалы Автономии. Филиалом является обособленное подразделение Автономии, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все ее функции. Филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом Правлением Автономии и действуют на основании утвержденных им положений.

Руководители филиалов назначаются Правлением Автономии и действуют на основании ее доверенности.

6. СОБСТВЕННОСТЬ, ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА. УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ

6.1. Автономия может иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд, земельные участки, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного, физкультурно-оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги, иное имущество, необходимое для материального обеспечения уставной деятельности Автономии.

6.2. Автономия может иметь в собственности учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств Автономии в соответствии с ее уставными целями. Собственность Автономии охраняется законом.

6.3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут передавать национально-культурной автономии, ее неком-

мерческим учреждениям и организациям государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством Краснодарского края как субъекта Российской Федерации.

6.4. Для осуществления уставных целей и деятельности Автономии ее некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные ей на условиях аренды.

6.5. Денежные средства Автономии формируются из членских взносов, добровольных взносов и пожертвований, в том числе целевых, кредитов банка, поступлений от проведения лекций, выставок, ярмарок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий, доходов от предпринимательской и издательской деятельности, доходов от гражданско-правовых сделок, внешнеэкономической деятельности, доходов от держания акций, облигаций и других ценных бумаг и других не запрещенных законом поступлений.

6.6. Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств: национально-культурной автономии, ее учреждений и организаций, частных лиц;

федерального бюджета, бюджета Краснодарского края, местного бюджета. Финансовые средства предоставляются Автономии для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий.

6.7. Собственником имущества является Автономия.

6.8. Доходы от издательской, предпринимательской, хозяйственной деятельности не перераспределяются между членами Автономии, а направляются на выполнение уставных целей.

7. ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМИИ

7.1. Деятельность Автономии может быть прекращена путем реорганизации и ликвидации.

7.2. Реорганизация осуществляется по решению общего собрания. Регистрация объединения, образованного в результате реорганизации, осуществляется в установленном законом порядке.

Вопросы правопреемства решаются в соответствии со ст. 58, 59 ГК РФ.

7.3. Ликвидация осуществляется по решению общего собрания либо по решению суда.

7.4. Имущество, после расчета с кредиторами, направляется на уставные цели.

УСТАВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ АЗЕРБАЙДЖАНЦЕВ РОССИИ (ФНКА АЗЕРРОС)

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Федеральная национально-культурная автономия азербайджанцев Российской Федерации, именуемая далее ФНКА АЗЕРРОС, сокращенное наименование ФНКА АЗЕРРОС, является формой национально-культурного самоопределения и представляет собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к азербайджанской национальности, и выходцев из Азербайджана на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения и развития самобытности обычаев, традиций, развития языка, образования, азербайджанской культуры.

1.2. Деятельность ФНКА АЗЕРРОС регулируется Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством Российской Федерации, конституциями (Уставами) субъектов Российской Федерации и настоящим Уставом.

1.3. Организационно-правовой формой ФНКА АЗЕРРОС является общественная организация.

1.4. Основными принципами деятельности ФНКА АЗЕРРОС являются:

- соблюдение законности, полного равноправия, взаимопомощи, взаимовыручки, взаимопонимания, демократического централизма, учета личных интересов в рамках интереса ФНКА АЗЕРРОС, свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к данной этнической общности, самоорганизация и самоуправление, многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии;

- сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой, уважение языка, культуры, традиции и обычаев граждан других этнических общностей.

1.5. ФНКА АЗЕРРОС отвергает всякое применение и пропаганду насилия, разжигание национальной, расовой и религиозной розни.

1.6. ФНКА АЗЕРРОС является юридическим лицом с момента государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации. ФНКА АЗЕРРОС имеет расчетные и другие, в том числе валютные, счета в банковских учреждениях, печать, штамп, флаги и бланки со своим наименованием и изображением собственной эмблемы. Символика подлежит государственной регистрации и учету в установленном законом порядке.

1.7. ФНКА АЗЕРРОС как юридическое лицо несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом.

1.8. Государство не несет ответственности по обязательствам ФНКА АЗЕРРОС, так и ФНКА АЗЕРРОС не несет ответственности по обязательствам государства.

1.9. ФНКА АЗЕРРОС осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации.

1.10. Местонахождение Совета ФНКА АЗЕРРОС – город Москва, Российская Федерация.

2. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ ФНКА АЗЕРРОС

2.1. Основными целями ФНКА АЗЕРРОС являются:

- содействие сохранению и развитию азербайджанского языка, традиций, азербайджанской культуры в различных формах (создание культурных центров, фондов, учреждений и организаций культуры, образования, содействие участию граждан в просветительской и благотворительной деятельности, охране памятников культуры и истории, становлению национального образования);

- содействие расширению плодотворного диалога между органами государственной власти, местного самоуправления и азербайджанскими общинами субъектов Российской Федерации;

- содействие развитию сотрудничества и взаимопонимания с другими национальными объединениями, действующими на территории Российской Федерации и за рубежом, направленное на совершенствование межнациональных отношений в Российской Федерации, укрепление российской государственности;

- координация действий членов ФНКА АЗЕРРОС, а при необходимости защита их законных интересов в органах государственной власти и управления;

- обеспечение информационного обмена между членами ФНКА АЗЕРРОС.

3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ФНКА АЗЕРРОС

3.1. ФНКА АЗЕРРОС имеет право в соответствии с действующим законодательством:

- получать поддержку со стороны органов государственной власти на реализацию конкретных программ и проектов национально-культурного развития;

- обращаться в органы государственной власти и управления, представляя интересы ФНКА АЗЕРРОС и членов ФНКА АЗЕРРОС;

- создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать, изда-

вать, распространять информацию на национальном азербайджанском языке;

- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к ценностям национальных культур;

- содействовать возрождению и развитию художественных народных промыслов и ремесел;

- создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном азербайджанском языке;

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) на национальном азербайджанском языке;

- учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном азербайджанском языке;

- разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;

- вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;

- участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках;

- организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений;

- заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке;

- осуществлять программы в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в субъектах Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации, осущест-

влять другие мероприятия по обеспечению права обучения на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения;

- создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечить их функционирование;

- организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению культурного наследия, достижений национальной культуры;

- проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки, аукционы, мемориальные вечера, благотворительные концерты и др.;

- содействовать организации национального краеведения, охране памятников национальной истории и культуры: создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

- учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами, учреждать хозяйственные общества и товарищества с целью создания материальной базы для реализации программ и проектов, учреждать от имени ФНКА АЗЕРРОС медали и грамоты (для заслуженных членов ФНКА АЗЕРРОС);

- издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на русском, на национальном (родном) языке и иных языках;

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры;

- разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

- заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры;

- устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств, участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций.

3.2. ФНКА АЗЕРРОС обязана:

- соблюдать законодательство Российской Федерации, общепринятые принципы и нормы международного права, касающиеся сферы ее деятельности, а также нормы, предусмотренные ее Уставом;

- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- ежегодно информировать Министерство юстиции Российской Федерации о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях ФНКА АЗЕРРОС.

4. УСЛОВИЯ И ПОРЯДОК ПРИЕМА В ЧЛЕНЫ ФНКА АЗЕРРОС

4.1. Членами ФНКА АЗЕРРОС могут быть региональные азербайджанские национально-культурные автономии, признающие цели деятельности ФНКА АЗЕРРОС и ее Устав, а также физические лица – граждане Российской Федерации, относящие себя к азербайджанской национальности, и выходцы из Азербайджана.

4.2. Членство в ФНКА АЗЕРРОС осуществляется на добровольных началах.

4.3. Решение о принятии в члены ФНКА АЗЕРРОС принимает съезд или Совет ФНКА АЗЕРРОС на основании решения руководящего органа вступающей автономии (в соответствии с представленными копиями устава и свидетельства о государственной регистрации автономии), а физических лиц – на основании письменного заявления вступающего. Прием в члены ФНКА АЗЕРРОС оформляется протоколом заседания Совета, без каких-либо условий. Документом о членстве в ФНКА АЗЕРРОС является выписка из протокола, подписанная и заверенная печатью ФНКА АЗЕРРОС.

4.4. Члены ФНКА АЗЕРРОС имеют право:

- участвовать в мероприятиях, проводимых ФНКА АЗЕРРОС;
- избирать и быть избранными в руководящие органы ФНКА АЗЕРРОС;
- направлять материалы для опубликования в установленном порядке в изданиях ФНКА АЗЕРРОС;
- получать от органов ФНКА АЗЕРРОС методическую, экспертную, консультативную, организационную помощь, а также, при возможности, целевую материальную и финансовую поддержку для реализации проектов и программ;
- выдвигать рекомендации и предложения по работе ФНКА АЗЕРРОС;
- устанавливать связи с другими общественными организациями, деятельность которых не противоречит целям и Уставу ФНКА АЗЕРРОС;
- добровольно выходить из состава ФНКА АЗЕРРОС, заблаговременно уведомив об этом руководящие органы ФНКА АЗЕРРОС.

4.5. Члены ФНКА АЗЕРРОС обязаны:

- выполнить требования Устава ФНКА АЗЕРРОС и участвовать в ее деятельности;

- уплачивать членские и вступительные взносы;

- отчитываться о выполнении поручений ФНКА АЗЕРРОС.

4.6. Члены ФНКА АЗЕРРОС руководствуются в своих действиях решениями Совета и других руководящих органов ФНКА АЗЕРРОС.

4.7. За нарушение основополагающих положений Устава член ФНКА АЗЕРРОС может быть исключен из нее Советом ФНКА АЗЕРРОС при наличии 2/3 голосов, поданных за такое решение, с оформлением данного решения соответствующим протоколом. Решение Совета ФНКА АЗЕРРОС об исключении из ее состава членов может быть обжаловано на съезде ФНКА АЗЕРРОС. В этом случае решение съезда ФНКА АЗЕРРОС принимается не менее чем 2/3 голосов присутствующих на съезде делегатов и является окончательным.

5. РУКОВОДЯЩИЕ И КОНТРОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ФНКА АЗЕРРОС

5.1. Съезд ФНКА АЗЕРРОС

5.1.1. Высшим руководящим органом ФНКА АЗЕРРОС является съезд.

5.1.2. Съезд принимает решения по всем вопросам, связанным с деятельностью ФНКА АЗЕРРОС, и правомочен, если на нем присутствует более половины избранных на него делегатов.

5.1.3. Съезд созывается по мере необходимости Советом ФНКА АЗЕРРОС или исполкома ФНКА АЗЕРРОС, но не реже одного раза в три года. Внеочередные съезды могут быть созваны по требованию не менее 1/3 членов Совета ФНКА АЗЕРРОС, по требованию контрольно-ревизионной комиссии или по требованию более половины членов ФНКА АЗЕРРОС.

5.1.4. Все решения съезда принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на съезде делегатов (за исключением случаев, особо оговоренных в настоящем Уставе).

5.1.5. К исключительной компетенции съезда относятся:

- принятие Устава ФНКА АЗЕРРОС, внесение в него изменений и дополнений;

- избрание Совета ФНКА АЗЕРРОС сроком на три года;

- избрание контрольно-ревизионной комиссии сроком на три года;

- утверждение отчетов о результатах деятельности ФНКА АЗЕРРОС, отчетов контрольно-ревизионной комиссии и Совета;

- избрание Председателя Совета сроком на три года;

- прием и исключение из членов ФНКА АЗЕРРОС;

- рассмотрение жалоб на решения Совета ФНКА АЗЕРРОС;

- принятие решений о реорганизации и ликвидации.

5.1.6. Вопросы утверждения Устава, внесения в него изменений и дополнений, реорганизации и ликвидации ФНКА АЗЕРРОС, исключения членов ФНКА АЗЕРРОС решаются, если за них проголосовало не менее 2/3 присутствующих на съезде делегатов.

5.2. Совет ФНКА АЗЕРРОС

5.2.1. Совет ФНКА АЗЕРРОС является постоянно действующим руководящим органом ФНКА АЗЕРРОС в период между съездами.

5.2.2. В состав Совета ФНКА АЗЕРРОС входят представители региональных национально-культурных автономий; норма представительства в Совете определяется съездом или Советом ФНКА АЗЕРРОС.

5.2.3. Совет ФНКА АЗЕРРОС рассматривает и решает все вопросы деятельности ФНКА АЗЕРРОС, кроме тех, которые относятся к исключительной компетенции съезда.

5.2.4. Совет ФНКА АЗЕРРОС:

- созывает съезды, определяет норму представительства на них;
- осуществляет прием и исключение из членов ФНКА АЗЕРРОС;
- координирует деятельность членов ФНКА АЗЕРРОС;
- утверждает основные направления и программы деятельности ФНКА АЗЕРРОС;
- избирает из своего состава ответственного секретаря сроком на три года;
- избирает исполком ФНКА АЗЕРРОС сроком на три года;
- утверждает программу работы исполкома;
- распоряжается средствами и имуществом ФНКА АЗЕРРОС;
- дает оценку деятельности и утверждает решения исполкома;
- утверждает выдвинутые исполкомом кандидатуры координаторов направлений или программ деятельности комитетов исполкома ФНКА АЗЕРРОС;

5.2.5. Совет ФНКА АЗЕРРОС собирается не реже одного раза в год. Внеочередные заседания Совета могут быть созваны по требованию не менее 1/3 членов Совета или контрольно-ревизионной комиссии. Решения Совета принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Совета при наличии кворума (половина от общего числа членов Совета).

5.3. Исполком ФНКА АЗЕРРОС

5.3.1. Исполком ФНКА АЗЕРРОС осуществляет руководство деятельностью ФНКА АЗЕРРОС между заседаниями Совета ФНКА АЗЕРРОС.

5.3.2. Исполком избирается Советом ФНКА АЗЕРРОС из числа своих членов в составе не более 11 человек сроком на три года.

5.3.3. К компетенции исполкома относится:

- созыв заседаний Совета ФНКА АЗЕРРОС;
- организация и обеспечение выполнения решений съезда и Совета ФНКА АЗЕРРОС;
- ежегодное представление в Министерство юстиции Российской Федерации информации о продолжении своей деятельности, действительном месте нахождения и данных о руководителях;
- постоянная координация деятельности членов ФНКА АЗЕРРОС;
- представление на утверждение Совета ФНКА АЗЕРРОС кандидатур координаторов важнейших направлений, председателей комитетов и программ деятельности ФНКА АЗЕРРОС;
- утверждение рабочих групп, представленных комитетами;
- представление на утверждение Совета штатного расписания аппарата исполкома.

5.3.4. Исполком принимает решения открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Исполкома при наличии кворума (половина от состава исполкома).

5.4. Председатель Совета ФНКА АЗЕРРОС

5.4.1. Председатель Совета ФНКА АЗЕРРОС избирается съездом ФНКА АЗЕРРОС сроком на три года.

5.4.2. Председатель Совета ФНКА АЗЕРРОС:

- созывает Совет и ведет его заседания;
- возглавляет Совет и координирует его деятельность;
- подписывает решения, положения, заявления, обращения, принятые Советом и исполкомом;
- без доверенности действует от имени ФНКА АЗЕРРОС;
- представляет ФНКА АЗЕРРОС в органах государственной власти как в Российской Федерации, так и за рубежом, а также в отношениях с юридическими и физическими лицами;
- распоряжается имуществом и средствами ФНКА АЗЕРРОС в рамках программ, утвержденных Советом и от имени Совета;
- может делегировать часть своих полномочий другим членам Совета.

5.5. Ответственный секретарь

5.5.1. Ответственный секретарь Совета избирается Советом сроком на три года и осуществляет следующие полномочия:

- по поручению Председателя Совета созывает заседания Совета;
- ведет протокол заседаний Совета;
- хранит документацию ФНКА АЗЕРРОС;
- осуществляет непосредственное управление работой Совета.

5.6. Контрольно-ревизионная комиссия

5.6.1. Контрольно-ревизионная комиссия избирается съездом ФНКА АЗЕРРОС сроком на три года и подотчетна только ему.

Контрольно-ревизионная комиссия, действуя в пределах законодательства Российской Федерации и настоящего Устава, проводит проверки финансово-хозяйственной и уставной деятельности ФНКА АЗЕРРОС по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Руководители всех организационных структур ФНКА АЗЕРРОС обязаны представить контрольно-ревизионной комиссии все необходимые для ее работы материалы.

Председатель контрольно-ревизионной комиссии избирается съездом сроком на три года.

6. ИМУЩЕСТВО И СРЕДСТВА ФНКА АЗЕРРОС

6.1. Имущество и средства ФНКА АЗЕРРОС образуются из взносов членов ФНКА АЗЕРРОС, благотворительных взносов, кредитов банков, средств, выделяемых государством на реализацию программ и проектов национально-культурного развития, и иных поступлений, не противоречащих законодательству Российской Федерации. Доходы от предпринимательской деятельности не подлежат перераспределению между членами ФНКА АЗЕРРОС и направляются на реализацию уставных целей ФНКА АЗЕРРОС.

6.2. ФНКА АЗЕРРОС может иметь в собственности или на других предусмотренных законодательством основаниях здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительского и оздоровительного назначения, акции и другие ценные бумаги, денежные средства, а также иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности, предусмотренной уставом ФНКА АЗЕРРОС.

6.3. В собственности ФНКА АЗЕРРОС могут находиться издательства, средства массовой информации и иные учреждения, создаваемые за счет средств ФНКА АЗЕРРОС в соответствии с ее уставными целями.

6.4. Для выполнения уставных целей ФНКА АЗЕРРОС имеет право в соответствии с действующим законодательством:

- владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ей имуществом, денежными средствами, заключать договоры, контракты, соглашения и совершить иные юридические акты;
- самостоятельно входить в договорные и иные отношения с различными организациями;
- приобретать и передавать имущественные и личные неимущественные права с выполнением соответствующих обязанностей.

6.5. ФНКА АЗЕРРОС является собственником создаваемого или приобретаемого для использования имущества. Каждый отдельный член ФНКА АЗЕРРОС не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего ФНКА АЗЕРРОС в целом.

6.6. От имени ФНКА АЗЕРРОС права собственника имущества осуществляет Совет.

7. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ ФНКА АЗЕРРОС

7.1. Ликвидация ФНКА АЗЕРРОС осуществляется по решению Съезда, если за данное решение проголосовало не менее 2/3 присутствующих на Съезде делегатов или по решению суда в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

7.2. Имущество ФНКА АЗЕРРОС в случае ее ликвидации по решению Съезда, после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, предусмотренные ее уставом.

7.3. При ликвидации ФНКА АЗЕРРОС документы по личному составу штатного аппарата передаются на государственное хранение в порядке, установленном действующим законодательством.

7.4. Решение о ликвидации ФНКА АЗЕРРОС направляется в зарегистрировавший ее орган юстиции для исключения ФНКА АЗЕРРОС из единого государственного реестра юридических лиц.

7.5. Реорганизация ФНКА АЗЕРРОС осуществляется по решению Съезда, если за данное решение проголосовало не менее 2/3 присутствующих на Съезде делегатов.

7.6. Реорганизация и ликвидация ФНКА АЗЕРРОС осуществляются в порядке, определяемом гражданским законодательством.

Внесен Правительством
Российской Федерации
19 февраля 2001 г.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В СТАТЬИ 1, 3, 5, 6, 7 И 20 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ»

Внести в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст. 2965) следующие изменения и дополнения:

1. В статье 1:

слово: «общественное» исключить;

слова: «определенным этническим общностям» заменить словами: «определенной этнической общности, находящейся в ситуации национально-меньшинства на соответствующей территории».

2. Дополнить статью 1 частью второй следующего содержания:

«Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.»

3. Статью 3 изложить в следующей редакции:

«Статья 3. Правовое регулирование национально-культурной автономии

Правовое регулирование национально-культурной автономии осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об общественных объединениях», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.»

4. Части вторую и третью статьи 5 изложить в следующей редакции:

«Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию данной этнической общности. Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к опреде-

ленной этнической общности и проживающих на территории субъекта Российской Федерации, в состав которого входят автономные округа, могут образовывать региональную национально-культурную автономию данной этнической общности, которая осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на всей территории этого субъекта Российской Федерации.».

5. Часть пятую статьи 5 изложить в следующей редакции:

«Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждается не менее 3/4 зарегистрированных региональных национально-культурных автономий данной этнической общности.».

6. Статью 6 изложить в следующей редакции:

«Статья 6. Порядок образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии

Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «Об общественных объединениях» и иными федеральными законами.

Местная национально-культурная автономия учреждается на конференции (общем собрании) делегатами зарегистрированных общественных объединений граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Если на данной территории нет таких общественных объединений, местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими в пределах данного муниципального образования.

Делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации.

Делегаты региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на съезде могут учредить федеральную национально-культурную автономию.

Национально-культурные автономии образуют руководящие и контрольно-ревизионные органы. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются уставом национально-культурной автономии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Местная и региональная национально-культурные автономии граждан, относящих себя к определенной этнической общности, зарегистри-

рованные в установленном порядке, имеют право вступления в члены соответственно региональной и федеральной национально-культурной автономии данной этнической общности.

Порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии.

Отказ в приеме в члены национально-культурной автономии по мотивам нецелесообразности не допускается.

Государственная регистрация федеральной национально-культурной автономии производится федеральным органом юстиции, осуществляющим государственную регистрацию общероссийских общественных объединений.

Государственная регистрация региональной и местной национально-культурной автономии производится органами юстиции соответствующих субъектов Российской Федерации.

Государственная регистрация региональной национально-культурной автономии, осуществляющей свою деятельность на всей территории субъекта Российской Федерации, в состав которого входят автономные округа, производится органами юстиции соответствующего края, области.

Для государственной регистрации национально-культурной автономии в числе других документов должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительной конференции (съезда) федеральной или региональной национально-культурной автономии и не менее чем за один месяц до проведения учредительной конференции (собраний, схода) местной национально-культурной автономии были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии в средствах массовой информации, продукция которых распространяется на соответствующей территории.

Орган юстиции, принявший решение о государственной регистрации национально-культурной автономии, в десятидневный срок направляет данные о государственной регистрации в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий по решению Правительства Российской Федерации ведение реестра национально-культурных автономий. Реестр национально-культурных автономий является открытым для всеобщего ознакомления.».

7. Абзацы третий, четвертый и пятый части второй статьи 7 дополнить словами:

«, находящихся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории» в соответствующем падеже.

8. Части первую и вторую статьи 20 изложить в следующей редакции:

«Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают национально-культурным автономиям финансовую поддержку, предусмотренную статьей 19 настоящего Федерального закона, при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на реализацию конкретных мероприятий. В представляемых целевых программах и проектах необходимо указывать данные о численности объединенных в соответствующей национально-культурной автономии граждан, нуждающихся в сохранении самобытности, развитии языка, образования и национальной культуры.

Выбор программ и проектов федеральных и региональных национально-культурных автономий для государственной финансовой поддержки осуществляется соответственно федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом мнения представителей национально-культурных автономий.».

РЕЦЕНЗИЯ
академика РАН
Б.Н. Топорнина
на монографию *Т.Я. Хабриевой*
«Национально-культурная автономия
в Российской Федерации»¹

Примерно три года тому назад Т.Я. Хабриева, в то время заведовавшая сектором теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук, – и, кстати, делавшая это весьма неплохо, – выступила на заседании Отделения философии, социологии, психологии и права РАН с докладом о национально-культурной автономии. Доклад сопровождался интересной дискуссией и в целом прошел с успехом. В то время Т.Я. Хабриева совмещала научную работу со службой в качестве заместителя Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации и вплотную занималась правовыми проблемами национальных отношений. И как итог появилась на свет нынешняя монография. Это результат большой предварительной работы, анализа обширнейшего материала, как правового, так и историко-этнического, экономического, социально-политического. Самая главная характеристика труда заключается в том, что в нем дается современная концепция национально-культурной автономии в России. По сути дела, перед нами первое монографическое юридическое исследование в данной сфере, то, что по праву называется пионерской разработкой в науке.

О важности современной концепции проблемы свидетельствует прежде всего то, что национально-культурная автономия, как и другие феномены нашей жизни, развивается в условиях, во многом отличных от прошлого. Таково воздействие экономических, политических, социальных сдвигов, перемен в общественном сознании и, – особо подчеркнем, – достижений науки, предлагающей неизвестные ранее технологии, информационные линии. Отсюда проистекают потребности в новых подходах к регулированию процессов развития государства и всего общества.

Возрождение в новой форме и осуществление на практике идеи национально-культурной автономии Т.Я. Хабриева справедливо рассматривает как один из достойных ответов демократического государства на вызовы нового времени (с. 178). Непродолжительный, но весьма содержательный опыт показывает, что это было верное решение, отвечающее насущным интересам России. Для нашей страны было крайне важно добиться единения усилий всех народов и народностей, тем более что в начале 90-х годов, характерных так называемым «парадом суверенитетов», в ряде регионов весьма сильны были сепаратистские и националистические проявления.

¹ Государство и право. 2005. № 6. С. 102–106.

Национально-культурная автономия отнюдь не является панацеей от всех бед. Нельзя не согласиться с Т.Я. Хабриевой, отмечающей, что решение национального вопроса, укрепление единства многонационального общества предполагает использование самых различных инструментов (с. 18). Много, а точнее говоря, подавляющее большинство национальных проблем решается сегодня институтами федеративного государства. Как известно, российский федерализм, в отличие от советского аналога, строится иначе и имеет иные цели. Федерализм призван повышать эффективность всей деятельности государства, а не только решать национальный вопрос, как было раньше. Но переориентация организации и деятельности федеративного государства, всего российского федерализма никоим образом не подразумевает принижение важности всего того, что традиционно относилось к «национальному вопросу». Более того, под влиянием новых факторов развития экономики, политической, социальной и культурной жизни государства, равно как и международных отношений, «цена» национального вопроса заметно выросла. Даже поверхностный анализ положения дел в России, – да и не только в России, – свидетельствует о заметном усложнении национальных (или, как стало модно говорить сегодня, межэтнических) отношений в современном обществе.

В науке наблюдается понимание того, что политические и идеологические акции в какой-то мере способны ослабить, но отнюдь не в состоянии устранить этнические и межэтнические противоречия. Характерно, что даже после образования на постсоветском пространстве новых независимых государств этнические составляющие того или иного народа стали важным фактором многих социальных и политических процессов. Понятия «этнос», «этнические особенности» и т.п. стали часто применяться не только в этнологии (кстати, бывшей этнографией), но и в других общественных науках, включая юридическую науку.

В своих разработках Т.Я. Хабриевой пришлось иметь дело с разными понятиями. Этого требовал многоаспектный характер исследования. Национально-культурная автономия просто не уместается в рамки одного только политико-правового подхода. В монографии отмечается, что ни в законодательстве, ни в правовой науке не выработаны однозначные понятия этноса, национального меньшинства (с. 34). К ним можно легко добавить и другие неясности. Для того чтобы их избежать, автор в ряде случаев обозначает некоторые исходные позиции, и в этом отношении претензий нет. Вместе с тем сюжет далеко не завершен, а значит, было бы весьма полезно продолжить его разработку.

Очевидным достоинством рецензируемой книги является то, что она, будучи в своей основе юридическим исследованием, вместе с тем затрагивает многие вопросы «научного пограничья». Надо сказать, что с на-

чалом перестройки, а особенно в 90-е годы, у нас в стране появились интересные, содержательные книги, затрагивавшие проблемы национально-культурной автономии, но это были труды этнологов, историков, лингвистов и других наших соседей по обществоведению. Кстати, уровень «соседских» исследований в целом весьма высок. Тематика национально-культурной автономии обозначилась и в юридической науке. Однако речь шла о статьях и иных «малых формах», потенциал которых был заранее ограничен «мощностями». Работа Т.Я. Хабриевой отличается тем, что задействует практически все основные резервы солидного научного подхода к разработке намеченной тематики.

В начале монографии автор возвращается к тем идеям, которыми в истории политической мысли оставили память о себе О. Бауэр, К. Реннер и другие так называемые австромарксисты. Стоило ли это делать? Столько воды утекло, человечество прожило за прошедшее время так много войн, революций и других потрясений, кардинально изменивших мир, что, казалось бы, о спорах, которые велись так давно, в наши дни нет нужды вспоминать. Нет, к истокам концепций, развиваемых в наше время, полезно обращаться не раз, особенно тогда, когда речь идет о новой оценке феномена, появившегося и описанного теоретиками в далеком прошлом. Т.Я. Хабриева безусловно права, напоминая читателю главные вехи истории политической мысли, показывая, как виделась национально-культурная автономия ее поборникам примерно сто лет назад. Справедлива мысль о том, что, конечно, австромарксисты, – раньше, чем многие другие, – верно угадали потребность в автономии культурного характера. Слабости же концепций О. Бауэра и К. Реннера заключались в их явной перегрузке политическими компонентами. История донесла национально-культурную автономию до наших дней как раз благодаря ее неполитическому потенциалу.

Т.Я. Хабриева внимательно прослеживает дальнейшую историю идей национально-культурной автономии, отмечены даже малоизвестные разработки ряда румынских и венгерских авторов. Очень хорошо изучена советская и постсоветская российская литература. Особое достоинство книги – ее уникальные источники, собранные автором не только в Москве, но и далеко за ее пределами. Впервые на монографическом уровне подвергнуты анализу многие правовые акты субъектов Федерации, не говоря уже об уставах национально-культурных автономий. Хорошо ощущается, что автор рецензируемой книги была и остается в числе активных разработчиков как действующей концепции национально-культурной автономии, так и проектов важнейших законодательных актов, в том числе основного, самого главного акта – Федерального закона 1996 г. «О национально-культурной автономии». Много внимания уделено анализу практики функционирования национально-культурных

автономий, причем это делается без наведения искусственного глянца. В монографии отмечаются как достижения и светлые стороны, так и недостатки и слабости существующей практики.

Несколько меньше внимания, чем ожидалось, уделено анализу национально-культурной автономии в качестве одного из активно развивающихся институтов гражданского общества. Между тем это интереснейший вопрос поставленной проблемы. Сегодня, когда в стране идут реформы, направленные на укрепление государства, повышение его эффективности, очень важно не упускать из поля зрения другую, но неразрывно связанную с первой сторону развития, а именно возрастание роли и зрелости гражданского общества.

Т.Я. Хабриева, следуя положениям Закона, определяет национально-культурную автономию как общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям (с. 75). При этом обращается внимание на два признака: во-первых, на добровольность самоорганизации, а во-вторых, на цели, в качестве которых выделяются сохранение самобытности, развитие языка, образования, национальной культуры. Учитывая как общие черты институтов гражданского общества, так и реалии нашей жизни, можно было бы посоветовать автору в дальнейшем заняться вопросом о том, как эти черты проявляются и развиваются в рамках национально-культурной автономии (в целом и в ее отдельных компонентах). В частности, заслуживают внимания проблемы обеспечения открытости, или транспарентности, национально-культурной автономии. Очень интересен вопрос о том, как не только прокламируются, но и осуществляются в национально-культурной автономии коллективные и индивидуальные права человека.

Меньше всего хотелось бы, чтобы изучение национально-культурной автономии шло по известным схемам и шаблонам. Усложнение жизненных реалий вызывает потребность как в модернизации существующих, так и в поисках новых регуляторов межэтнических отношений. Не секрет, что некоторые прежние регуляторы устаревают, перестают отвечать потребностям, характерным для нового времени. Порой нужны регуляторы, которые создаются полностью заново или, – что нередко бывает, – с использованием «составных частей», взятых из имеющегося арсенала. Уяснение в этих условиях природы и назначения национально-культурной автономии, ее возможностей, форм и методов реализации, равно как и ее пределов – серьезнейшая задача специалистов.

Интерес к книге предопределен во многом тем, что именно Россия представляет собой сегодня тот самый обширный и представительный полигон, на базе которого вырабатываются, проверяются и развиваются современные концепции национально-культурной автономии. Национально-культурная автономия не только получила убедительную полно-

правную и прочную российскую прописку, но и стала во многом российской. Более того, мировой опыт национально-культурной автономии был бы сегодня без России ущербен и неполон.

Рецензируемая книга – серьезнейший аргумент в поддержку национально-культурной автономии в России. Важно то, что автор не переходит границы разумного, объективного подхода. Научность исследования не может подменяться журналистской лихостью, погоней за пресловутым «красным словом», ради которого ничего не жалко. Национально-культурная автономия отнюдь не является некой волшебной палочкой, с помощью которой можно решить все проблемы, она ни в коем случае не может пониматься как панацея от всех бед. Национально-культурная автономия существует и развивается в системе многих инструментов, предназначенных для регулирования межэтнических отношений. Однако и в таком понимании есть свои пределы. «Национально-культурная автономия, – как подчеркивается в книге, – не элемент, не дополнение к другим формам» (с. 18). Т.Я. Хабриева совершенно права, отставившая самостоятельное назначение национально-культурной автономии.

Но какова перспектива системы инструментов регулирования межэтнических отношений? Это сегодня один из центральных, узловых вопросов развития нашего государства и общества. Вряд ли найдутся возражения против констатации того, что в этой системе до сих пор явно доминируют национально-территориальные образования. Неслучайно в действующей общероссийской Конституции уделено столько места федеративному устройству страны, включая республики, автономную область, автономные округа. Это – отдельные виды субъектов Федерации. Но ограничиваться статикой, полагать, что нынешняя ситуация – на века, значило бы отставать от хода и темпов исторического прогресса. Изменения, и притом существенные, обязательно будут, система управления страной не останется прежней, да и потенциал федеративной реформы еще не исчерпан. Хотелось бы при этом избежать крайностей, отказа от полезных государственно-правовых инструментов и их поспешной замены на случайные образцы. Национально-культурная автономия в этом плане им отнюдь не оппонент, тем более не противовес, она имеет свою нишу и свою специфику. Автономия в сфере культуры распространяется на ту сферу общественных отношений, куда не достает, да и не должна обязательно доставать национально-государственная автономия. Речь идет о ситуации с национальными меньшинствами, именно она определяет создание и статус национально-культурной автономии (с. 65).

Можно предположить, что с ходом времени соотношение национально-государственных и национально-культурных образований будет изменяться в пользу последних. Конечно, речь не идет о быстрых и решительных сдвигах, тем паче о бездумном административном насилии.

Соответствующая обстановка должна объективно сложиться, стать реальным фактором развития. Пока еще рано делать выводы, но тенденция зреет. Уже сейчас полезно присматриваться ко всему тому, что несет с собой укрупнение субъектов Федерации. Пример Пермского края весьма интересен. Такого рода преобразования, несомненно, имеют разнообразные цели, в том числе экономические, но ни одна из них не может пониматься и трактоваться как умаление этнического фактора. Разумеется, со временем этот фактор может ослабнуть, но в осязаемом будущем, – как верно сказано в книге, – национально-культурная автономия еще долго останется явлением нашего времени (с. 181).

Логично и обоснованно автор уделяет большое внимание анализу предмета национально-культурной автономии. Свое видение этого предмета Т.Я. Хабриева сводит к пяти тезисам (с. 53). В сокращенном изложении это: 1) форма самоопределения народов; 2) субъектами национально-культурной автономии являются группы граждан; 3) национально-культурная автономия – экстерриториальная автономия; 4) национально-культурная автономия является ответственным проводником национальной политики; 5) национально-культурная автономия – отдельный вид общественного объединения. Каждый тезис, безусловно, заслуживает отдельного и подробного рассмотрения.

Разумеется, при всем том, что национально-культурная автономия является добровольным общественным объединением, организацией неполитической (с. 55), она не может не нести в ряде случаев определенную политическую нагрузку. Это особенно заметно тогда, когда автономии взаимодействуют с другими институтами общества, в первую очередь с государственными органами. Ведь самостоятельно национально-культурная автономия не в состоянии решать многие свои задачи. Основные формы взаимодействия национально-культурной автономии с государственными органами перечислены в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». Но при всем значении такого взаимодействия национально-культурная автономия совершенно верно трактуется в книге как одна из форм национального (этнического) самоопределения, способ самостоятельного использования разрозненно проживающим этносом права на самоорганизацию.

Национально-культурная автономия автором не абсолютизируется, не противопоставляется другим институтам государства и общества. Хорошо и то, что, выступая поборником национально-культурной автономии, Т.Я. Хабриева видит ее сильные и слабые стороны, не отрывается от российских реалий. Читатель найдет в книге хорошую дозу критики недостатков, которые не просто констатируются, а рассматриваются так, чтобы добиться их устранения. Особенно важно понимать, что в обществе могут найтись силы, заинтересованные в том, чтобы исполь-

зывать возможности национально-культурной автономии в целях, явно расходящихся с ее исходными принципами. Речь идет о стремлении к необоснованным преференциям, попытках этнократии захватить власть в национально-культурных автономиях вопреки интересам большинства этноса и т.д. В результате стабильность и единство всего общества ставятся под угрозу. Жизнь богата примерами того, что недостаточная развитость общей, политической и правовой культуры служит порой питательной средой для злоупотреблений даже в рамках самых совершенных институтов. Книга предупреждает о возможности переоценки достигнутых успехов, дает ключ к выбору решений ряда острых проблем.

Автору особенно удался анализ правового статуса национально-культурной автономии, причем в книге рассматривается обширнейший материал. О широком видении вопроса говорит обращение к международно-правовым документам, начиная с Всеобщей Декларации прав человека 1949 г. С интересом читатель знакомится с Конвенцией об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Она была подписана в Москве в 1994 г. для защиты прав лиц, оказавшихся этническим меньшинством в новом самостоятельном государстве, возникшем на просторах бывшего СССР. (Если бы она еще повсеместно соблюдалась!) На федеральном уровне наибольшее внимание уделено, естественно, положениям Конституции 1993 г. и Федерального закона «О национально-культурной автономии» 1996 г. Практически впервые на монографическом уровне «препарируется» законодательство субъектов Российской Федерации. То же надо сказать и в отношении уставов национально-культурных автономий, других первичных документов.

В книге тщательно изучаются различные виды национально-культурной автономии – федеральная, региональная, местная. При всех особенностях их статуса у них есть общие цели и принципы, финансово-экономические основы. Автор исследует их полномочия, формы и методы деятельности и, как результат, приходит к выводу, что все виды национально-культурной автономии образуют единую систему (с. 75). Однако убедительных доказательств правильности вывода явно маловато. Развернутая система связей, в том числе в сфере соподчинения, иерархии отношений, как и другие необходимые признаки системности, отсутствует. Ведь местные национально-культурные автономии отнюдь не обязательно поддерживают связи с одноименными федеральными автономиями, действуют независимо от них, зачастую даже не информируя друг друга о своих планах и намерениях.

Должное место в книге отведено разработке вопроса о взаимоотношениях национально-культурной автономии с государственными органами. Собран большой, интересный и во многом уникальный материал. Т.Я. Хабриева внимательно исследует деятельность совещательных ор-

ганов, созданных при федеральном Правительстве, равно как и при губернаторах, президентах республик, других главах исполнительной власти в субъектах Федерации, а также при органах местного самоуправления. Вместе с тем хотелось бы просить автора еще раз оценить итоги и подумать над тем, как повысить статус совещательных органов. Может быть, отделить их от властей, придать им некое подобие автономного учреждения или, по крайней мере, сделать обязательным рассмотрение их документов во властных структурах?

Одна из особенностей ситуации, сложившейся в стране, состоит в том, что институты гражданского общества по сравнению с институтами государства еще слабы, малоэффективны и зачастую нуждаются в помощи. Сегодня государство призвано активно содействовать своим партнерам и союзникам из гражданского общества, без этого им порой трудно просто выжить. Это – жизненная реальность, которую не надо игнорировать. Но разве главное назначение институтов гражданского общества в том и состоит, чтобы искать государственную поддержку? Между тем в книге можно усмотреть именно такое понимание ситуации. Иначе как понимать положение о том, что на деле национально-культурная автономия «нацелена прежде всего на государственную поддержку для той части населения, которая в силу исторических причин, распыленности объективно лишена собственных государственных рычагов для поддержания своей культуры и самобытности» (с. 44).

Т.Я. Хабриева, несомненно, заслуживает поддержки в своем понимании назначения национально-культурной автономии, ее перспективности. Но сможет ли в отдаленной перспективе именно национально-культурная автономия выдвинуться на первый план как способ регулирования межэтнических отношений, как об этом пишет автор (с. 18)? К сожалению, это положение, в теоретическом плане очень интересное, далее как бы теряется. А стоило бы его отдельно развернуть, оно того заслуживает.

Национально-культурная автономия сосуществует с другими формами национального (этнического) самоопределения, среди которых явно доминирует национально-территориальная автономия. Какими же критериями определяется выбор наиболее подходящей формы самоопределения в каждом конкретном случае? Позиция автора ясна и последовательна. Национально-культурная автономия не ликвидирует территориальную самостоятельность компактно проживающих этносов там, где она целесообразна, но и территориальная автономия или национальная государственность не требует отказа от национально-культурной автономии. Разумен и вывод, сводящийся к тому, что не нужно торопиться превращать национально-территориальные образования в национально-культурные, равно как и поступать с точностью до наоборот. Национально-культурная автономия и национально-территориальная

автономия могут, а то и должны сочетаться, дополнять друг друга в определенных условиях.

Новое время привносит в нашу жизнь новые проблемы. Сегодня в ряде регионов России заметно определенное перенапряжение миграционных процессов и, что особенно существенно, процессов, имеющих этническую подкладку. Разумеется, государственная миграционная политика представляет собой очень сложное и трудное дело, которым должны заниматься многие институты гражданского общества, не говоря уже о государственных учреждениях. Но было бы очень полезно использовать возможности, имеющиеся у национально-культурной автономии. Ведь она изначально нацелена на то, чтобы содействовать развитию этносов, особенно разбросанных по обширной территории государства, не изолированно, а в едином социальном организме. Естественно, что с ходом времени наряду с традиционными функциями у национально-культурной автономии развиваются, а то и появляются заново смежные, дополнительные, но тем не менее весьма существенные функции. Речь идет об участии этнических групп в развитии регионов, предупреждении попыток самоогораживания, создания искусственных этнических барьеров, что нередко отражает клановые, корыстные интересы, маскируемые национальными одеждами.

Предупреждение этнической замкнутости объективно является одной из важнейших задач национально-культурной автономии. Эта сторона ее развития заслуживает отдельного разговора. Хотелось бы, чтобы Т.Я. Хабриева нашла время для более детального освещения данной проблемы.

Россия – часть Европы, и поэтому стоит больше обращаться к европейским примерам решения проблем национально-культурной автономии. Конечно, это не бесспорные рецепты, но некоторые фрагменты, как указывается в книге, «подчас совпадают с российскими реалиями» (с. 138). Отмечается, в частности, что бельгийский пример равновеликого трехъязычия небезынтересен при выработке программ для Татарстана и Башкирии, где, по существу, соседствуют три этноса. Однако автор проявляет чувство меры, ибо российские условия слишком специфичны, чтобы вставать на путь механического заимствования. Тем более это верно, как она сама отмечает, для такой деликатной сферы, как культура и язык.

Заключая рецензию, нельзя не отметить диалектику авторского подхода. Национально-культурная автономия изучается отнюдь не отвлеченно, формально-беспристрастно, своего рода технологично. Т.Я. Хабриева занимает должную гражданскую позицию. Она любит и отстаивает достоинства национально-культурной автономии, оберегает ее от разных нападений, но решительно настроена против попыток делать это

за счет всего многонационального общества, ослабления государственного единства России. Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение взвешенной национальной политики – это то, что позволит обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность (с. 55).

В книге есть еще немало интересного и заслуживающего быть отмеченным в рецензии. Но этот жанр менее всего подходит для пересказа содержания прочитанного материала. Лучшим результатом было бы обращение читателей журнала к самой книге, ее внимательное изучение. По актуальности темы, отбору рассмотренных проблем, а главное, по уровню исследования, или, иными словами, по качеству проделанной работы, книга этого заслуживает. Это действительно солидное издание. Изучена одна из очень важных сторон развития национальных отношений в России, сделан заметный шаг в науке. Можно было бы сказать, что поставлена последняя точка. Но это было бы неверно. Книга усиливает интерес к проблемам национально-культурной автономии, подсказывает новые подходы и выдвигает оригинальные решения, как бы призывая тем самым включиться в исследование новых разработчиков темы. Если это произойдет, высокая оценка труда Т.Я. Хабриевой получит еще одно веское подтверждение.

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук, профессора

В.Е. Чиркина

на монографию

«Национально-культурная автономия
в Российской Федерации»¹

Актуальное исследование о национально-культурной автономии

Проблематика новой монографии профессора Т.Я. Хабриевой оригинальна и весьма интересна. Как известно, вопрос о национально-культурной автономии впервые поставили столетие назад австрийские социал-демократы, которые обсуждали эту проблему в чисто теоретическом плане (что они и оговаривали особо), вне связи с практикой, поскольку национально-культурных автономий в Австро-Венгерской монархии не существовало. Российские большевики, В.И. Ленин, И.В. Сталин, как известно, с порога отвергли саму идею национально-культурной автономии, поскольку она якобы разделяет рабочий класс национальными перегородками и тем самым препятствует возможности установления «диктатуры пролетариата». Они признавали только одну правовую форму, которую национальности могли использовать, – национально-территориальную автономию для компактно проживающих национальных меньшинств. В последовавшие годы, как известно, в российской литературе не было никаких исследований по вопросам национально-культурной автономии, на эту идею было наложено табу.

После крушения тоталитарной системы в нашей стране появилось несколько брошюр и статей историков, экономистов, политологов, исследовавших проблемы национально-культурной автономии, главным образом попутно. Некоторые авторы этих изданий приходили к выводу об универсальности национально-культурной автономии, которая, как считалось, применима ко всем способам разрешения национального вопроса: и к компактно, и к разрозненно проживающим этносам.

Т.Я. Хабриева рассматривает не идеи (хотя и это присутствует в работе), а сложившуюся в России правовую и фактическую ситуацию. Она приходит к убедительному выводу, что в наших условиях национально-культурная автономия – это особая форма общественного объединения разрозненно проживающих граждан РФ, составляющих национальное меньшинство, в целях развития самобытности этносов, языка и культуры. Право на национально-культурную автономию не означает национально-территориальную обособленность. Автор основательно

¹ Журнал российского права. 2004. № 3. С. 157–159.

анализирует своеобразие национально-культурной автономии как организации, показывает, чем она отличается от других общественных объединений, рассматривает особенности создания и структуры национально-культурных автономий. Правовой и фактический материал, содержащийся в работе, демонстрирует убедительность авторской позиции. Решение поставленных проблем делает излишними некоторые абстрактные споры и становится одним из начал конкретного правового исследования «живой» национально-культурной автономии, реальной правовой действительности.

Важное методологическое значение имеет и другой вывод автора. На основе изученных материалов, используя разные подходы в сравнительном методе, Т.Я. Хабриева констатирует, что национально-территориальная автономия и национально-культурная автономия не противопоставляются друг другу (как это утверждалось в российской литературе в условиях тоталитарного режима одновременно с сокрушительной критикой самой идеи национально-культурной автономии), а могут (и в определенных условиях должны) сочетаться. Приведенные обширные фактические данные свидетельствуют, что национально-культурная автономия, неодинаковые формы ее организации на разных территориальных уровнях (в масштабе Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) не ликвидируют территориальную самостоятельность компактно проживающих этносов там, где они целесообразны, но и национально-территориальная автономия, существование национально-государственных образований (республики в составе Российской Федерации, автономная область, автономные округа, являющиеся субъектами РФ) не требуют отказа от различных форм национально-культурной автономии (с. 18).

Хотя Т.Я. Хабриева активно привлекает исторические, социологические и иные материалы, ее работа в своей основе – юридическое исследование, первое в российской (и, мне представляется, в мировой юридической) науке исследование реально существующих национально-культурных автономий. До сих пор этого не делалось ни в российской, ни в зарубежной правовой литературе (по крайней мере, на монографическом уровне), поскольку таких автономий не существовало (некоторые стороны подобных отношений были в Австрии, Венгрии и Румынии), и речь шла преимущественно о теориях, в том числе о правовых концепциях. Сегодня национально-культурные автономии уже несколько лет существуют в России, накоплен определенный опыт правового регулирования, правовых отношений в этой сфере, появилась возможность его обобщения, обоснования юридических выводов, что и представлено в работе. Конечно, национально-культурные автономии – не застывшие модели, они будут изменяться, развиваться, будет меняться и совершенствоваться соответствующее законодательство, но, как бы то ни было,

монография Т.Я. Хабриевой всегда будет для правоведов этапной работой по данному вопросу, отправной точкой долгого пути научных изысканий.

По структуре рецензируемая монография состоит из четырех основных частей. Первая глава посвящена теоретическим основам национально-культурной автономии. Автор рассматривает проблемы компактности и разрозненности расселения граждан, принадлежащих к этносам, национальных меньшинств, своеобразие России, где многие этносы живут среди других народов, причем некоторые из них имеют формы своей национальной государственности (республики в составе Российской Федерации, автономная область, автономные округа). Эти различия автор анализирует с позиций применения тех или иных правовых форм для решения национального вопроса, укрепления дружественных отношений различных этносов.

Во второй главе рассматриваются правовые и организационные вопросы национально-культурной автономии в России. В ней анализируется российское законодательство (Конституция РФ, Закон о национально-культурной автономии 1996 г. и др.), законодательство многих субъектов Федерации, где разрозненно проживает значительное количество граждан, принадлежащих к разным этносам. Правовой анализ сопровождается необходимыми фактическими данными, что делает выводы автора особенно убедительными и доказательными.

Третья глава освещает взаимодействие национально-культурных автономий с государственными органами и общественными объединениями. Анализируется роль совещательных советов с участием представителей различных разрозненно проживающих этносов при Правительстве РФ, при органах исполнительной власти многих субъектов РФ и при органах местного самоуправления тех муниципальных образований, которые характеризуются пестрым этническим составом населения. Эта глава привлекает внимание читателя анализом богатого местного материала. Завершающая глава работы посвящена вопросам совершенствования законодательства России по вопросам национально-культурной автономии. Здесь автор излагает свое видение проблемы и вносит предложения, как оказалось, удачные, поскольку некоторые из них нашли отражение в Законе 2003 года, который внес поправки в Закон о национально-культурной автономии 1996 года. Таким образом, теоретическая работа Т.Я. Хабриевой уже имеет прекрасный «практический выход».

В приложениях к монографии опубликовано несколько уставов национально-культурных автономий разного уровня. Это весьма ценный материал, источник представлений создателей национально-культурной автономии, того, как они видят ее цели и задачи, способы организации. К этому материалу будут еще не раз обращаться последующие исследователи национально-культурных автономий, изучая и в ретроспективе,

и в перспективе тенденции их развития, изменение представлений об этой форме организации.

В ряду других достоинств работы привлекает диалектичность подхода автора. Т.Я. Хабриева – убежденный сторонник развития национально-культурных автономий. Вместе с тем она оценивает эту форму все-сторонне, не абсолютизирует ее. По ее мнению, это лишь одна из форм организации того или иного этноса, и этнос в соответствии с объективными условиями той или иной ситуации, своего положения, компактности или разрозненности должен осваивать различные методы для своего развития, которые должны соответствовать конституции и законам. Вместе с тем, как указывает автор, национально-культурная автономия может использоваться в разных интересах. В условиях низкого уровня политической и правовой культуры (и добавим, засилья этнократии) идея коллективных прав этноса, принцип самоопределения, демократический сам по себе, может использоваться не для укрепления стабильности общества, не для совместной деятельности различных национальностей в целях общего прогресса, а для расшатывания общественного и государственного строя. В этих условиях возникают необоснованные требования особых привилегий для какой-либо этнической группы (хотя иногда они бывают обоснованы и необходимы, например для малых коренных народов, для этносов, отставших в своем развитии). Важно следить за тем, чтобы коллективные права этноса не были узурпированы небольшой группой лиц, стремящихся преимущественно к личной выгоде. С этих позиций Т.Я. Хабриева выступает как убежденный интернационалист, сторонник реальных дружественных отношений всех этносов (а их 191), населяющих огромную Россию.

Замечания, которые можно сделать в адрес автора этой интересной и полезной книги, немногочисленны. Это, скорее, пожелания и размышления, ибо для существенных замечаний, прежде всего, нужно знать материал так же глубоко, как его знает Т.Я. Хабриева.

Первое соображение относится к использованию литературы и источников. Автор привлекает богатый материал, в том числе зарубежную литературу, но практика образований в зарубежных странах, похожих на национально-культурную автономию, показана в работе мало. Конечно, это не работа по сравнительному правоведению, она посвящена России, но все же опыт румынских территориальных советов национальностей (в областях, уездах), недавний венгерский закон, в котором предусмотрены различные формы развития языка и культуры 13 этнических групп, практику организации саамов в Финляндии, Швеции, Норвегии можно было бы раскрыть подробнее. Не в полной мере использована и работа И.Д. Левина о национальном устройстве Европы после Первой мировой войны.

Не вполне ясно, что имеет в виду автор, характеризуя национально-культурную автономию как систему (с. 75). Если речь идет обо всем сообществе национально-культурных автономий, то вряд ли это система. Они не соподчинены, каждая автономия, да извинит читатель за тавтологию, автономна. Если же речь идет об отдельно взятой национально-культурной автономии, то и в этом случае такая характеристика представляется не очень удачной.

Анализ форм взаимодействия национально-культурных автономий с государственными органами дан достаточно полно (с муниципальными – меньше). А вот взаимодействие с общественными объединениями показано слабее.

Исследование Т.Я. Хабриевой уже вызвало большой интерес читателей, им заинтересовались и некоторые общественные деятели. Видимо, автору пора подумать о следующем издании этой интересной книги.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. ХАБРИЕВА

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ

Сравнительно-правовое исследование

Москва
2010

УДК 312
ББК 63.5

- XI2** **Хабриева Т.Я.** Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. — 288 с.

ISBN 978-5-98209-108-6

Монография посвящена правовым вопросам самоопределения этносов. Исследуются принципы и нормы международного права в их современном звучании, на основе сравнительно-правового анализа раскрываются территориальные и экстерриториальные формы самоопределения этносов и практика их реализации в отдельных странах.

Книга предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто интересуется проблемами этнокультурных отношений.

УДК 312
ББК 63.5

Талия Ярулловна Хабриева

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ**
Сравнительно-правовое исследование

Подписано в печать 26.05.2010.

ISBN 978-5-98209-108-6

© Хабриева Т.Я., 2010

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

T.Y. KHABRIEVA

**MODERN PROBLEMS
OF SELF-DETERMINATION
OF ETHNOS**

COMPARATIV LAW RESEARCH

Institut für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung
bei der Regierung der Russischen Föderation

T.J. KHABRIEVA

**DIE GEGENWÄRTIGE
PROBLEMATIK FÜR DIE
SELBSTBESTIMMUNG
ETHNISCHER GEMEINWESEN**

VERGLEICHENDE RECHTSFORSCHUNG

L, Institut de législation et du droit comparé
auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie

T.Ya. KHABRIEVA

**PROBLÈMES ACTUELS
DE L'AUTODÉTERMINATION
DE L'ETHNIE**

ETUDE EN DROIT COMPARÉ

The monographic research analyzes the legal issues of self-determination of ethnic groups. The author examines principles and norms of international law in their modern perception, reveals on the basis of comparative law analysis territorial and extraterritorial forms of self-determination of ethnic groups and the practice of their realization in various states.

The book is addressed to legal scholars, professors, postgraduate students and students of law faculties and higher education institutions as well as to all who are interested in the problems of ethno-cultural relations.

Diese Monographie untersucht die rechtliche Situation für die Selbstbestimmung ethnischer Gruppen, wobei sich die Autorin mit den Prinzipien und normen des Völkerrechts in seiner aktuellen Auslegung befasst. Auf der Basis von vergleichenden Analysen wird die Rechtslage und deren Anwendung sowohl der territorialen als auch der extraterritorialen Formen der Unabhängigkeit (Selbstbestimmung) ethnischer Volksgruppen in verschiedenen Staaten aufgezeigt.

Das Buch wendet sich an Forscher, Rechtswissenschaftler, Unterrichtern, Juristen und Jurastudenten und insgesamt als auch an ein ethnisch-kulturelles Publikum.

Cette monographie examine la question du droit à l'autodétermination de l'ethnie. On y étudie les principes et les normes du droit international dans leur impact actuel. On découvre des formes territoriales et extraterritoriales de l'autodétermination sur la base d'une analyse comparative ainsi que les types de réalisation dans différents pays.

Cet ouvrage est destiné aux chercheurs, professeurs et étudiants des écoles supérieures et des facultés de droit, ainsi qu'à ceux qui s'intéressent aux problèmes des relations ethnoculturelles.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитие национального самосознания, стихийные или осознанные поиски форм этнического самовыражения сопровождают человеческое общество с древнейших времен. Они получали различное отражение в сочинениях мыслителей Античности, Средневековья, Нового времени. В разные периоды развития, например в эпоху буржуазных революций и наполеоновских войн в Европе, в XVI–начале XIX в., в борьбе за раздел и передел колоний в первой четверти XX в., в ходе национально-освободительных движений после Второй мировой войны, этнические проблемы нередко выдвигались на первый план.

Заметное звучание национальный вопрос приобрел в 50–60-е гг. XX в. в связи с распадом колониальной системы и образованием нескольких десятков молодых государств в Азии, Африке, Латинской Америке. В последней четверти XX в. он обострился и в некоторых демократических странах (Бельгия, Канада и др.). Проблемы этнического характера сохраняются и во вновь образованных государствах, о чем свидетельствует вооруженная борьба и образование государства Бангладеш на части прежней территории Пакистана в 80-х гг. прошлого столетия, создание государства Восточный Тимор на части территории Индонезии в самом конце 90-х гг. XX в. и др.

Этнические конфликты, сопровождаемые вооруженной борьбой и насилием, постоянно происходят в разных частях света. Нередко их итогом становится создание новых государств. Некоторые из них признаны международным сообществом, например Эритрея, отделившаяся от Эфиопии. Статус других – Косово, Абхазии, Южной Осетии, Палестины, Сомалиленда, Турецкой Республики Северного Кипра – до сих пор не определен, что служит источником межнациональных либо религиозных конфликтов.

В России, как и в некоторых других постсоциалистических странах Европы (особенно на Балканах), национальный вопрос поставлен по-новому в связи с крушением мировой системы тоталитарного социализма. Центробежные тенденции, которые привели к распаду СССР, сказались и в России. Об этом свидетельствует «парад суверенитетов» начала 90-х гг. XX в., когда местная политическая элита в некоторых «русских» краях и областях и этнократия в республиках

требовали полной самостоятельности и признания государственного суверенитета.

Сложный процесс преобразования России в конституционно-правовое государство в условиях заметных достижений в сфере политических прав и свобод продолжает сопровождаться проблемами в социальной сфере, уровень которой не обеспечивает достойного существования российских граждан, сохранением и даже усилением межнациональных конфликтов.

Самосознание народов проявляется и в других формах, не имеющих разрушительного или экстремистского характера (в культуре, религии, быту). Жизнедеятельность этносов складывается из множества сложных социальных процессов, специфика которых обусловлена влиянием сложившегося образа жизни и общими закономерностями развития этнических групп в современном обществе. В то же время экономическая, социальная и политическая деятельность сообществ осуществляется в определенной институциональной системе, и этносы находят пути своего самовыражения в институтах государства и гражданского общества.

Таким образом, этнические связи, несмотря на глобальные демографические трансформации, продолжают оказывать сильное влияние как на мировой правопорядок и стабильность отношений внутри государств, так и на социальное самочувствие людей. Как правило, конфликт возникает там, где этническое самосознание построено на негативной оппозиции к другим общностям в силу невозможности найти свое выражение в признанных в государстве формах. Право той или иной группы людей на коллективный выбор своей общей судьбы закреплено в международном праве в виде принципа права наций на самоопределение. Но современное право уже не сводит его только к возможности отделения и позволяет рассматривать значительно шире, не ограничивая проблемой сепарации. Многие страны, в том числе и на законодательном уровне, предлагают различные возможности учета особенностей этносов, имеющих свою культуру и быт, исповедующих неодинаковые религии. Одни государства используют политику мультикультурализма (Австралия, Канада), другие апробируют новаторские подходы к строительству федеративных отношений (Австрия, Бельгия). По-новому ставятся и вопросы о соотношении традиционного территориального (национально-территориального) федерализма, территориальной автономии этносов. На конституционном уровне государства

подчеркивают, что этнокультурное разнообразие лежит в основе их развития¹.

Разрушительному сепаратизму, который наносит экономический, политический и культурный ущерб и самим этносам, противопоставляются формы интеграции, создание таких институтов, которые при сохранении исторически сложившегося государственного единства учитывали бы необходимость этнического самовыражения. Таковыми выступают как внутригосударственные территориальные образования (субъекты федерации, автономии), так и экстерриториальные (внетерриториальные) формы этнической самоорганизации (общины коренных малочисленных народов, национально-культурные автономии). Возрождение идеи национально-культурной автономии в России и законодательно поддержанная практика их создания наряду с другими факторами по укреплению федерализма имели и имеют серьезное стабилизирующее значение².

В политике, науке, культуре продолжается поиск таких институтов и форм, которые использовали бы позитивные стороны различных тенденций и преодолевали, отсекали их отрицательные черты, разрушительные свойства: тоталитаризм, сковывающий свободу и самобытность народов, или сепаратизм, приводящий к распаду объективно сложившейся общности. В связи с этим изучение различных аспектов этнического развития, правильное их восприятие, истолкование и применение на уровне общественного сознания человечества третьего тысячелетия, умелое использование преимуществ разнообразных форм национального самовыражения способны по-

¹ Так, Конституция Канады, закрепляя общую цель «сохранения и приумножения многокультурного наследия канадцев» (ст. 27 Канадской Хартии прав и свобод), устанавливает особые гарантии прав как лингвистических меньшинств, так и местного индейского населения (ст. 2, 16, 16.1, 23, 25, 35 Канадской Хартии прав и свобод). Конституция Гватемалы гарантирует «право личности и общин на культурную самобытность согласно их ценностям, языку и обычаям» (ст. 58). Развивая эту общую норму применительно к индейским общинам, Конституция указывает, что «государство признает, уважает и поддерживает их стиль жизни, обычаи, традиции, социально-организационные формы, ношение индейских костюмов женщинами и мужчинами, языки и диалекты» (ст. 66). Конституция Венесуэлы не только провозглашает принципы уважения, равенства и взаимопроникновения различных венесуэльских народных культур, но и предусматривает применение тех стимулов, которые будут способствовать их развитию (ст. 100).

² См. подробнее: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003; Ее же. Национально-культурная автономия в Руката федерация. София, 2007 (Национально-культурная автономия в Российской Федерации. 2-е изд., на болг. яз.).

мочь укрепить единство народов в условиях глобализирующегося мира.

Решение национального вопроса, установление позитивных отношений между различными этносами государства предполагают использование не только известных территориальных форм самоопределения, но и иных, которые в определенных условиях могут рассматриваться и как полноценная им альтернатива, и как способ самоорганизации этноса, наилучшим образом учитывающий его исторические особенности, культурные, религиозные и иные интересы.

Настоящая работа является продолжением предыдущих изысканий автора в сфере этнокультурного самоопределения народов и призвана определить современные подходы к их правовому измерению. Исследуются принципы и нормы международного права в этой области. На основе сравнительно-правового анализа раскрываются территориальные и экстерриториальные формы самоопределения этносов и практика их реализации в отдельных странах. Проблема имеет комплексный характер и, безусловно, заслуживает внимания не только правоведов, но и представителей других наук.

Раздел I

ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ

Глава 1

ЭТНОСЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

§ 1. Этносы, нации, народы: к вопросу о понятиях

Этнос – сложное, многообразное социальное явление, теоретическая разработка которого, прежде всего определение понятия, типологизация и классификация, еще не завершена.

В зависимости от научной традиции понятие «этнос» по-разному интерпретируется обществоведами. В большинстве случаев данным понятием обозначают группу людей, объединенных общими признаками, как объективными (язык, культура, быт, территория, социально-территориальная организация и проч.), так и субъективными (национальный характер, этническое самосознание, психологический склад и проч.). Ученые выделяют, с одной стороны, собственно этносы, имея в виду все группы людей данной этнической принадлежности, с другой – этносоциальные организмы, включая в них территориально-компактные и социально-политически организованные части этноса. Предложена и иерархия этнических общностей, в которой кроме этноса рассматривают субэтнические группы и метаэтнические общности¹. Для обозначения данных общностей в законодательстве

¹ См.: Широкогоров С.М. Этнос: Исследование основных принципов изменения этнических и этнографических явлений. Шанхай, 1923. Т. 1; Бромлей Ю.В. Этнос и этнография. М., 1973; Гумилев Л. Этногенез и биосфера земли. М., 2001; Тишков В.А. Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. М., 2003 и др.

и научной литературе используются неодинаковые термины: «нации», «народы», «народности», «коренные малочисленные народы», «племена» и т.д. Это настолько сложные по содержанию и многообразные по конкретным параметрам явления, что охватить каждое из них каким-либо одним определением, не искажая их сущности и не оставляя в стороне их существенные черты, не представляется возможным.

В современной научной литературе термин «нация» употребляется в нескольких основных значениях. Прежде всего, под нацией (лат. *natio* – племя, группа племен) понимается историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, языка, некоторых особенностей культуры и характера. Такое понимание основано, скорее, на его этническом значении и отождествляется с понятием «этнос», когда последним обозначают лиц одной этнической принадлежности. Но данный термин нередко применяется для обозначения совокупного постоянно проживающего населения суверенного государства (отсюда – «французская нация», «американская нация» и т.д.). Близким к данному пониманию является и употребление термина «нация» в политико-эстетическом смысле; в этом значении он совпадает с понятием «государство» (национальный бюджет, национальный флаг, Организация Объединенных Наций и т.п.).

Различные значения понятия «нация» во многом обусловлены сложностью его исторического развития. Изначально нация ассоциировалась с общим происхождением, общей родовой принадлежностью, в связи с чем в основе формирования нации лежала этничность, понимаемая в узком смысле как антропологическая, кровная общность (родственность). Но в процессе складывания нации этот аспект перестает играть определяющую роль. Естественная общность уже не служит тем признаком, который идентифицирует нацию, «так как все современные нации образованы из различных, этнологически нередко далеко отличных друг от друга племен... Если даже нация по исключению сохранила чистую кровь, то и в этом случае связующим звеном ее служит не эта общность крови, а общность исторических судеб и определенных культурных элементов»¹. Поэтому «теперь уже можно признать прочно установленным, что нации суть не естественные, а историко-социальные образования»².

Нация – особая социальная общность, образующая субстрат государства. Она выражает более высокий этап социализации по сравне-

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 140.

² Там же. С. 140.

нию с естественными, природными, кровнородственными связями. Осознание лицом своей принадлежности к нации имеет уже социально-культурные, а не естественно-биологические (антропологические) предпосылки¹. По мнению Г. Еллинека, «чем слабее чувство культурного единства, тем менее резко выражена нация, чем больше число и существеннее свойство объединяющих культурных элементов, тем сильнее и глубже сознание единства в национальной группе»².

Не менее многозначным является и понятие «народ». В самом широком смысле под этим термином понимают большую группу людей, объединенных местом их пребывания или проживания, наличием сходного образа жизни, нравов, чувством принадлежности к одной исторической родине, имеющих одну историческую судьбу (население определенной территории, государства, например дагестанский народ, белорусский народ). В современной науке конституционного права в соответствии с данными социологии и политологии под народом подразумевается единая социально-экономическая и политическая общность людей независимо от деления на какие-либо национальные или этнические общности³. В таком понимании подчеркивается политическая доминанта: народ – источник государственной власти. В этом же контексте в преамбуле Конституции РФ употребляется термин «многонациональный народ». Тем самым подтверждается, что суверенитет российского народа не зависит от этнической принадлежности составляющих его граждан.

Но в литературе, да и в законодательстве термином «народ» нередко обозначают и определенную этническую общность (например, «русский народ», «чеченский народ»), в этом значении термины «народ» и «этнос» понимаются как близкие или даже тождественные.

Не всегда удается выявить различия между понятиями «нация» и «народ». Так, Конституция Французской Республики в разделе «О суверенитете» содержит следующие положения: «Французский язык является языком Республики» (ст. 2), «национальный суверенитет принадлежит народу», «никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление» (ст. 3). В этом

¹ См.: Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999. С. 545.

² Еллинек Г. Указ. соч. С. 142–143.

³ См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации: научно-практический комментарий. 3-е изд. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 2003. С. 96–103; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, В.Л. Лазарева. М., 2009. С. 101–104.

случае понятия «нация» и «народ» совпадают. Основной закон Федеративной Республики Германия (1949 г.) употребляет термин «народы» только для области международных отношений: «действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны, являются неконституционными» (ст. 26).

В Российской Федерации понятие «нация» законодательно не регламентировано. Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»¹, ни Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»², ни Концепция государственной национальной политики Российской Федерации³ не дают определения данного термина. Среди российских исследователей также нет единого мнения по этому вопросу⁴. В то же время Конституция РФ употребляет термин «народы» (ст. 5, 9 и др.), имея в виду, как это следует из других статей, относящихся к вопросам федерализма, и нации, и иные этнические группы.

Альтернативные, конкурирующие и даже дисциплинарно несовместимые толкования понятия «нация», «народ» и «этнос» рождают споры в правоприменительной практике принципа самоопределения.

Исторически сложившаяся многозначность указанных понятий обуславливает необходимость проведения в каждом случае их дифференциации и установления их конкретного значения с учетом имеющегося контекста и целевой установки их использования.

На наш взгляд, важно различать цели использования соответствующих понятий. Для целей этнографии народ – это население, имеющее свой особенный уклад жизни, традиции и обычаи, сохранившие уникальные черты психического склада, оригинальную культуру и т.д., а для конституционного права – общность, являющаяся источником государственной власти. Для целей международного общения народ (или нация) – это субъект международных правоотношений, который обладает соответствующей правоспособностью. Для целей, например, национально-культурной автономии народ (или нация, национальность, этническая общность) – это совокупность граждан,

¹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

³ См.: Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3010.

⁴ См., например: Крылов Б.С. Общие положения // Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии». М., 1997; Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты). М., 2000. С. 15–23.

осознающих свое общее этническое происхождение и поэтому желающих сохранять и приумножать свои особенные культуру, язык независимо от типичных для данного общества институтов культурной жизни.

Возможно, «водораздел» между понятиями «нация» и «народ» связан с причинами, обуславливающими объединение людей в те или иные общности. В первом случае такой причиной, по всей видимости, выступают исторический фактор и его составляющие – общность языка, культуры, территории, нередко религии, происхождения, традиций и т.д. Во втором случае интегрирующим фактором, вполне вероятно, является единство социально-экономических и политических интересов лиц, которые могут принадлежать к различным, в смысле исторического, культурного и языкового фактора, группам людей.

Теснейшим образом с указанными выше понятиями связан термин «население». В общем смысле население можно представить как общность людей, объединенных фактором постоянного и (или) временного проживания на одной территории. Следовательно, так же как народ и нация, население не может быть идентифицировано без территориального признака. Но в последнем случае прослеживается необходимость обязательной привязки к определенной территории.

Исходя из смыслового понимания терминов «нация», «народ», «население» представляется, что общим, интегрирующим для всех признаков является территориальный фактор, поскольку именно его наличие обуславливает взаимосвязь между указанными понятиями. Такая взаимосвязь, с одной стороны, обязательна, с другой – не существует между членами этноса, проживающими разрозненно. Она есть, поскольку речь идет о населении единого государства, но ее нет, поскольку этнос разбросан на разных частях территории этого государства. Это обстоятельство очень важно для понимания проблем самоорганизации этносов. Поэтому полагаем допустимым в целях данного исследования использовать понятие «этнос» как обобщающий термин для обозначения самых различных этнических групп¹.

¹ Этнос – производное от греч. ἔθνος – народ. Древние греки использовали слово «этнос», когда хотели обозначить другие народы, греками не являющиеся. Из греческого это слово было заимствовано в новоевропейские языки первоначально в качестве научного термина. Во французском языке *ethnie* – народность; в английском языке термин *ethnic* применяют для обозначения понятия «этническая община» (*ethnic community*), «этническая группа» (*ethnic group*) и т.д. В русском языке аналогом термина долгое время было понятие «народ». В научный оборот слово «этнос» было введено в 1923 г. русским ученым-эмигрантом С.М. Широкогоровым, который считал, что «русский термин «народ» не вполне подходит для определения, так как он слиш-

Точное число этносов в мире, видимо, вряд ли кто-нибудь может назвать, тем более что время от времени исследователи находят на островах Индонезии или в джунглях Амазонки новые племена, далекие от современной цивилизации. Если число этносов подсчитывать на основе языковых данных, то известно, что в мире существует более двух тысяч языков. Однако, во-первых, есть языковые диалекты, и некоторые из них иногда развиваются до стадии образования новых языков. Так могло, видимо, случиться с некоторыми славянскими языками. Во-вторых, на одном языке говорят разные нации, например, жители многих стран Латинской Америки говорят по-испански, а жители Бразилии – по-португальски, хотя это разные нации, создавшие свои государства. Таким образом, лингвистический признак не может быть определяющим для установления количества этносов; данный признак должен быть тесно увязан с остальными проявлениями духовной и социальной культуры, и даже культуры материальной, которая, впрочем, также может заимствоваться одним этносом от другого. В любом случае, если учитывать племенные образования (например, индейские племена в США), можно констатировать, что на земном шаре живет много сотен, если не тысячи, различных этносов.

По уровню развития и численности этносы сильно, а то и разительно отличаются друг от друга, хотя установленной и всеми признанной классификации этносов нет. Некоторые племена, затерянные на далеких островах, находятся на стадии первобытного существования; другие народы создали крупнейшие очаги мировой цивилизации. Есть нации, насчитывающие сотни миллионов человек, а в единичных случаях – и более миллиарда, но существуют и коренные малочисленные народы, численность которых измеряется тысячами человек, и племена, состоящие лишь из нескольких сотен людей. Однако каковы бы ни были эти и другие различия, любой этнос – ценность современного мира, достояние современной цивилизации. Все они вносят свой вклад в развитие культуры, в том числе мировой культуры, а малым и менее развитым этносам государства, в которых они проживают, и международное сообщество должны обеспечивать условия для их развития.

ком широк и неопределен. ...В этом термине у нас смешиваются два различных понятия: этнос и нация. ...Поэтому от термина «народ» приходится отказаться и взять условно термин «этнос» (Широкогоров С.М. Этнос: исследование основных принципов изменения этнических и этнографических явлений. Т. 1. С. 5). Он рассматривал этнос как группу людей, говорящих на одном языке, признающих свое единое происхождение, обладающих комплексом обычаев, укладом жизни, хранимых и освященных традиций и отличаемых ею от таковых других групп (Там же. С. 6).

§ 2. Этноты и государство

В современном мире нет этнотических государств¹. Этноты, живущие в той или иной стране, могут составлять компактную общность на определенной территории, а могут находиться в дисперсном, рассеянном состоянии, проживая среди других этнотических индивидов или групп населения. Компактное или разрозненное состояние этнотос имеет первостепенное значение для формирования у них определенных взглядов и для выбора ими форм своей организации. От это-

¹ В 80-е гг. XX в. правительство Болгарии попыталось директивно «упростить» национальный состав страны, в результате чего болгары стали составлять 98% населения. В основном болгарскую национальность получили турки, составлявшие более 10% граждан. По данным 2001 г., в Болгарии проживают этнотические болгары (83,9%), турки (9,4%), цыгане (4,7%), русские (0,2%), армяне, греки, евреи, румыны и др. Однако данная статистика не отражает того факта, что часть болгар (главным образом на юге страны), хотя и сохранила славянский язык, исповедует ислам, в итоге до трети населения составляет исламскую часть Болгарии.

Большинство государств мира являются полиэтнотическими, и в мировой практике такими считаются все государства, имеющие более 5% иноэтнотического населения. Это Венгрия, Ирландия, Португалия, Албания, Армения, Мальта, Йемен, Сомали, Барбадос, Ямайка, хотя за границей живет каждый второй ирландец, албанец, армянин, каждый третий мальтиец, йеменец, ямаец, каждый четвертый венгр, португалец, сомалиец, барбадосец. (См.: Дробижева Л.М. Этнотичность в современном обществе. Этнотополитика и социальные практики в Российской Федерации // Мир России. 2001. № 2. С. 168.) Россия стала более этнотически однородной в сравнении с СССР, где русские составляли 51% населения, но и сегодня остается полиэтнотическим государством. В Российской Федерации проживают представители 140 национальностей и 40 входящих в них этнотических групп (79,8% русские). Границы расселения народов не совпадают с границами республик в составе Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области. Ни в одном из субъектов Федерации, которые имеют этнотические наименования (например, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область), представители народа, давшие имя субъекту Федерации, не составляют подавляющего большинства населения. Так, по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., за пределами своих республик живут: мордва – 66,4%, татары – 64%, марийцы – 48,3%, чуваша – 45,7%, бурята – 38,7%, карелы – 29,7%, удмурты – 27,7%, башкиры – 27%, чеченцы – 24,2%, адыгейцы – 15,9%, ингуши – 12,6% и т.д. В Кабардино-Балкарии: кабардинцев – 55,3%, балкарцев – 11,6%, русских – 25,1%. В Удмуртии: удмуртов – 29,3%, русских – 60,1%, татар – 7,0%. В Карелии: карелов – 9,2%, русских – 76,6%. В Ямало-Ненецком автономном округе: русских – 58,8%, украинцев – 13%, ненцев – 5,2%, проживают также ханты, коми. В Ханты-Мансийском автономном округе: хантов – 1,2%, манси – 0,7%, русских – 66,1%, проживают также украинцы (8,6%), татары (7,5%) и др. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. свидетельствуют о том, что представители разных этнотосов живут попеременно с другими народами (см.: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года: в 14 т. Т. 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. М., 2004). Предстоящая в октябре 2010 г. перепись населения вряд ли покажет кардинальное изменение мозаичности национальной картины России.

го (хотя не только от этого) зависят их специфические национальные требования к государству, а также формы обеспечения их прав, применяемые государством их проживания, международным правом.

Большинство крупных этносов, различные народы создали свои государства. В настоящее время насчитывается более 200 государств. Хотя современная история знает немало примеров того, когда различные этносы, несмотря на многочисленность, так и не смогли решить задачу своей социально-территориальной организации в виде создания самостоятельного государства. К таковым можно отнести, например, курдов, разделенных между Ираком, Ираном, Сирией и Турцией.

Нередко в законодательстве и научной литературе государства подразделяют на национальные (имеется в виду однациональные) и многонациональные. Считается, что унитарное государство – однациональное государство. Во Франции даже принят специальный закон о единой французской нации. В западной научной литературе такое государство нередко характеризуют как «нация-государство», рассматривая его как созданное одной нацией. Государства, где компактно живут несколько этносов, называют многонациональными. К их числу относят те федерации, которые созданы на основе или с учетом национального или языкового признака (последнее относится, например, к Индии).

Понятия «национальное государство» или «многонациональное государство», сложившиеся исторически, конечно, имеют право на существование. Они дают представление об этнических особенностях той или иной страны, но следует учитывать, что по составу населения в мире нет «чисто» национальных государств и таковые в современных условиях общемировой миграции вряд ли возможны. В любом государстве помимо нации, которая нередко давала имя государству (например, итальянцы в Италии), проживают представители других этносов, и в некоторых странах их число значительно, а в единичных случаях превосходит число коренных жителей. Последнее имеет место, например, в ОАЭ, где коренных арабов меньше, чем иностранцев, временно, по контракту работающих на нефтепромыслах, в других производствах и в сфере обслуживания. Во многих унитарных государствах есть компактно проживающие этносы, иные, чем нация, давшая имя государству, например гагаузы в Молдавии или шведы на Аландских островах в Финляндии; и те и другие имеют свою территориальную автономию. С другой стороны, федеративные государства могут быть по существу однациональными (Германия или

США), хотя, например, в США проживает большое количество различных этносов, в том числе более или менее компактно в отдельных местностях.

Многие этноты не создали своих «национальных» государств, но имеют государственные образования разного рода. Если этноты проживают компактно, они могут создать субъект федерации в федеративном государстве (например, Татарстан или Чеченская Республика в России, Республика Сербская в Боснии и Герцеговине, франкоязычная провинция Квебек в Канаде) или территориальную автономию в унитарном государстве (например, автономный район Тибет в Китае). В некоторых странах существуют национальные районы, не являющиеся территориальными автономиями, но с особенностями их правового положения. В России после объединения в 2005–2008 гг. некоторых автономных округов, имевших этнический характер, с краями и областями, в состав которых они ранее входили, такие автономии преобразованы в районы с особым статусом.

Этноты, живущие в разных странах, имеют неодинаковые правовые системы, правовую культуру, правовые обычаи. Известно, что англосаксонское право во многом отличается от романо-германского, а мусульманское – от того и другого. Неодинаковы обычаи разных племен, отдельные из них не согласуются с принципами современной цивилизации.

С одной стороны, этноты, проживающие в том или ином государстве, и лица, принадлежащие к разным этносам, имеют общие интересы с другими этносами и индивидами данного государства. В их числе – обеспечение прогрессивного развития страны, повышение уровня жизни народа, стабильность и общественный порядок и др. Такие интересы являются главными, ведущими в обществе. С другой стороны, этноты имеют свои коллективноэтнические интересы, а лица, принадлежащие к разным этносам, – индивидуально-этнические интересы. Они могут иметь фактический (прежде всего, социально-экономический) и правовой характер. Если говорить о последнем, то коллективно-этнические интересы заключаются прежде всего в уважении и обеспечении коллективных прав этносов (например, в отношении развития языка и культуры), а индивидуально-этнические – в обеспечении правового равенства людей независимо от их расы и национальности. Вместе с тем помимо юридических факторов на поведение этносов и лиц, относящихся к разным этносам, немаловажное, а то и первостепенное влияние оказывает их фактическое положение в обществе и государстве.

Недостаточное внимание государства к экономическому положению этносов, непринятие мер по выравниванию развития территорий их проживания с остальными частями государства вызывают у этносов и индивидов протестные настроения. Если этнос представляет собой крупную и компактную группу, такие настроения нередко выливаются в требования самоуправления. Вместе с тем важно подчеркнуть, что лозунги самоопределения могут возникать не только в условиях этнических несправедливостей или недовольства фактическим положением. Они могут возникать и в условиях вполне благополучной жизни этносов на основе развития национального самосознания. Достаточная развитость этноса порождает у него притязание на самоопределение – культурное, социально-экономическое и, в конце концов, политическое, влекущее политико-территориальное обособление от других наций. «Естественное стремление этносов противопоставить себя другим этносам особенно наглядно проявляется в их стремлении к созданию своей организации политической власти. В условиях правового международного общения такое естественное стремление признается как естественное право народов на политическое самоопределение»¹. Именно факт притязания на самоопределение превращает этнос (этническую общность) в нацию, в субъект соответствующего права. Здесь к пониманию нации как социально-культурной (этнической) общности добавляется политический аспект, который ее окончательно конституирует в качестве нации².

Как отмечал И.Д. Левин, право на самоопределение соответствует самой «природе нации»³. По мнению В.С. Нерсисянца, оно является следствием (проявлением) национального суверенитета, который неотъемлемо присущ всем нациям «независимо от того, выражен ли в данное время их национальный суверенитет в той или иной форме национальной государственности или нет»⁴. Отсюда право нации на самоопределение объявляется естественным и неотчуждаемым. По этой логике отказ от этого права невозможен, а возможен лишь отказ

¹ Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. С. 545.

² См.: Варламова Н.В. Третье поколение прав человека как форма юридикации отношений между социальными общностями // История государства и права. 2009. № 14. С. 15.

³ Левин И.Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 251.

⁴ Демократизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР (круглый стол). Выступление В.С. Нерсисянца // Советское государство и право. 1989. № 2. С. 33.

от его использования в данное время. Это право не может быть погашено никакой давностью, и никакие «исторические», «географические» и тому подобные права против него недействительны¹. Тем не менее право нации на самоопределение требует государственного и международного признания, но не может быть обусловлено им. В литературе даже замечено, что право на самоопределение первично, а внутригосударственное или международное признание самоопределившейся нации вторично².

Поэтому идеи самоопределения, тем более что они могут реализовываться в разных формах, не следует всегда рассматривать как какой-либо протест против существующей государственной политики. Нередко само государство выступает инициатором создания конкретных форм самоопределения этносов. Так было, например, на протяжении всего существования СССР, когда по мере развития этносов по инициативе государства создавались новые государственные образования в виде союзных и автономных республик, автономных областей и национальных (позже – автономных) округов. Об этом же свидетельствует развитие Испании, где создано 17 различных автономий, ЮАР, в которой существует 10 автономий, Италии, где 20 такого рода образований, и многих других стран.

Лозунги самоопределения не всегда означают сепаратизм, призыв к отделению и образованию собственного государства, хотя такие факты имели место в Новейшей истории, и отделение некоторых этносов от государства было признано правомочным Организацией Объединенных Наций. Как пример назовем образование Восточного Тимора, вышедшего из состава Индонезии в начале 2000-х гг.

Требования самоопределения могут иметь другой территориальный характер – создание собственного субъекта федерации в федеративном государстве или собственного автономного образования. Они могут быть обоснованными и признаваться государством, создающим такие образования путем принятия законов парламентом. Этому нередко предшествует референдум на соответствующей части территории государства, как это было, например, в 1997 г. в Шотландии и Уэльсе в Великобритании. Принятыми в 70-х гг. XX в. законами была провозглашена автономия Иракского Курдистана, в 80-х гг. созданы два автономных округа индейских племен в Никарагуа, в 2000-х гг. завершено создание упомянутых автономий в Великобритании.

¹ См.: Левин И.Д. Указ. соч. С. 263.

² См.: Варламова Н.В. Указ. соч. С. 15.

Хорошо известна история России, где в советский период было создано множество автономных публично-правовых образований на этнической основе, а затем, в 90-х гг. XX в., полностью реорганизована Российская Федерация, в том числе с учетом этнического фактора.

Следовательно, идеи и практика территориального самоопределения этносов не всегда деструктивны. Если они справедливы и обоснованны, верно выражают чаяния этносов, способствуют их развитию и общему прогрессу государства, скоординированы с интересами других этносов, проживающих в данной стране, всего его населения и принципами международного права, они могут быть осуществлены не в ущерб интересам народа и государства, а в их пользу.

Однако необходимо иметь в виду, что, во-первых, территориальное самоопределение в форме отделения и создания этносом нового государства – факты в современной истории довольно редкие. Для такой акции необходимы особенно веские основания, а ее процедуры должны соответствовать принципам международного права и законам государства, где происходит отделение его определенной части, ибо отделение может выражать частные требования определенной группы населения, тогда как система законодательства в общем и целом выражает волю всего народа. Речь идет, прежде всего, о странах и народах, освободившихся от колониальной зависимости, народы которых создали собственные государства¹. Отказ в обеспечении права нации на политическое самоопределение, особенно если он сопряжен с нарушением прав лиц, принадлежащих к данной нации, их дискриминацией по этническому, языковому, религиозному и т.п. признакам, может рассматриваться как правовое основание для реализации права на самоопределение вопреки воле суверенного государства. Последнее, в частности, имело место в случае с Абхазией и Южной Осетией. Хотя современной истории известны и, как уже упоминалось выше, компромиссные способы: в течение последних полутора десятков лет мировое сообщество признало в качестве самостоятельного государства Эритрею, выделившуюся из Эфиопии;

¹ Так, согласно Декларации ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г. в подопечных и самоуправляющихся территориях, а также во всех других территориях, еще не достигших независимости, должны быть незамедлительно приняты меры для передачи всей власти народам этих территорий в соответствии со свободно выраженной ими волей и желанием, без каких бы то ни было условий или оговорок и независимо от расы, религии или цвета кожи, с тем чтобы предоставить им возможность пользоваться полной независимостью и свободой (п. 5).

государства, возникшие в результате распада СССР, Чехословакии, Югославии и др.

Во-вторых, идеи и лозунги этнического самоопределения и осуществление их на практике далеко не всегда означают отделение от государства определенной территории, населенной тем или иным этносом (с преобладанием этноса или его значительной частью в населении). Лозунги об отделении могут и не выдвигаться даже компактно проживающими крупными этносами. Практика выработала множество других форм территориального самоопределения этносов, и, если такие требования справедливы, обоснованны и соответствуют целям развития этноса и общему прогрессу государства, государство после консультаций с этносами и нередко после референдума создает законами (поправками к конституциям) определенные территориальные публично-правовые образования в границах государства (субъекты федераций, территориальные автономии и др.).

Формами самоопределения народов является не только разделение или создание собственных публично-правовых образований, но и объединение народов, осуществляемое в соответствии с их волей в едином публично-правовом образовании, в том числе создание федераций на национальной основе, с учетом этнического или языкового признака. История, и прежде всего отечественная, знает примеры различных видов федерации: на основе союза, когда субъекты федераций были национальными союзными республиками (СССР); на основе автономии (РСФСР); на комплексной основе, когда учитываются национальный признак и иные условия (РФ). Несмотря на недостатки, которые имели место в решении национального вопроса в СССР (акцент на территориальные формы, излишняя централизация и др.), этот опыт представляет большую ценность. История нашей страны свидетельствует также о совместимости федеративного и автономного подходов, что создает богатство форм территориальных способов решения национального вопроса. Этот опыт в определенной мере нашел применение в некоторых штатах Индии.

Территориальная форма самоопределения не имеет абсолютного характера и не может рассматриваться в качестве единственного способа самоопределения этносов. Очевидно, что при создании федеративного государства необходимо учитывать и волю других этносов, без этого его нельзя осуществить. Так же обстоит дело и при создании автономии: учет воли государствообразующего этноса в данном случае необходим. В обоих случаях это находит свое выражение в конституциях, в издании соответствующих законов. Новейшие

тенденции развития конституционного регулирования свидетельствуют также о том, что невозможно не только одностороннее объединение, но и одностороннее отделение этносов от государства или создание ими автономий в данном государстве. При решении таких вопросов необходимо учитывать интересы остальных этносов. Есть и другие условия, не допускающие произвольных решений. Наиболее детально они раскрыты применительно к решению вопроса об отделении провинции Квебек в Канаде, рассмотренному в 1998 г. Верховным судом Канады. Это решение считается наиболее полным судебным анализом данной проблемы¹.

Территориальные способы самоопределения не являются в одних случаях единственными, а в других – основными, в большинстве же ситуаций они вообще не могут быть использованы. Во всех государствах так или иначе проживают представители различных этносов. Многие этносы расселены дисперсно и не образуют какой-либо компактной группы на определенной территории. В таких условиях территориальные способы этнического самоопределения неприменимы. Территориальные формы в ряде случаев не могут быть использованы из-за малочисленности этноса, даже если он проживает компактно на определенной территории.

Для жизнеспособности государства требуется свой государственный аппарат, необходимо содержать вооруженные силы или, по крайней мере, полицию для охраны правопорядка (единичные страны отказались от постоянной армии). Эта форма предполагает наличие в определенной степени диверсифицированной экономики, участие государства в международных отношениях и т.д., что требует немалых расходов государственного бюджета. Даже если этнос (группа этносов) живет на территории с исключительными природными богатствами, например получает основной доход от добычи алмазов, как в Ботсване, все равно для своей жизнедеятельности государство в качестве именно такого, а не иного образования должно иметь определенную численность населения.

Теоретически в международном праве признано, что каждый народ имеет право на самоопределение вплоть до создания своего государства, но вряд ли можно представить себе, что любая, даже компактно живущая, этническая общность может реально это осуществить, хотя в мире существуют успешно развивающиеся государства с небольшой численностью населения, например государства-города с высоким уровнем жизни (Люксембург) и государства-карлики.

¹ См. подробно гл. 2 настоящей работы.

Поэтому общая модель для самоопределения этноса не может быть выстроена, каждая ситуация требует конкретного анализа.

Сказанное относится и к другим публично-правовым образованиям (субъектам федерации, территориальным автономиям и др.). Они обладают определенными атрибутами государственности, а для выполнения соответствующих функций необходимы достаточные материальные средства и численность населения. Даже такое публично-правовое образование, как муниципалитет, предполагает определенную численность населения¹, что и устанавливают законы различных стран, в том числе России². Конечно, существуют упомянутые выше государства-карлики с населением несколько тысяч жителей (княжество Монако, Тувалу, Республика Науру), государства-города, но они, по существу, не выполняют некоторых основных функций государства. Существуют и малонаселенные субъекты федераций, в том числе созданные по этническому признаку, например в России – для некоторых коренных малочисленных народов, но процесс их объединения (т.е. укрупнения субъектов РФ) лишний раз доказывает важность критерия численности населения для территориального самоопределения этносов.

Территориальные способы самоопределения этносов не всегда целесообразны и далеко не всегда возможны. Поэтому мировая цивилизация предлагает формы интеграции, институты, которые при сохранении исторически сложившегося государственного единства позволяют учитывать этнические особенности народов. В практике стран мира используются разные экстерриториальные способы самоопределения этносов. Например, саамы, кочующие между государственными границами трех стран – Норвегии, Финляндии и Швеции, создали Саамский парламент, принимающий решения по вопросам общественной жизни саамов (например, о распределении оленьих пастбищ)³.

Есть и другие организации и институты, созданные этносами для выражения их специфических интересов, в частности политические партии, образованные на этнической основе, хотя во многих странах создание партий на национальной или племенной основе, особенно там, где еще не завершилась национальная консолидация государства, запрещено. Одной из таких форм является национально-культурная

¹ См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См. гл. 6 настоящей работы.

автономия, превратившаяся из туманных идей XIX в. в реальность нашего времени¹. Она выдвигается на первый план, когда этнос разрознен и не составляет компактной группы, создание территориальной автономии невозможно, когда в самих территориальных автономиях тоже проживают представители разных этносов. Если территориальные формы всегда выступают основными формами самоопределения этносов, то экстерриториальные формы могут выступать как основными (в случае отсутствия территориальных форм, например, у цыган или у курдов в России), так и дополнительными формами (например, национально-культурные автономии этносов, самоопределившихся в Российской Федерации в форме как федеративного государства, так и соответствующих субъектов РФ).

Независимо от того, живут этносы компактно или рассеянно, общим принципом демократического государства является национальное (этническое) равноправие. Оно имеет коллективные и индивидуальные формы своего выражения. В рассматриваемом контексте речь идет о коллективных формах, в их самой общей характеристике заключающихся в праве каждого этноса самостоятельно решать свою судьбу, выбирать формы общественной и государственной жизни как в случае избрания «отделенческих», так и объединительных форм самоопределения народов.

Таким образом, проблемы самоопределения этносов необходимо рассматривать в более широком плане, чем это в основном принято в отечественной и зарубежной доктрине. Самоопределение – это не только явление, связанное с одномоментным решением этноса, это еще и процесс его динамичного развития. Самоопределение может стать той правовой базой, на основании которой изменяются политические, социальные и экономические составляющие общества, так как статус этноса не может быть дан раз и навсегда – ни во временном его развитии, ни в политико-социальном отношении. Способы самоопределения этносов многообразны. Они могут быть связаны не только с разделением или созданием публично-правовых организаций, но и с объединением народов, например созданием федераций. Однако территориальная форма самоопределения не универсальна; более того, в одних странах она не осуществима, а в условиях других не является главной. В самих территориальных образованиях возможны и создаются иные, нетерриториальные формы самоопределения этносов.

¹ См. подробно гл. 7 настоящей работы.

Глава 2

ПРАВО ЭТНОСОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

§ 1. Право наций на самоопределение: от идеи до принципа международного права

Утверждение права наций на самоопределение оказало решающее воздействие на ход истории. Большинство государств современного мира возникло на его юридической основе. Оно наилучшим образом устанавливает правовую связь между народом и территорией, позволяя не только утвердиться в праве на существование в определенных территориальных границах и получить признание со стороны иных народов, государств, мирового сообщества, но и обрести право на сохранение собственного геокультурного пространства – все это напрямую ассоциируется с наличием широких возможностей по сохранению и развитию самобытности, культуры, материальных и духовных ценностей.

Право наций на самоопределение и независимость, создание собственного общественного и государственного строя стало осуществляться гораздо ранее, чем оно было разработано теоретически, осознано формально-юридически и признано мировым сообществом. Еще в древние времена, а затем в Средние века народы покоренных стран боролись против завоевателей, создавших огромные империи. Тогда право наций на самоопределение не было оформлено какими-либо законами или международно-правовыми актами. Оно имело, по существу, этический характер и коренилось в самосознании народов.

Одним из первых крупных актов самоопределения народа в Новое время было провозглашение независимости белыми британскими колониями Северной Америки. Переселенцы, бежавшие от религиозных и иных притеснений из Англии, создали в Северной Америке свои поселения, административные объединения которых они называли штатами¹.

¹ «Штат» (англ. state) – государство.

Объявление территориальных образований государствами было первым протестом в адрес метрополии, выражением самосознания населения белых колоний. Отдельные штаты приняли тогда документы конституционного значения, которые обычно назывались «форма правления», а затем в некоторых штатах – «конституция», хотя сначала термин «конституция» («установление») не рассматривался как проявление независимости. Такое значение они получили позже, когда началась война за независимость штатов от британской короны. Сначала в большинстве из них содержались призывы к поискам компромисса с королевским правительством Великобритании, но в единичных конституциях, принятых накануне провозглашения независимости, примирение отвергалось.

В 1776 г. 13 штатов, объединившись, провозгласили независимость Соединенных Штатов Америки и образовали конфедерацию. В Декларации независимости 1776 г. говорилось о притеснениях со стороны британского монарха и о праве народов колоний на самостоятельность. Через 10 лет была принята Конституция США 1787 г., создавшая вместо конфедерации более централизованную федерацию США. Право на самоопределение выразилось в форме ирредентизма – объединения разрозненных территорий (штатов) в единое государство.

Таким образом, достижение независимости издавна было осуществлением права на самоопределение, хотя такая «терминология» сначала была вообще незнакома народам, затем была политическим достоянием и не использовалась в праве¹.

В Европе вопросы права наций (народов) на самоопределение впервые начали ставить австрийские социал-демократы в конце XIX в. Однако в условиях австро-венгерской монархии, в которой проживало несколько наций, австрийские социал-демократы подходили к таким вопросам односторонне. Они свели право наций на самоопределение к созданию национально-культурной автономии².

¹ Термин «самоопределение наций» впервые прозвучал на Берлинском конгрессе 1878 г.; приблизительно тогда же вошло в оборот и понятие «право наций на самоопределение». До этого речь больше шла о праве народов на самостоятельность и независимость, об их праве распоряжаться своей судьбой. Впоследствии понятие «право наций (народов) на самоопределение» получило широкое признание и заняло прочное место в программных положениях многих либеральных и социалистических движений. В 1896 г. право наций на самоопределение было признано Лондонским Конгрессом II Интернационала. В решениях этого Конгресса были сформулированы основы данного принципа как регулятора межнациональных отношений.

² См.: Шпрингер Р. Национальная проблема (Борьба национальностей в Австрии). СПб., 1909; Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909; Wolzendorf K. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheit. Wien, 1921.

Это вызвало резкий протест российских большевиков во главе с В.И. Лениным¹. В Российской империи, как и в Австро-Венгрии, проживало множество народов, и решение национального вопроса имело для страны принципиальное значение.

Российские большевики выступили против основной идеи австро-венгерских социал-демократов с классовых позиций. Главное возражение заключалось в том, что призывы к созданию национально-культурных автономий ослабляют единство и силу рабочего класса. Большевики утверждали, что национально-культурная автономия «распыляет» рабочий класс по «национальным перегородам», в результате чего ослабляется единство его действий в борьбе против капитала. Вместо этого они предлагали единственный путь – создание в многонациональных государствах территориальной автономии в виде областных территориальных союзов трудящихся, которым должна принадлежать на местах государственная власть в общей системе диктатуры пролетариата. Вопрос о федерации в то время не ставился.

Идея об областной автономии получила юридическое оформление в первой Конституции РСФСР (1918 г.). К выводу о необходимости федерации большевики пришли после установления советской власти с учетом конкретной ситуации в России. Федерация, как считалось тогда, должна была строиться на основе автономии (созданные на местах публично-правовые территориальные образования назывались по-разному: республики, территориальные «трудовые коммуны»)². Вопрос о федерации на основе союза независимых государств был поставлен В.И. Лениным позже, накануне образования СССР в 1922 г., когда В.И. Ленин выступил против идеи И.В. Сталина об «автономизации» – создания СССР на основе автономии.

Подход большевиков к тезису о праве наций на самоопределение, как и концепция австро-венгерских социал-демократов, имел односторонний характер. Если последние допускали только создание национальных общественных объединений, выборные органы которых могли заниматься некоторыми вопросами, специфическими для этносов (школы с обучением на родном языке, вопросы культуры, издание на родном языке литературных произведений, журналов и т.д.), то большевики также признавали лишь одну форму самоопре-

¹ См., например: Ленин В.И. Полн. собр. соч.: в 55 т. Т. 22. С. 229, 230; Т. 23. С. 59, 149, 150, 208–211, 317, 375, 376, 444–448; Т. 24. С. 57–59, 82, 113–150 и др.; Сталин И.В. Соч. Т. 2. М., 1949. С. 290–367.

² См. подробнее: Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. М., 1961.

деления народов – территориальную. Таким образом, и те и другие абсолютизировали какую-то одну форму самоопределения, исключая другие возможные формы.

Кроме того, они не проводили различия между территориальными и нетерриториальными формами самоопределения этносов. Последние как форма интеграции народов не только не имеют территориального характера, но и не предполагают создания государственных институтов и по этой причине в большей мере выступают как некий вид этнического самовыражения и самоорганизации. Например, национально-культурная автономия, получившая распространение в России, является одной из форм самоорганизации этноса. История дает основания утверждать, что существуют различные формы самоопределения, связанные с выражением воли народа. Они могут иметь национально-территориальный характер, но могут принять и особую форму самоорганизации этноса при определенных условиях его жизни. Право на национально-культурную автономию, не являясь правом на национально-территориальное самоопределение, реализуется путем создания общественного объединения на началах добровольного вхождения (самоорганизации) и имеет экстерриториальный характер. Таким образом, современная теория и практика идут по пути признания разнообразных форм самоопределения и самоорганизации народов.

XX в. вошел в историю как эпоха самоопределения, связанная с обретением независимости колониальными народами, а также с распадом в начале века трех крупных империй: Австро-Венгерской, Османской и Российской. Если в 1900 г. колониальные владения охватывали территорию, имеющую площадь 73 млн кв. км, с населением 530 млн человек, то к концу века на политической карте мира колоний практически не осталось¹. Большинство колоний получили независимость после Второй мировой войны; на карте мира появились новые государства, многие из которых имели слабую экономическую и неустойчивую политическую систему. Деколониционный процесс, происходивший в основном в 1945–1965 гг., когда образовалось 56 суверенных государств, из них 52 в Азии и Африке с населением свыше 1 млрд человек, позволил колониальным народам не только обрести независимость, самостоятельную государственность и вступить в ООН, но и создать свои межгосударственные организа-

¹ См.: Грушкин Д.В. Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи // Право народов на самоопределение: идея и воплощение. М., 1997. С. 7.

ции (Движение неприсоединения Non-Aligned Movement, Лига арабских государств – ЛАГ, Африканский союз и др.). Некоторые колонии и подопечные территории в результате референдумов получили статус полноправных административных единиц европейских стран (Франции – Реюньон, Гваделупа, Мартиника) или «свободно ассоциированных территорий» (с США – Гуам, Микронезия, с Великобританией – Бермудские острова). Свою независимость многие бывшие колониальные народы подкрепляли принятием деклараций о независимости. Например, в 1946 г. была принята Декларация о независимости Вьетнама.

Право народов на самоопределение приобрело новых сторонников в период Первой мировой войны. В России оно было декларировано как политический лозунг партии большевиков для национальных меньшинств, обладавших значительным потенциалом в условиях многонациональной страны¹.

Право на самоопределение было закреплено в Декрете о мире 1917 г. и практически было использовано при признании независимости Украины, Белоруссии, Закавказья, Бухарской и Хорезмской народных советских республик. Впоследствии вхождение республик в состав СССР также было обосновано правом на самоопределение.

Популярность этого права росла. Одним из его сторонников был и президент Соединенных Штатов Америки Вудро Вильсон. Выступая в Конгрессе США 11 февраля 1918 г., В. Вильсон заявил, что «самоопределение не просто фраза. Самоопределение – императивный принцип поведения...»². Однако его предложение включить это как

¹ См.: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 66.

² Свою концепцию в отношении содержания данного принципа он неоднократно дополнял и развивал. Так, в 1916 г. В. Вильсон высказывался только о праве «внутреннего самоопределения» народов; он считал, что они (народы) вправе выбирать такое правительство, при котором им будет более удобно жить. Позднее он сформулировал принцип «внешнего самоопределения», согласно которому любой народ вправе выбирать такую форму суверенитета, которую хотел. Наконец, крайняя острота противоречий на европейском континенте в ходе Первой мировой войны привела В. Вильсона к мысли о необходимости «связать» самоопределение с национальным принципом, так что самоопределение все больше и больше приобретало этнический характер. Одновременно В. Вильсон выдвинул принцип невмешательства извне во внутренние дела государства. В январе 1918 г. В. Вильсон выступил с программой мирного послевоенного урегулирования, известной как «14 пунктов Вильсона», в которой он отметил, что основным субъектом власти является народ, имеющий право на самоопределение. (См.: Грушкин Д.В. Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи // Право народов на самоопределение: идея и воплощение. С. 5–6.)

принцип в Устав Лиги Наций, хотя и было близко к реализации, тем не менее не было осуществлено¹.

Вторая половина XX в. ознаменована распадом СССР и Югославии. Распад СССР, приведший к созданию новых независимых государств, многие связывают с принятием союзными республиками деклараций о государственном суверенитете. Вместе с тем Декларация о государственном суверенитете РСФСР была принята в 1989 г., т.е. когда Россия (РСФСР) как союзная республика еще являлась составной частью Советского Союза. Другие союзные республики также приняли свои декларации до распада СССР, который произошел позже, в декабре 1991 г.² Следовательно, исторически декларации не могут рассматриваться как документы, объявившие о создании новых независимых государств, хотя они и свидетельствуют о том, что народы союзных республик избрали для себя новый путь развития.

Даже этот краткий экскурс в историю свидетельствует о том, что стремление народов к независимости реализуется в неодинаковых условиях и приобретает различные формы.

В международном праве первоначально закрепление права на самоопределение достигалось через двусторонние международные соглашения. Их обязывающая сила ограничивалась кругом государств, заключавших соответствующие договоры, прямо признававшие данную норму права³. Таким образом, право наций на самоопределение имело в самом начале своего юридического оформления характер партикулярной нормы.

¹ См.: Барсегов Ю.Г. Обязательная сила права народов на самоопределение и средства его обеспечения. М., 1993. С. 5.

² Из 15 советских социалистических республик одна (Эстонская) приняла Декларацию о государственном суверенитете в 1988 г.; две (Латвийская и Литовская) – в 1989 г.; 11 – в 1990 г.; Азербайджанская ССР приняла свою Декларацию в 1991 г. (18 октября). Окончательный распад СССР был осуществлен 26 декабря 1991 г. Именно с этого времени большинство союзных республик получают свою независимость. Только три союзные республики (Латвийская, Эстонская и Литовская) получили независимость раньше – 6 сентября 1991 г. после принятия Государственным советом СССР постановлений о признании независимости этих республик.

³ В числе государств, первыми признавших принцип самоопределения в качестве обязательной нормы международного права, были Россия, Турция, Азербайджан и Армения. В преамбуле Московского договора между РСФСР и Турцией, которым большая часть территории Армении была передана без ее согласия Турции (Карская область и другие территории) и Азербайджану (Нахичевань), указывалось, что стороны заключили этот договор, «разделяя принципы братства наций и права народов на самоопределение» (Документы внешней политики СССР. Т. III. М., 1959. Док. № 342. С. 597–604).

Как универсальная норма право наций на самоопределение утвердилось в виде принципа международного и внутригосударственного права только во второй половине XX в., после Второй мировой войны. Особая заслуга в международно-правовом оформлении этого принципа принадлежит Организации Объединенных Наций. В преамбуле ее Устава к основным целям Организации отнесено развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов (п. 2 ст. 1 Устава ООН)¹.

Положения Устава ООН о праве наций на самоопределение получили развитие в других документах Организации Объединенных Наций, прежде всего в Декларации «О предоставлении независимости колониальным странам и народам» (1960 г.), международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Декларации «О принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН» (1970 г.), Декларации о праве на развитие (1986 г.), Венской декларации и Программы действий (1993 г.).

Немалую роль в развитии данного принципа сыграло Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В Заключительном акте Совещания, принятом 1 августа 1975 г. в г. Хельсинки, подчеркнуто, что государства-участники обязуются уважать равноправие народов и их право распоряжаться своей судьбой, действуя в соответствии с целями и принципами Устава ООН и нормами международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств.

В документе особо отмечается, что, исходя из принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое

¹ Важно отметить, что при работе над текстом Устава у составителей возникли трудности относительно использования терминов «народ» и «нация». В итоге было решено под нациями понимать общности, составляющие государства, негосударственные и политические образования, в то время как термин «народ» обозначает группы людей, которые могут составлять или не составлять государства или нации, зачастую характеризуемые общностью этнической, религиозной или иной принадлежностью. Исходя из этого правом на самоопределение может обладать как нация (народ в этатическом смысле), так и народ (народы), составляющие группы внутри нации.

политическое, экономическое, социальное и культурное развитие. При этом государства-участники подтвердили всеобщее значение этого принципа для развития дружественных отношений между всеми государствами, а также напомнили о важности исключения любой формы нарушения этого принципа. Таким образом, в Заключительном акте Хельсинкского Совещания принцип права наций на самоопределение получил дополнительную поддержку. Право распоряжаться своей судьбой было признано за всеми народами. Эта же формула приводилась и в более поздних документах СБСЕ.

Хельсинкский Заключительный акт укрепил позиции, в соответствии с которыми «внешнее» самоопределение может быть законным не только в колониальном контексте. Право народа распоряжаться своей судьбой, о котором говорится в Заключительном акте, предполагает не только обретение народом того или иного уровня независимости, но и самостоятельность в определении направлений, приоритетов своего развития в зависимости от национальной, этнической, расовой, культурной и религиозной самобытности. Таким образом, продекларированное право распоряжаться своей судьбой обусловлено признанием новых форм реализации права на самоопределение.

Практическое завершение в глобальном масштабе процесса деколонизации, воссоединение Германии, распад СССР, СФРЮ и Чехословакии привели к подтверждению более широкого толкования идеи права наций на самоопределение, согласно которому «внешнее» самоопределение не должно увязываться только с колониальными народами.

Нормативная сила принципа права наций на самоопределение отражена в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, воспроизводящих в конкретизированной форме действующие принципы и нормы международного права. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 637 (VII) от 16 декабря 1952 г., специально посвященная праву наций на самоопределение, предписывала государствам признавать и претворять в жизнь это право. В более поздних резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН данный принцип также находит свое отражение. Его утверждение в качестве основополагающей нормы является результатом поступательного процесса прогрессивного развития международного права. В качестве примеров здесь можно привести такие известные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, как резолюция 55/2 от 8 сентября 2000 г., содержащая Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций; резолюция 60/1 от 16 сентября 2005 г., содержащая Итоговый документ Всемирного

саммита 2005 г., а также принятая в ходе 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 18 декабря 2009 г. без голосования резолюция «Всеобщее осуществление права народов на самоопределение», в которых вновь подчеркивается значимость этого принципа для государств и народов. И хотя резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не упоминаются среди источников международного права, перечисленных в ст. 38 Статута Международного Суда, они представляют собой авторитетное выражение и подтверждение основных принципов, поддерживаемых всеми государствами – членами ООН.

Несмотря на многочисленный характер международных правовых документов, фиксирующих принцип права на самоопределение, они не создают цельного понимания этого принципа. Каждый из них включает отрывочные, разрозненные, часто повторяющиеся положения, но не раскрывает его сущности и содержания в полном объеме. В связи с этим указанный принцип нередко подвергается сомнению с точки зрения эффективности применения в международной практике, уточнения его содержания, изменения представлений о субъектах отношений, им регулируемых, формах его реализации и т.д. Это происходит всякий раз, когда межнациональные и межгосударственные конфликты обнажают новые по характеру и напряженности противоречия, высвечивают дополнительные аспекты процесса самоопределения наций. Поэтому выработка конкретных критериев и установление более ясных границ использования данного принципа остаются актуальной задачей науки и практики. Однако нельзя забывать о том, что именно международные документы являются тем фундаментом, опираясь и ориентируясь на который доктрина формирует свои выводы о различных формах самоопределения в зависимости от его субъектов и обстоятельств, прогнозирует их развитие.

Формирование принципа права наций на самоопределение нередко определялось раскладом политических сил внутри государств и на международной арене, сопровождалось все новыми теоретическими изысканиями и обоснованиями. Ученые отмечают, что взгляды на право наций на самоопределение кардинально изменялись как минимум три раза за последнее столетие, образуя тем самым своеобразные этапы данного процесса¹.

В указанной исторической периодизации начало первого периода связывают с концом XIX в., а завершение примерно с 1945 г. Тогда впервые в системе рассматриваемого принципа были увязаны такие

¹ См.: Hurst Hannum. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

понятия, как «нация», «язык», «культура», с одной стороны, и «государственность» – с другой. В этот период принцип национального самоопределения имел политический характер: националисты обычно требовали не отделения от больших государств, а получения автономии в какой-либо форме.

Второй период наступил в 1945 г. после образования Организации Объединенных Наций. ООН первоначально считала право на самоопределение правом государств, но не народов и, более того, не считала его абсолютным и неотъемлемым.

Третий период начался в конце 70-х гг. XX в., продолжается в настоящее время и характеризуется попытками доказать, что право на свое государство имеют все народы.

Соглашаясь в целом с такой периодизацией, отметим: идея о том, что право на свое государство имеют абсолютно все народы, не нашла своего отражения в фундаментальных документах международного права и не была принята ни одним существующим государством мира.

§ 2. Самоопределение этносов в международном праве и праве государств

В современных условиях право наций на самоопределение уже не может считаться теоретической концепцией, как это было во времена полемики австро-венгерских социал-демократов и российских большевиков. Более того, этот вопрос давно приобрел огромное практическое значение не только для политиков, находящихся в поиске справедливых решений, но и народов, пробуждающихся к самостоятельному национальному существованию. Конкретные ответы в русле этого вопроса часто являются основой формирования национальной внутренней и внешней политики государств.

В международном праве принцип самоопределения отнесен, прежде всего, к колониальным и зависимым народам. Декларация ООН (1960 г.) была важнейшим правовым актом, ставшим международно-правовой основой для самоопределения народов стран различных континентов. Она установила два важнейших принципа для национального самоопределения: колониальную зависимость и иноземное угнетение. Любой народ, находящийся в таких условиях, обладает правом на самоопределение, и долг международного сообщества состоит в том, чтобы помочь реализовать это право. Разумеется,

решать свою судьбу, избрать те или иные формы самоопределения могут только сами народы. Никто, в том числе международное сообщество, сделать за них этого не может. Многие народы создали независимые государства, сохранив те или иные связи с метрополией (например, таково Британское Содружество); некоторые, избрав различные формы самостоятельности, остались в составе прежнего государства-метрополии (например, Французская Каледония).

В соответствии с Декларацией ООН (1960 г.) в результате национально-освободительного движения народов было создано около 138 новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке, Океании. В дальнейшем процесс образования новых государств в этих частях земного шара продолжался.

Принципы Декларации, названные выше, стали составной частью понятия права на самоопределение. Однако надо заметить, что Декларация была обращена только к одной стороне вопроса, связанной с колониальной зависимостью этносов. Кроме того, речь опять-таки шла о территориальных формах самоопределения, правда, теперь путем создания новых государств колониальными народами. Вопросы самоопределения народов в уже существующем государстве она, естественно (по своему характеру), не затрагивала.

Ныне принципы Декларации трактуются по-разному, что приводит к признанию права на самоопределение одних этносов, например при провозглашении независимости Косово, являвшегося составной частью Югославии, а затем – Сербии, и непризнанию других. Это касается в первую очередь признания самостоятельными государствами Абхазии и Южной Осетии, народы которых на неоднократно проводимых референдумах подавляющим большинством голосов высказались за их независимость от Грузии и фактически уже много лет функционируют как независимые государства со своими представительными органами и избранными президентами республик.

Сохранение в международно-правовых документах положения о народах, находящихся в колониальной зависимости, которое продолжает использоваться, несмотря на то, что деколонизация практически завершена и в мире не осталось классических колоний и классических метрополий, неизбежно ставит вопрос о его современной интерпретации. «Возникает предположение, что не так уж далеко лежит легализация расширительного толкования понятий «колониальная ситуация» и «иностранный зависимость», основанного на зыбких и субъективных критериях. Образцы подобного расширительного толкования, кстати, постоянно предлагают националистические

движения. Вся история человечества представляет собой цепь непрерывных захватов и миграций, границы государств устанавливались путем насилия и лишь в исключительных случаях в результате голосования заинтересованного населения. При желании очень многие территории и очень многие этнические группы можно рассматривать как «насильственно присоединенные» и «насильственно удерживаемые» в границах того или иного государства... Если «колониализм» понимается как экономическая эксплуатация или экономическое неравенство, то тоже появляется простор для всевозможных спекуляций...»¹. Однако еще в 1992 г. член Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств А. Эйде указал, что попытки использовать понятие колониализма в других ситуациях, кроме как применительно к территориям, находящимся за пределами Европы, в отношении которых был установлен колониальный или аналогичный контроль европейскими государствами или государствами, впоследствии заселенными выходцами из Европы, усложняют проблему самоопределения, и их не следует рассматривать в рамках понятия «деколонизация»².

Решение правовых проблем территориального самоопределения на практике осложняется действием принципов нерушимости границ и территориальной целостности государств – одних из важнейших принципов современного международного права. Это порождает коллизии данных принципов. По сути, в зависимости от политических интересов приоритетным выступает то принцип территориальной целостности, то право наций на самоопределение. Не существует и конкретных, до конца оформленных международным правом четких критериев, на основании которых новое государство может быть признано или не признано мировым сообществом, а имеющаяся система де-факто не может гарантировать ни национальной целостности государств, ни права наций на самоопределение³.

Устав ООН не содержит понятия *территориальной целостности государств*, в нем речь идет о принципе «территориальной неприкосновенности», который увязан не с принципом самоопределения на-

¹ Стешенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X–XXI вв. М., 2002. С. 195–196.

² См.: Черниченко С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация). М., 1998. С. 22.

³ См.: Тимошев Р. Право наций на самоопределение и современные межнациональные конфликты. (См.: Интернет-сайт Фонда содействия научным исследованиям проблем безопасности «Наука-XXI» <<http://naukaxxi.ru/materials/author/4/>>.)

родов, а с принципом неприменения силы между государствами. Формулировка принципа территориальной целостности содержится в ряде других важнейших международных правовых актов. Одним из документов, где впервые на международном универсальном уровне был сформулирован названный принцип, стала Бандунгская декларация о содействии всеобщему миру и сотрудничеству (1955 г.). Среди принципов сотрудничества государств в ней указывалось на «воздержание от актов агрессии или применения силы против территориальной целостности или политической независимости любой страны». В дальнейшем это положение Бандунгской декларации нашло отражение в ряде двусторонних соглашений между государствами.

Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960 г.) расширила содержание «бандунгской формулы» относительно содержания принципа территориальной целостности государств. В Декларации подчеркивается, что «все народы имеют неотъемлемое право на целостность их национальной территории» и что «всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций».

Позднее принцип территориальной целостности государств нашел свое отражение и в Декларации принципов международного права (1970 г.). Но наиболее полно он закреплен в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.). В документе устанавливалось, что «государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников; в соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника и, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозу силой. Они будут равным образом воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признаваться законной».

Принцип территориальной целостности закреплен и в ряде международных документов регионального уровня, в которых он раскры-

вается иногда даже более детально¹. Таким образом, данный принцип относится к числу принципов международного права, имеющих широкую международно-правовую основу. В то же время единой развернутой трактовки этого принципа на всемирном уровне пока не представлено. Отсутствует она и в конституционном законодательстве государств. Этот принцип в нем раскрывается по-разному, через содержание принципа единства, неприкосновенности и неделимости территории, ее неотчуждаемости; через определение порядка изменения государственных границ либо через установление состава территории государства. Все это обуславливает необходимость дальнейшего уточнения содержания рассматриваемого принципа и определения гарантий его реализации.

В международном праве отсутствует однозначное установление приоритета между принципами территориальной целостности государств и самоопределения народов. Это вызывает спор в научной литературе о доминирующем положении того или иного принципа. Некоторые авторы полагают, что в решениях ООН и других международных организациях доминирует признание приоритета принципа нерушимости границ над правом наций на самоопределение². Полагаем, проблема кроется в определении правовой природы данных принципов. Разногласия вызывает прежде всего вопрос о признании универсального характера принципа права наций на самоопределение.

На сегодняшний день как среди российских, так и среди зарубежных ученых-юристов нет единства мнений о том, каков статус идеи самоопределения народов в современном международном праве. Одни считают, что право наций на самоопределение является высшей императивной нормой международного права *jus cogens*³; другие – что право на самоопределение может признаваться только при определенных условиях и в увязке с другими правовыми нормами⁴. Распростра-

¹ См., например, Хартию Организации африканского единства (ОАЕ) (1963 г.); Правовой акт Лиги арабских государств (1945 г.); Декларацию о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников СНГ (1994 г.) и др.

² См., например: Конюхова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006. С. 165.

³ См.: Доклад Центра по правам человека и народов при Падуанском университете, представленный на 2-ю Хельсинкскую гражданскую ассамблею (Братислава, 1992 г.): материалы парламентских слушаний. М., 1997. 18 февраля. С. 3.

⁴ См.: Cassese A. Self-Determination of People: A legal reappraisal. Cambridge University Press, 1995. P. 365.

нено также мнение, что самоопределение народов вообще не является правовым, а только политическим или моральным принципом¹. Наконец, существует позиция, что идея самоопределения народов не только не вписывается в правовые рамки из-за неопределенности связанных с ней дефиниций, прежде всего таких понятий, как «народ», «нация», но и провоцирует деструктивные и не поддающиеся регулированию процессы, такие как сепаратизм и этнические конфликты, вступая тем самым в противоречие с целями Устава ООН².

Нельзя не признать, что принцип территориальной целостности и нерушимости границ как универсальная обязывающая норма на практике в большинстве случаев противостоит «внешнему» самоопределению как одной из форм самоопределения народов.

Тем не менее преодоление коллизии принципов территориальной целостности и права наций на самоопределение возможно, и в праве созданы необходимые инструменты. Главное в их использовании – выявление подлинной воли народов путем установленных в праве процедур, добрая воля сторон и учет интересов государства, других государств и народов, остающихся в государстве после отделения народа.

Очень важно еще раз констатировать, что территориальное самоопределение народа не сводится только к отделению от государства; теория и практика выработали множество форм. В противном случае мир стал бы свидетелем постоянных этнических войн. В мире ныне существует около 200 государств, и лишь не более 20 из них этнически однородны, т.е. в них национальные меньшинства составляют менее 5% населения. В более чем 40% государств проживает пять и более национальных меньшинств. По разным оценкам, в мире насчитывается от 2 до 3,5 тыс. народов³ – больших и малых – и теоретически каждый из них может претендовать на независимость. Таким образом гипотетически подавляющее большинство стран могут стать ареной межэтнических конфликтов.

Во внутригосударственном праве принцип права наций на самоопределение назван в единичных конституциях. В конституционном

¹ См.: Pomerance M. Self-Determination in Law and Practice: The new doctrine in the United Nations. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982. P. 73.

² См. об этом: Дамдинов Б.Д. К вопросу о праве народов на самоопределение: проблемы субъекта, содержания и форм реализации // Сибирский юридический вестник. 2005. № 2. С. 19–22.

³ См.: Интернет-сайт «Известия науки» ОАО «Редакция газеты «ИЗВЕСТИЯ»: <<http://nauka.izvestia.ru/lenta/article33934.html>>.

праве западных государств общей постановки вопроса о праве наций на самоопределение избегали. Даже концепции австро-венгерских социал-демократов о национально-культурной автономии не получили заметного распространения, хотя в некоторых странах (например, в Литве) после Первой мировой войны были приняты законы, признававшие этнические общественные объединения юридическими лицами и устанавливающие их участие в решении вопросов школьного обучения и некоторых вопросов культуры.

Отсутствие в конституциях и законодательстве упоминаний о праве наций на самоопределение имеет под собой, как может показаться на первый взгляд, объективные причины. К их числу относится то, что во многих государствах нет компактно проживающих этносов, которые могли бы осуществить такое право путем применения различных территориальных форм самоопределения. Однако о таком праве не говорится и в тех странах, где есть компактно проживающие этносы и национальный вопрос временами сильно обостряется (например, Бельгия или Канада). Кроме того, как упоминалось выше, право наций на самоопределение не ограничивается распространением его только на компактно проживающие этносы, оно может иметь различные формы реализации. Конституция РФ 1993 г. единственная содержит формулировку о праве народов на самоопределение: в ст. 5 говорится о праве народов на самоопределение в федеративном Российском государстве, т.е. в рамках государственных границ.

Содержание права народов на самоопределение предполагает ряд условий для своего осуществления. Они неодинаковы при образовании этносом собственного государства, при объединениях этносов в той или иной государственной форме и при создании территориальной автономии. В первом случае эти условия, неодинаковые по своему характеру, содержатся в доктрине, выработанной в российском праве еще в советский период, в Декларации о независимости колониальных и зависимых стран 1960 г., в получившем мировую известность решении Верховного суда Канады 1998 г. по вопросу о независимости провинции Квебек и в Конституции РФ 1993 г.

Доктрина, выработанная в российском праве и приобретающая аксиоматические черты, формировалась постепенно. Сначала в полемике с другими взглядами было провозглашено в виде общего тезиса право наций на самоопределение вплоть до отделения. Это был передовой лозунг второго десятилетия XX в., который не сразу восприняли западные демократии. Однако он включал только территориальные формы самоопределения, характеризовался излишней кате-

горичностью и абстрактностью. Провозглашенное отделение не предполагало каких-либо условий, которые в тот период не обсуждались. При всей бесспорной общечеловеческой ценности этого тезиса он в большей мере имел лозунговые черты. Тем не менее надо признать, что подходы, сформулированные в отечественной политике и праве, составляют важнейшую базовую часть современного содержания права наций на самоопределение.

Большим шагом на пути выработки элементов, входящих в содержание права наций на самоопределение, был опыт отделения некоторых народов (Польша, Финляндия, затем Белоруссия, Украина и др.), создавших в результате распада Российской империи собственные государства. Этим был практически подтвержден тезис большевиков: «вплоть до отделения».

Третий важнейший шаг с учетом сложившейся обстановки сделан в теории на опыте создания территориальной автономии и федерации сначала в РСФСР, а затем в СССР. Это был, по существу, вывод о возможности множественных форм территориального самоопределения этносов.

Однако тогда речь шла только о территориальных формах самоопределения, что и сохранилось на протяжении всего советского периода. Конституции того времени закрепляли различные формы автономии (автономную республику, автономную область, национальный (позже – автономный) округ¹, которые в теории объединялись в понятия политической (государственной) и административной территориальной автономии), а также две разновидности федерации, созданные на основе самоопределения народов: федерацию на основе союза государств, которые до этого были самостоятельными национальными государствами, а стали союзными республиками в Советском Союзе (СССР), и федерацию на основе автономии этносов (РСФСР).

Таким образом, опыт решения национального вопроса в советское время на территории СССР, РСФСР, а также некоторых других союзных республик (Азербайджане, Грузии, Таджикистане и др.), в состав которых входили различные автономные образования, внес в содержание права наций на самоопределение новые моменты:

1) объединение (а не только отделение) и создание различных видов федерации как новый способ выражения права наций на самоопределение (существовавшие до этого федерации в Бразилии,

¹ Национальный округ был формой самоопределения коренных малочисленных народов.

Канаде, США, Швейцарии и др. строились не по национальному признаку и не представляли собой формы самоопределения народов);

2) возможность использования различных федераций и автономий для самоопределения народов;

3) возможность сочетания в одном и том же государстве разных способов территориального самоопределения народов. Новые формы самоопределения народов конкретизировали лозунг большевиков-ленинцев о праве любой нации на самоопределение.

Однако истолкование этого тезиса в теории и практике стран тоталитарного социализма (не только в СССР, но и в Чехословакии, Югославии, теперь – в Китае и Вьетнаме) было по-прежнему ограниченным. Он связывался только с территориальными формами самоопределения народов в уже существующем государстве.

Дальнейшее развитие содержания права наций на самоопределение, включение в его состав новых элементов были связаны с законодательством СССР, а затем – новой России. В 1990 г. в условиях обострившихся противоречий центра и союзных республик СССР (а также не без влияния сепаратистских тенденций, в том числе местной этнократии) был принят Закон СССР «О порядке выхода союзных республик из состава СССР». Им впервые был решен вопрос о возможности выхода субъектов федерации (союзных республик, образованных по национальному признаку) из состава федерации. До этого в конституционном праве выход субъектов федерации из ее состава не допускался. В 1847 г., когда три кантона, создав союз, пожелали выйти из состава швейцарской конфедерации (как известно, до принятия Конституции 1848 г. Швейцария была конфедерацией и превратилась в федерацию с принятием этой более централизованной Конституции, хотя официально она и сейчас сохраняет название конфедерации), их силой оружия заставили вернуться. Когда северяне победили вышедшие из США 11 южных штатов и возвратили их в федерацию, Верховный суд США, который вправе толковать Конституцию, постановил: союз нерасторжим.

Закон СССР «О порядке выхода союзных республик из состава СССР» не только впервые установил возможность выхода этнических субъектов федерации из ее состава (важно учесть, что федерация была создана на основе союза, а не на основе автономии), но и установил ряд условий для этого. В том числе речь шла об обязательном проведении референдума в отделяющихся субъектах федерации и о переходном пятилетнем периоде для взаимных расчетов (некоторые из этих условий были выполнены отдельными союзными республи-

ками, другие не были выполнены ни одной из них). Тем не менее это был первый опыт установления конституционных условий осуществления территориальной формы самоопределения в виде отделения и практического осуществления этого права в федерациях.

В дальнейшем отдельные теоретические положения, на которых основывался Закон СССР 1990 г., были повторены в принципиальном решении Верховного суда Канады 1998 г. В 1993 г. «мирный развод» последовал в Чехословакии, в результате чего были созданы государства Чехия и Словакия; но распад Югославии в 90-х гг. XX в. сопровождался военными действиями.

Еще один шаг в определении содержания права наций на самоопределение был сделан в России при заключении Федеративного договора 1992 г., который содержал новые подходы к реорганизации федерализма в ранее федеративном государстве. В отличие от прежней РСФСР субъектами Федерации стали части территории государства, созданные не только на основе этнического признака.

Включение новых элементов в содержание права наций на самоопределение было связано с принятием Конституции РФ 1993 г. Она в конституционном порядке закрепила право народов на самоопределение в существующем федеративном государстве в общей форме. Это означает, что не исключаются самые различные пути национального самоопределения. Речь идет не только о территориальных организационно-правовых формах, но и об иных формах, не имеющих территориального характера. В частности, определенной формой решения этого вопроса является, как уже отмечалось, национально-культурная автономия. Такой подход к праву наций на самоопределение является в конституционном праве новым шагом на пути к решению многих проблем этого сложного и конфликтного вопроса.

Конституция РФ по-новому решает также вопрос о территориальных сторонах самоопределения народов. Статья 5 гласит о праве народов на самоопределение в Российской Федерации. Предлог «в» имеет огромное смысловое значение. Народы вправе самоопределяться, избирать в пределах правил Конституции РФ различные формы организации своей жизни, но они в соответствии с конституционными требованиями должны решать их в территориальных границах Российской Федерации. Односторонний выход из ее состава исключается.

Народы не всегда избирают выход из государства. В 1998 г. в США в соответствии с законом парламента был проведен референдум. На него были вынесены четыре вопроса:

- 1) желает ли остров Пуэрто-Рико стать полноправным штатом в федерации;
- 2) желает ли стать независимым государством;
- 3) желает ли стать «территориальным содружеством» с США;
- 4) желает ли стать ассоциированным государством в союзе с США?

Ни один из вопросов не получил одобрения жителей, большинство высказалось за сохранение существующего статуса, хотя 46,5% голосовавших были склонны к вхождению в состав США на правах штата¹. Если бы Пуэрто-Рико стал обычным штатом, его жители и другие лица стали бы платить федеральные налоги, которых в настоящее время не платят. Если бы Пуэрто-Рико стал независимым или ассоциированным государством, он, видимо, лишился бы тех федеральных субсидий, которые получает, по существу, как развивающаяся территория. Поэтому, ставя вопрос о самоопределении в форме отделения, следует всегда учитывать, к каким последствиям это приведет, а также реальную ситуацию в положении этноса. Как уже упоминалось, важно уяснить, позволяют ли этносу географические условия, численность населения, экономика, другие обстоятельства в случае его отделения реально осуществлять функции самостоятельного государства? Во всяком случае, жители Пуэрто-Рико, юридически не являющиеся гражданами США, избрали вместо политических выгод экономические.

Дальнейшее развитие содержания права наций на самоопределение в конституционном праве стран мира было осуществлено решением Верховного суда Канады 1998 г.², которое привлекло к себе внимание многих государств. Решение готовилось два года и получило характер исследовательского документа, в котором право наций на самоопределение обсуждается с двух позиций: с точки зрения международного права и внутренних условий государства. Это обширный документ, содержащий 155 параграфов.

Рассмотрение этого вопроса Верховным судом Канады было связано с конкретными обстоятельствами. Правящая партия во франкоязычной провинции³ Квебек – одним из 10 субъектов канадской

¹ См.: <http://charma.uprm.edu/~angel/Puerto_Rico/reporte_status.pdf>.

² См.: Leslie P. Canada. The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec // Publius: The Journal of Federalism. 1999. Vol. 29. № 2.

³ По традициям англосаксонского права вопрос референдума общегосударственного значения формулируется парламентом. Он же принимает решение о референдуме. Так было, например, дважды по поводу автономии Шотландии и Уэльса в Ве-

федерации – сумела дважды инициировать местный референдум по вопросу об отделении от Канады¹. Первый раз ответ избирателей был явно отрицательным, но на втором, в 1996 г., сторонникам независимости Квебека не хватило всего около 40 тыс. голосов избирателей. Тогда федеральные власти Канады и генерал-губернатор (представитель главы государства – британского монарха в Канаде) подал иск в Верховный суд по вопросу о правомерности не столько референдума (этот вопрос был обойден), сколько сецессии субъекта федерации, населенной этническим меньшинством в государстве в целом (в Квебеке большинством является не англоговорящее население, а франкоговорящие канадцы), из его состава.

Перед Судом были поставлены следующие вопросы.

1. Может ли согласно Конституции Канады Национальная Ассамблея, законодательный орган или правительство Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке?

2. Предоставляет ли международное право Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека право осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке? Существует ли согласно международному праву право на самоопределение, которое предоставляло бы Национальной Ассамблее, законодательному органу или правительству Квебека право осуществить отделение в одностороннем порядке?

3. В случае конфликта между внутренним и международным правом относительно права Национальной Ассамблеи, законодательного органа или правительства Квебека осуществить отделение Квебека от Канады в одностороннем порядке, какое из них будет иметь приоритет в Канаде?

Решение Верховного суда, безусловно, привнесло новизну в содержание права наций на самоопределение. При этом следует учитывать, что в конституционных документах Канады (канадская Конституция состоит из множества документов) нет отчетливо зафиксированного положения о праве народов на самоопределение. Поэтому Верховный суд опирался на международные акты и анализ фактического поло-

ликобритании (ответ избирателей этих регионов на первом референдуме был отрицательным, успех принес второй в 1997 г.). Вопрос о референдуме о возможности независимости ассоциированного штата Пуэрто-Рико или осуществлении самоопределения народа этого острова в других формах в 1998 г. также был решен Конгрессом США, который принял закон о референдуме. В Канаде был избран другой путь. Вопрос о правомерности такого подхода Верховный суд в названном решении не обсуждал.

¹ В Канаде, как, например, и в Индии, самостоятельные партии могут создаваться в субъектах федерации. В Бразилии или России закон этого не разрешает.

жения франкоканадцев. В решении констатировалось, что каждый этнос, составляющий компактную группу, с точки зрения международного права имеет право на самоопределение¹. Однако анализ Декларации ООН, по мнению Верховного суда, свидетельствует, что франкоканадцы не являются колониальной или зависимой нацией в Канаде. Их жизненный уровень не ниже, чем в целом по стране, а с правовой точки зрения они имеют равные языковые права (в Канаде два государственных языка), самостоятельно решают вопросы своей культуры, в том числе провинция имеет международные соглашения с Францией по вопросам культуры; они создали свои органы публичной власти, которые осуществляют законодательство, управление и правосудие в пределах полномочий, установленных Конституцией государства. Таким образом, констатировал Суд, с позиций международного права франкоканадский Квебек не имеет права на отделение от Канады, Декларация 1960 г. к нему не относится. О других территориальных и иных формах самоопределения Суд не высказался, ибо это не было его задачей: вопрос в иске ставился о законности цели референдума об отделении от государства.

Рассматривая внутренние аспекты права наций на самоопределение, Суд, во-первых, признал, что компактно проживающее этническое меньшинство имеет право на самоопределение, которое, как указывалось, Суд рассматривал только в плане отделения от государства. Он установил, что в применении к франкоканадцам это право нельзя рассматривать в отрыве от конкретных условий существования этого этноса в Канаде. Такой подход имеет принципиальное значение. Он начал формироваться еще в практике решения национального вопроса в СССР, когда различные этносы применяли неодинаковые формы своего территориального самоопределения. Решение Суда Канады подтвердило этот принцип по отношению к отделению от государства. Международная практика придает этому выводу общее значение. Только с учетом конкретных условий в наши дни можно оценивать отделение Косово от Сербии или провозглашение независимости Абхазии, Южной Осетии, явившееся итогом их почти 20-летнего фактически независимого существования.

Во-вторых, Суд констатировал, что правовым основанием отделения является воля народа, выраженная в форме референдума. Это положение по отношению, правда, к союзным республикам выража-

¹ Следует иметь в виду, что Верховный суд Канады анализировал только одну сторону самоопределения этноса, отделение, и не учитывал рассмотренный теоретический и практический опыт СССР и России.

лось еще в законодательстве СССР. Оно вошло затем в некоторые конституции (например, в Конституцию Эфиопии 1984 г.), до этого оно уже использовалось на практике при создании автономных образований, в частности в Великобритании (референдумы в Шотландии и Уэльсе в 1997 г.). При этом важно указать, что референдум должен быть проведен именно среди народа, ставящего вопрос о самоопределении, а не как общегосударственный. Общегосударственный референдум по данному вопросу скрывает волю этноса. Именно таким образом проводился аншлюс (присоединение) Австрии к фашистской Германии, когда вопрос решался среди населения и Австрии, и Германии, но население второй страны многократно превосходило население первой. Принцип самоопределения и референдум тогда использовались не для отделения, а по существу для насильственного присоединения другой страны. Принцип необходимости референдума был нарушен некоторыми государствами Балтики, вышедшими из состава СССР в августе 1991 г. Их выход признала сначала Российская Федерация, некоторые зарубежные страны, а затем 6 сентября 1991 г. – Государственный совет СССР. В этих республиках Балтики решение о выходе из состава СССР было принято не референдумом, а их парламентами, хотя Закон СССР «О порядке выхода союзных республик из состава СССР» (1990 г.) предусматривал обязательное проведение референдума, а также пятилетний переходный период, в частности для проведения материальных расчетов.

В-третьих, Верховный суд Канады впервые в четкой форме сформулировал правило: односторонний выход невозможен. Однако, если явное большинство жителей Квебека недвусмысленно сделает выбор в пользу отделения, на федеральное правительство и другие провинции будет возложена обязанность вступить в переговоры. Понятно, что вопросы отделения не решаются в одночасье даже референдумом. Они решаются в ходе длительных переговоров, где каждая сторона защищает, разумеется, свои интересы, а представители общегосударственных органов заботятся об интересах государства. Суд указал, что в переговорах по поводу отделения стороны должны учитывать интересы других провинций, федерального правительства, Квебека и право всех канадцев, проживающих как в пределах Квебека, так и вне его, и особенно права меньшинств. По мнению Суда, эта обязанность заложена в четырех конституционных принципах: федерализма, демократии, конституционализма и господства права, уважения прав меньшинств¹.

¹ См.: Фарукшин А.М. Проблемы федеративных отношений в решениях конституционных судов // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 9.

Впервые это правило было конкретизировано еще до решения канадского Суда названным Законом СССР 1990 г., установившим обязательный пятилетний переходный период при отделении территориальных частей государства.

Решение Верховного суда Канады обобщило существовавшие теоретические выводы и практику, но оно все же оставляло без рассмотрения некоторые другие вопросы, прежде всего вопрос о субъекте права на самоопределение, о возможных формах самоопределения народа, так как Суд сосредоточился только на отделении, и о роли в этом государства. Хотя изначально было ясно, что, поскольку речь идет о национальном самоопределении, субъектом этого права является народ, но народ организует свою жизнь в государстве (в первую очередь федерации) в разных формах: в уже упоминавшихся территориальных автономиях, национально-культурных автономиях, других формах, используемых, например, коренными малочисленными народами.

В конкретных условиях Канады речь шла о провинции как об определенном публично-правовом образовании, представленном ее органами публичной власти. Но народ не всегда имеет такую организационно-правовую форму, и будет совсем неправильно ставить знак равенства между определенным народом и организационно-правовой формой, например провинцией, где этот народ проживает. Отчасти решают этот вопрос Конституция РФ, говорящая о народах (а не о формах их организации в виде тех или иных форм субъектов РФ) и Конституция Федеративной Республики Эфиопии (1994 г.). Конституция Эфиопии проводит различие между народом и штатом, где данный народ проживает, хотя и не устанавливает процедур выявления воли народа внутри штата, если в штате, как это обычно бывает, живут разные народы.

Вопрос о национальном содержании нового государства, создаваемого народом при отделении, встает также в условиях национально-освободительной борьбы¹. Иногда такая борьба ведет к созданию

¹ Вместе с тем необходимо признание статуса национально-освободительного движения, который, как правило, вырастает из этнического конфликта. Лишь в немногих случаях, как, например, с Организацией Освобождения Палестины, ООН признала международный статус этнических движений. В большинстве своем ООН рассматривает этнические конфликты как крайне опасные, поскольку их последствия могут быть разрушительными не только для изначально конфликтующих сторон, но и для всего мира. Так, например, с этнического конфликта между сербами и Австро-Венгрией началась Первая мировая война, в которой участвовали десятки стран мира (часть из них, как мы знаем, в результате исчезла с политической карты мира),

на данной территории нового государства. Так было во многих африканских странах при освобождении от колониальной зависимости. В этом случае воля народа ясна, и ее выражают органы, созданные повстанцами (их партии, вооруженные формирования, центральные координирующие органы). Однако вопрос может встать и об отделении народа, проживающего не в колонии, а в государстве, где права народа нарушаются государством и, следовательно, народом или народами, образовавшими государство¹. Кто, какая организация или органы выражают волю народа в данном случае? С точки зрения международного права к такому народу, борющемуся за независимость, может быть применен принцип признания его воюющей или восставшей стороной. Но этот принцип имеет ряд исключений и не решает конкретного вопроса об органах, выражающих волю народа.

В Конституции Эфиопии ставится вопрос об участии государства в самоопределении народа. Она устанавливает, что конечным этапом этого длительного процесса, который имеет несколько стадий, указанных в Основном законе страны, является утверждение отделения верхней палатой парламента, созданной на базе равного представительства штатов. В условиях Эфиопии, где штаты созданы по этническому признаку, это, в принципе, равное представительство этнических групп.

Конституция Эфиопии, хотя и вводит некоторые новые элементы, относящиеся к содержанию права народов на самоопределение и характеру некоторых организационных форм его осуществления, но имеет те же недостатки, что и некоторые другие правовые акты: акцент делается на отделении от государства, однако современная практика свидетельствует о богатстве и разнообразии форм самоопределения народов. Отделение – только один из возможных путей и отнюдь не всегда самый предпочтительный. Очевидно, что современные конституции нуждаются в обобщающих формулировках, предусматривающих многовариантность форм самоопределения народов².

погибло более 8 млн человек, более 30 млн стали беженцами, а экономики многих государств были разрушены. Современные этнические конфликты вызывают особые опасения из-за роста числа беженцев и перемещенных лиц. По данным ООН/UNHCR, в 70-е гг. XX в. в мире насчитывалось около 8 млн беженцев; в 1995 г. их число достигло 27,4 млн. Сейчас эта цифра несколько снизилась, но все равно достигает 18 млн человек. В ряде случаев этнические конфликты переходят в стадию геноцида; так произошло, например, в Руанде в 90-е гг. прошлого столетия.

¹ Вопрос о создании государства, его социальном содержании имеет множество сторон. В данном случае рассматриваются только этнические аспекты.

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

Разъяснение данного принципа вновь упирается в меру свободы и формирование адекватных подходов к решению проблем реализации коллективных прав в конкретной ситуации. Принцип права народов на самоопределение может и должен применяться по отношению к населению определенной территории, входящей в одно или несколько государственных образований. Однако подобные претензии редко предъявляются от имени этнически смешанного населения территории; как правило, они звучат от имени этносов, составляющих на определенной территории компактно проживающее большинство, но представляющих в рамках целого государства национальное меньшинство. При этом такое национальное меньшинство может проживать на территории не одного, а сразу нескольких территориально смежных государств¹.

Право наций на самоопределение в современных условиях глобальных миграционных процессов и интернационализации населения государств не может трактоваться широко. В правовом смысле представители новых для государства этносов (например, арабы во Франции и в Германии) являются присоединившимися к уже выбранной форме самоопределения путем их натурализации. Это обстоятельство также подтверждает согласие «коренных» жителей на принятие в гражданство лиц с иными этническими традициями. Поэтому на определенном этапе государственного развития не исключается изменение его территориального устройства с учетом этнического фактора. Однако разрешение возможной конфликтной ситуации на почве этнического фактора с позиций международного права возможно при соблюдении как минимум двух условий: наличия компактного проживания этноса и его дискриминации по национальному, религиозному, языковому и иным признакам.

Вместе с тем в государствах с многонациональным составом населения, в субъектах федераций, где проживает значительная часть этнически иного населения, чем его большинство, в автономиях применяются и другие способы обеспечения интересов этносов. Многие из таких способов применяются и в тех административно-территориальных единицах, где компактно проживают небольшие группы этносов (например, в масштабах села), и в тех, где они рассеяны, но составляют заметную часть населения.

К числу таких мер относится объявление тех или иных территорий национальными районами или национальными селами. Государство

¹ Так, курды, добивающиеся своей независимости и формирования собственного государства, проживают сразу в трех близлежащих странах: Турции, Ираке и Сирии.

проявляет особую заботу о таких районах и селах. Они имеют национальные названия, в них используется в общении и в органах самоуправления местный язык, применяются определенные обычаи и традиции (если они не противоречат закону). Им предоставляются преимущества в финансировании в целях развития языка и культуры этносов.

Важное значение в местностях, где компактно или разрозненно проживает значительное число лиц, относящихся к иному этносу, имеет *коренизация кадров*. Должности в органах государственной власти (на местах), в органах местного самоуправления замещаются преимущественно кадрами местной национальности или лицами, знающими язык и обычаи местного населения. В этом случае государственным и муниципальным служащим иногда необходимо сдавать экзамен по местному языку. На Аландских островах все служащие обязаны знать шведский язык, а в целом требование знать два языка, финский и шведский, относится ко всем государственным служащим в стране. Подобная ситуация в канадском субъекте федерации – провинции Квебек, где проживает значительная часть франкоканадцев. Два языка, английский и французский, являются государственными не только в этой провинции, но и в Канаде в целом.

Судебный процесс в местностях, где национальные меньшинства преобладают или даже составляют значительную часть населения, может проходить на местном языке. Существуют газеты на местном языке, на нем ведутся передачи по телевидению и радио (определенный промежуток времени), преподавание в школе. Есть множество других форм учета интересов этносов в государстве, его территориальных единицах.

Таким образом, существующие в современном конституционном и международном праве подходы к содержанию права наций на самоопределение характеризуются разнообразием и включают немало вопросов, пока не нашедших однозначного решения, в том числе о субъекте права на самоопределение, об употребимости понятий «нация», «национальность», «народ», «этнос» и т.д. На наш взгляд, содержание права наций на самоопределение состоит из множества элементов, которые пока не представляется возможным обобщить в кратком определении, но можно раскрыть его главные стороны.

1. Современное понимание права наций на самоопределение выходит за рамки политического лозунга и только теоретического тезиса, является признанной нормой, принципом конституционного и международного права. В самом общем виде оно означает свободный

выбор каждым народом форм своего существования и тех социально-экономических, политических, административных, иных организационных форм, в которых это право реализуется.

2. Право на самоопределение предполагает свободный выбор любым народом форм своего существования, но исключает волюнтаристские решения; оно связано с необходимостью учета объективных данных народа, условий его жизни, его внешнего окружения и решения вопроса о формах самоопределения только на основе и в рамках указанных этнических данных в соответствии с нормами и принципами международного права и конституцией государства.

3. Самоопределение народов имеет две главные формы: национально-территориальное самоопределение и экстерриториальную форму разрозненно проживающего этноса. Эти формы имеют существенные различия, которые позволяют понятие «самоопределение» применять в полной мере только к первой форме. Относительно второй корректнее говорить о самоорганизации, так как речь идет об объединении в общественные организации, наделяемые иногда государством (группой государств, как это имеет место в случае с Саамским парламентом) некоторыми полномочиями, имеющими отношение к жизни данного этноса.

4. Самоопределение включает территориальные формы, но не ограничивается ими. Национальное самоопределение находит выражение во множестве других, нетерриториальных формах, и при определенных условиях, присущих этносу и его положению, только нетерриториальные формы становятся единственно возможными способами реализации права этноса на самоопределение в форме самоорганизации. Для большинства народов основной из них в настоящее время является национально-культурная автономия.

5. Территориальные формы самоопределения не ограничиваются отделением от государства; они могут реализовываться и в виде объединения. Практика создала немало других территориальных форм (образование федерации, присоединение к другому государству, территориальная автономия и др.), они разработаны в доктрине и имеют достаточно широкое распространение.

6. Право на самоопределение имеет народ, а не публично-правовое образование как субъект федерации или территориальная автономия. Такое различие важно для выбора формы выявления воли народа.

7. Право этноса на отделение от государства не может быть односторонним. Необходим учет интересов других народов, живущих с ним в одном государстве, а также интересов государства как тако-

вого. Территориальное отделение должно быть признано соответствующим правовым актом государства, решением его высшего органа (органов). Оно предполагает соблюдение заранее установленных процедур и правил, детальные переговорные процессы и достаточный переходный период для разрешения взаимных претензий, в том числе финансового характера.

Раздел II

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФОРМЫ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ

Глава 3

УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСА

§ 1. Этносы и унитарное государство

Государственно-правовая институционализация этносов представляет собой сложный процесс формирования в обществе устойчивого комплекса принципов и норм, регулирующих политическую систему. В итоге сложились различные модели организации власти, с одной стороны, учитывающие этническое разнообразие, с другой – обеспечивающие единство государства. Как уже упоминалось, в мире не осталось моноэтнических государств, поэтому современные государства продолжают трансформировать свою организацию в целях сохранения межэтнического согласия.

Первоначальной формой территориального устройства государства была организация, которую принято считать унитарной (от лат. *unus* – один, *unitas* – единство). И в настоящее время подавляющее большинство государств мира (приблизительно $\frac{7}{8}$ их общего числа) являются унитарными.

В юридической и политологической науке государство считается унитарным (простым), если оно не имеет в своей внутренней территориальной структуре государственных образований. Исследователи исходят из того, что унитарное государство – это всегда единое государственное образование, которое делится на административно-

территориальные части. В составе унитарного государства иногда могут находиться и отдельные автономные образования (Италия, Испания, Китай и др.), в том числе имеющие атрибуты собственной государственности¹. Для унитарного государства характерны одна конституция, одно законодательство, одна система высших органов власти и управления, другие атрибуты государственности, единые для всей страны.

Различные союзы государств и федерации могли образоваться и появились лишь потом как результат объединения существовавших государств. Федерация создавалась также путем разделения государства на субъекты федерации или в странах, освобождавшихся от колониальной зависимости, одновременно с созданием независимого государства (например, предоставляя независимость Индии или Нигерии, Великобритания связала их созданием федераций)².

Надо заметить, что унитарное государство как одна из форм самоопределения этноса не подвергалось в научной литературе специальному изучению с точки зрения учета этнического фактора в организации власти.

Истории известны очень небольшие государства, государства – группы селений, города вроде египетских номов или государств-полисов в Древней Греции. Они возникли много раньше, чем сложились общности людей, которые рассматриваются в данной работе. Их нельзя считать формой национально-территориального самоопределения, так как нации в Европе и Америке сложились спустя время, в эпоху буржуазных революций. В Азии, видимо, был аналогичный процесс, во многих государствах Африки и Океании этот процесс еще не завершен. Если рассматривать первоначальное создание государства как особой политической формы с позиций территориально-этнического самоопределения, то это, скорее, была территориальная форма племенного или многоплеменного (группы союзных племен) образования. В дальнейшем она получила развитие как форма территориально-политического объединения определенной народности или народностей (в частности, такая оценка допустима применительно к крупным империям Средних веков, например к империи Каролингов).

Национальное размежевание и создание национальных государств произошли позднее. Очень постепенно протекала «переплавка» различных этнических групп, их обособление, отождествление с кон-

¹ См. гл. 5 настоящей работы.

² См. гл. 4 настоящей работы.

кретной нацией, в результате чего возникла современная форма унитарного государства, которую в западной литературе обычно называют «нация-государство». Нация отождествляется с государством, даже термин «национальный» используется как синоним «государственный», пример тому – название «Организация Объединенных Наций (ООН)» – всемирная организация, но не наций, а государств. Сказанное свидетельствует о том, что создание «нации-государства» являлось процессом государственного самоопределения этноса, который имел длительный, многовековой характер.

В основных законах современных государств унитарная форма во многих случаях фиксируется в виде соответствующего определения государства. Так, согласно ст. 2 Конституции Украины, Украина является унитарным государством. Аналогичная формула содержится и в Конституции Боливии, которая устанавливает, что «свободная, независимая и суверенная Боливия является унитарной республикой, избравшей представительную демократическую форму правления».

Унитарный характер нередко подтверждается и положениями конституций, посвященными территориальной организации государства. В частности, об унитарной форме государственного устройства свидетельствуют нормы, определяющие административно-территориальное устройство государства, в то время как в конституциях федеративных государств вопросам административно-территориального устройства, как правило, внимание не уделяется.

О принятии унитарной формы государственного устройства свидетельствуют и конституционные определения государства как «единого» (Польша, Португалия, Чехия) или «единого и неделимого» (Испания, Италия, Румыния, Франция, Молдова, Румыния, Сербия, Словения, Хорватия). При этом единство не означает, что его части не могут пользоваться определенной самостоятельностью.

Приблизительно в $\frac{1}{10}$ части унитарных государств существуют территориальные автономные образования. Однако ни местное самоуправление, ни территориальная автономия не нарушают единства унитарного государства. И это обстоятельство иногда специально констатируют некоторые конституции.

Часть 1 ст. 134 Конституции Азербайджана (1995 г.) устанавливает единство государства, в то время как в его составе имеется Автономная Республика Нахичевань, определяемая в той же Конституции как государство. Часть 3 ст. 134 гласит, что «Нахичеванская автономная Республика является неотъемлемой частью Азербайджанской Республики».

Такой же подход ясно прослеживается в государственном строительстве унитарной Испании. Статья 2 Конституции Испании устанавливает: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родины; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, а также солидарность между ними».

Идея единства унитарного государства с неоднородным национальным составом может проявиться и в прямом отрицании в конституции самой возможности автономии. Так, согласно Конституции Болгарии Республика Болгария – единое государство с местным самоуправлением, и в ней не допускаются автономные территориальные образования (ст. 2.1), хотя турецкое население, проживающее в Болгарии, такие политические требования заявляло неоднократно.

Этнический состав современных унитарных государств разнообразен. В любой стране есть лица, принадлежащие к иной нации, чем та, которая дала имя государству. Во Французской Республике помимо жителей заморских территорий и острова Корсики на континенте проживает множество выходцев из других стран, в том числе бывших французских колоний в Африке. В монархической Японии есть народность айны. В Чехии живут, в частности, словаки, а в Словакии – чехи и т.д. Видимо, нет ни одной страны, которая была бы полностью однородна с точки зрения этнического состава населения. В странах мусульманского фундаментализма (в Султанате Оман, в Королевстве Саудовская Аравия и др.) также проживают иностранцы разных национальностей. Кстати, они не имели права на получение гражданства, даже если и принимали ислам; только сейчас ситуация частично изменяется.

Вместе с тем в любом унитарном государстве есть численно доминирующий этнос¹. Другие этнические группы независимо от того, проживают они компактно или разрозненно, с точки зрения современного правового подхода, используемого, в частности, в странах

¹ В литературе можно встретить термин «государствообразующий этнос», который имеет условный характер. Государство является институтом всего народа, всех этносов, проживающих в нем. Речь идет о роли, которую играл один из этносов в процессе образования государства. При этом важно иметь в виду, что численное большинство и государствообразующая роль этноса не одно и то же, они не всегда совпадают. Указанная роль складывается исторически, когда создание государственного ядра, вокруг которого объединяются другие этнические группы и на основе которого формируется многонациональное государство, является заслугой доминирующей этнической группы (см.: Фарукшин М.Х. К вопросу о типах этнофедераций // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Гуманитарные науки. 2008. Т. 150. Кн. 7. С. 158).

Запада, не являются отдельной нацией в данном государстве. Под нацией понимается вся совокупность жителей (прежде всего, граждан) данного государства независимо от их этнической принадлежности. Именно в таком смысле используется концепция «нация – государство» и, например, термины «французы» в законодательстве Франции или «испанцы» в законодательстве Испании.

Части одной и той же нации, не в этатистском, а в этническом смысле, могут создать различные унитарные государства. Так, в конституциях арабских стран (Египта, Сирии и др.) говорится о единой арабской нации, создавшей в борьбе за свое освобождение различные государства. Все они являются унитарными государствами без каких-либо автономных образований.

Унитарные государства по своей территориальной организации не однородны. Условно их можно подразделить на «простые» и «сложные», что в определенной мере отражает формы самоопределения одного или нескольких этносов, компактно проживающих в унитарном государстве. Если в государстве существует один более или менее крупный компактно проживающий этнос, то оно организуется как «простое» унитарное государство и делится на административно-территориальные единицы (сельские единицы, города, районы, округа, области, провинции, губернии и т.д.). Более того, в структуре государственного устройства может не быть и следа учета этнического фактора ни с точки зрения принципов образования административно-территориальных единиц, ни с точки зрения какого-либо институционального представительства специфических интересов этнических или расовых групп. Иногда в таком государстве есть деревни, поселки (другие сельские населенные пункты), где может проживать иной этнос; обычно они рассматриваются как национальные деревни, что не дает им, однако, никаких дополнительных правовых полномочий.

Иная ситуация складывается в «сложном» унитарном государстве (например, Республика Финляндия или Французская Республика), где наряду с крупным этносом (давшим название государству) компактно проживают другие, менее крупные (шведы на Аландских островах в Финляндии, корсиканцы на острове Корсика во Франции, гагаузы в Молдавии и т.д.).

Такие этнические группы реализуют право создать свою автономию в рамках унитарного государства. В данном случае стабильность и целостность унитарного государства зависят в первую очередь от численно доминирующей этнической группы. При явном численном преобладании она значительно легче идет на уступки национальным

меньшинствам, поскольку такое большинство обладает силой, чтобы оказать сопротивление сепаратизму; в то же время целостность обеспечивается уступками другим группам.

В этом случае самоопределение этносов выступает в нескольких ипостасях. Государство в целом – основная форма самоопределения для всего народа, его разных этносов, и прежде всего наиболее крупного из них. В случаях, когда отдельный этнос (меньший по численности) избирает для своего самоопределения форму территориальной автономии в рамках единого государства, ее можно рассматривать как дополнительную для данного этноса форму самоопределения.

Унитарных государств без территориальных автономий в мире подавляющее большинство. Автономии (политического характера и административные) существуют приблизительно лишь в $\frac{1}{17}$ части унитарных государств¹.

Унитарное государство может быть формой самоопределения очень крупного (например, Япония), среднего по численности (Польша) или очень небольшого этноса (Республика Науру), когда в стране нет каких-либо компактно проживающих этнических общностей, которые могли бы создать территориальную автономию. Оно может быть и формой самоопределения двух или нескольких этносов в таких же крупных, средних или мелких государствах.

Современные конституции, закрепляющие унитарный характер государства, включают, как правило, его этническую характеристику, свидетельствующую о государственном самоопределении этноса (например, Итальянская Республика). Сложнее складывается ситуация в региональных государствах, например в Испании, где население страны в целом – испанцы (этот термин есть в Конституции) и, по опросам населения, жители рассматривают себя прежде всего как басков, каталонцев или наваррцев, а иногда даже считают себя прежде всего басками или наваррцами. Последнее свидетельствует о незавершенности этнической «переплавки» и о значимости дальнейшего изучения различных аспектов этнического самоопределения. Однако состоявшееся этническое самоопределение в форме унитарного государства здесь очевидно. В Испании, как и в других странах, название «испанцы» (подобное названиям «немцы» или «французы») аналогично понятию «граждане». Сообщество граждан в таких условиях является формой этнического самоопределения. Во Франции в связи с отношениями с Новой Каледонией, входящей в ее состав, был даже

¹ См. подробно гл. 5 настоящей работы.

принят специальный закон, утверждавший, что существует единый французский народ, а французы – это граждане государства.

В редких случаях в названии государства отсутствует этническая характеристика. Унитарное государство может иметь не этническое, а, например, географическое или иное название (Республика Кирибати на островах Океании или многие государства в Тропической Африке). Это может свидетельствовать о том, что этнические процессы создания единой нации в таких унитарных государствах, видимо, еще далеки от завершения. Правда, в некоторых из них эти процессы либо уже завершены, либо близятся к завершению, например, для жителей острова Мадагаскар (географическое название) используется общее наименование «мальгаши», хотя среди населения есть этнические различия; при этом на местных языках название государства звучит как «Мальгашская Республика».

Таким образом, унитарное государство может рассматриваться как форма самоопределения этносов и имеет свои особенности.

§ 2. Самоопределение этносов в унитарном государстве

Унитарное государство, как любое другое, имеет ряд основных для данного политико-правового института атрибутов: территория, население, органы власти. Характеристики этих элементов государственной организации власти в определенной мере позволяют выявить влияние этнического фактора на развитие государства. Однако сугубо элементный подход будет недостаточен, необходим системный анализ. Следует учитывать не только элементы и их качества, но и связи, соединяющие элементы в качественно новое образование (форму государства); связи элементов, сохраняющих свою относительную самостоятельность, с возникающим новым целым, в результате чего и сами элементы претерпевают определенные модификации; наконец, внешние связи элементов и формы государства со средой, в которой существует государство. Своеобразие форм государства невозможно правильно охарактеризовать, если не учитывать роли традиций, религии, клановых связей, природных факторов и т.д.¹ Тот или иной этнос занимает определенный ландшафт, вырабатывает свою систему правил поведения, имеет свой язык, культуру и т.д. Все

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 244–249.

это предопределяет особенности государственного устройства в широком смысле слова.

Так, территория государства не только обозначает пространственные границы его юрисдикции, это территория расселения этносов, реализовавших право на самоопределение, хотя их представители могут жить и живут также в других государствах (как граждане, иностранцы, лица без гражданства или лица с множественным, в том числе двойным, гражданством). Таким образом, территория государства является общей территорией всех его этносов. Границы внутри нее, в том числе и с автономными образованиями в составе государства, являются административными. Если территориальная автономия прилегает к другому государству, то эта часть ее административной границы рассматривается как часть государственной границы и подлежит соответствующему регулированию.

Территория унитарного государства обычно закрепляется в конституции, но способ закрепления отличается от того, который принят в федерациях. Территория федерации определяется как сумма территорий субъектов федерации. Кстати, такой общий подход, используемый в доктрине, не всегда точен: во многие федерации помимо ее субъектов входят федеральные (союзные) территории, федеральные владения, столичный округ (Австралия, Индия, США и др.). В унитарном государстве территория определяется непосредственно, а не как совокупность его административно-территориальных единиц. Иногда в конституциях фиксируются границы по параллелям и меридианам (например, Западное Самоа), указываются государства-соседи (Коста-Рика), перечисляются острова (Куба), называется «свой» сектор общего моря (например, сектор Каспийского моря в его границах с государствами-соседями в Конституции Азербайджана (1995 г.)).

Существуют различные формы и стороны территориального самоопределения этноса в форме унитарного государства. Их анализ преимущественно с правовых позиций возможен, когда речь идет о национальном, этническом самоопределении, а нация рассматривается как единая общность. Хотя, конечно, любая нация социально неоднородна, в ее составе множество различных социальных слоев, профессиональных и иных групп. Они всегда имеют собственные интересы, которые на практике, хотя бы частично, не совпадают с интересами других групп населения. Это может сказываться и на подходах к формам национального самоопределения. Однако по вопросам национальной независимости, освобождения от иноземного гнета, создания собственного государства нация, как правило, вы-

ступает единым фронтом. Ярким свидетельством тому являются антиколониальные движения народов зависимых стран, развернувшиеся после Второй мировой войны, и организационные формы народных, единых, отечественных фронтов, созданные в странах Европы и Азии во время борьбы против фашистских захватчиков и японской оккупации. В составе таких фронтов объединялись независимо от их идеологических установок партии, представлявшие разные классы и социальные слои, массовые общественные организации. Это была форма союза и борьбы одновременно. На первый план выдвигался союз на основе соединения сил для достижения независимости, самоопределения нации. Имеющиеся противоречия отходили на том этапе на задний план и стали проявляться уже позже, после национального освобождения, национального самоопределения, создания (восстановления) собственного государства.

В унитарном государстве нередко существуют территориальные автономии. Их территория почти всегда составляет небольшую часть территории государства. Однако есть государства, территориальные автономии которых значительно превышают остальную часть государства (например, Гренландия в Дании). Есть также региональные государства (Испания, Италия и др.), целиком состоящие из автономий.

В демократических странах, имеющих форму унитарного государства, создается и действует местное самоуправление. Оно осуществляется с учетом административно-территориальных единиц, которые отсутствуют только в мелких государствах, например в Арубе, Мальте, Тувалу.

Система местного самоуправления может иметь разноуровневое деление, которое чаще, чем в федеративных государствах, включает три уровня местного самоуправления (областное звено – районное – общинное), но, например, четыре звена существуют во Франции (режюны, департаменты, аррондисманы, коммуны). Иногда создается только два звена (округ или область, названия могут быть разными, и община); такова, например, система административно-территориального деления (и основанного на нем местного самоуправления) в Болгарии. В самостоятельные муниципальные образования часто выделяются крупные города, в некоторых из них самоуправление существует еще на основании хартий королевских времен¹.

¹ См. подробнее: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010; Decentralization and Local Democracy in the World. First UCLG Global Report. Barcelona: UCLG, 2007.

В отличие от автономных образований, которые, как правило, создаются с учетом этнического или иных признаков, для административно-территориальных образований эти факторы не являются решающими. Прежде всего учитываются мотивы управленческого и экономического характера, хотя влияние этнических факторов тоже присутствует в виде исторически сложившихся обстоятельств, традиций, в том числе с точки зрения расселения этносов. При компактном расселении небольших групп этносов, когда малочисленность и другие причины не дают возможности создать автономию, как правило, их все же не «разрывают» между разными областями или районами.

В унитарном государстве бывают административно-территориальные единицы (или подобие таких единиц), при создании которых в первую очередь принимаются во внимание этнические признаки, например, речь идет о районах (территориях) кочевий саамов в Финляндии или Швеции. Нечто подобное существует и в Африке, когда создаются административно-территориальные единицы кочевых племен (Мали и др.). Если в административнотерриториальных единицах компактно проживает этнос или даже значительное число лиц разрозненно проживающего этноса (этносов), этот фактор учитывается в административно-территориальном делении. Как уже упоминалось, создаются национальные села, деревни и т.д. Такое поселение не обладает какими-либо автономными правами, но власти административно-территориальной единицы при проведении определенных мероприятий учитывают традиции и обычаи его жителей.

Современные тенденции в развитии административно-территориального деления заключаются в укрупнении низовых единиц и регионализации – создании более масштабных регионов как путем укрупнения высших единиц, так и путем учреждения нового высшего их уровня, что было сделано, например, во Франции, в Испании, Италии. Малые единицы, унаследованные от истории, не в состоянии должным образом удовлетворять местные, в том числе национальные, потребности. Но при этом подчеркнем, что речь идет именно о тенденциях, которые далеко не везде проявились.

Независимо от того, проживает этнос в административно-территориальной единице рассеянно или компактно, может осуществляться так называемая национальная коренизация кадров. Должностные лица для государственного управления и местного самоуправления подбираются частично или преимущественно – в зависимости от доли этноса в населении данной единицы – из представителей этноса или лиц, хорошо знающих его язык и быт. Используются и иные формы,

например, при государственных органах создаются представительства национальных общественных организаций, национально-культурных автономий (если они существуют в данной административно-территориальной единице), как в Российской Федерации, образуются советы национальностей, другие общественно-консультативные органы. Такая практика присуща не только унитарным государствам, но и федерациям, их субъектам, территориальным автономиям.

По степени централизации управления (это относится и к положению этноса, образовавшего государство, и к положению других этносов, компактно живущих в нем, к гражданам различных национальностей) унитарные государства могут быть децентрализованными, централизованными и относительно централизованными (относительно децентрализованными). Выбор той или иной разновидности такого государства отражает форму, которую этнос избрал для своего самоопределения в унитарном государстве.

Так, в децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами высшего уровня. Это сближает их с федеративными государствами.

Например, согласно ст. 117 Конституции Итальянской Республики (1947 г.) область в пределах основных принципов, установленных законами государства, и при условии непротиворечия национальным интересам и интересам других областей может издавать законодательные нормы по целому ряду позиций (организация ведомств и административных единиц областного подчинения, границы общин, местная полиция, градостроительство, сельское и лесное хозяйство и др.). Области также могут наделяться правом издания актов для проведения в жизнь общегосударственных законов. Область осуществляет все эти функции, как правило, через провинции, общины или иные местные единицы. Областям гарантируется финансовая автономия, но запрещается чинить препятствия свободному перемещению лиц и вещей, профессиональным и иным занятиям граждан.

Области, в свою очередь, также имеют децентрализованную структуру. Провинции и общины, будучи автономными единицами в рамках установленных законами республики принципов, обеспечивают государственную и областную децентрализацию. Для дальнейшей децентрализации территория провинций может разделяться на округа с исключительно административными функциями (т.е. там нет органов самоуправления и действуют назначенные провинциальными властями администраторы).

Относительно децентрализованными унитарными государствами являются такие, в которых «верхние» территориальные единицы имеют исключительно или главным образом административный характер, а самоуправляются лишь низовые единицы.

Например, Конституция Республики Болгарии (1991 г.) характеризует общину как основную административно-территориальную единицу, в которой осуществляется местное самоуправление. Что же касается единиц высшего уровня – областей, то это административно-территориальная единица для проведения региональной политики, государственного управления на местах и обеспечения соответствия между государственными и местными интересами, а поэтому управление в области осуществляется областным управляющим с помощью областной администрации.

Областной управляющий назначается Советом министров и обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов (о согласовании с местными уже речи нет), законности и общественного порядка, осуществляет административный контроль.

Наконец, централизованные унитарные государства – это те, в которых не существует местной автономии вообще, а функции власти на местах реализуют только назначенные сверху администраторы. Это государства с выраженными авторитарными политическими режимами. В ряде стран Тропической Африки значительная роль в осуществлении власти на местах принадлежит родоплеменным вождям. Впрочем, сейчас государства, где на местах отсутствуют выборные органы, – редкость, хотя в странах с однопартийной системой наличие таких органов является скорее формальностью.

Анализ управленческих схем в унитарных государствах показывает, что в настоящее время этнический фактор в основном учитывается на низовом уровне, хотя надо признать, что самоопределенческие устремления этноса сыграли немаловажную роль в становлении той или иной системы управления унитарного государства. Ярким примером является Великобритания; ее четыре исторических региона (Англия, Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия) различаются по национальным, языковым, религиозным и иным признакам, характеризуются различными системами управления и взаимоотношений с центральным правительством¹.

¹ См. подробнее: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. М., 2009. С. 29–40.

На современном этапе большинство государств мира используют и централизацию, и децентрализацию, относясь к ним как к взаимодополняющим методам, оптимальность соотношения которых обусловливается многими факторами в конкретной исторической ситуации¹. Нарушение этого принципа обострит существующие противоречия в государстве, в том числе и этнического характера. Примером несоблюдения подобной композиции может служить Российское государство на рубеже XIX–XX вв. Российская империя, разраставшаяся за счет вхождения в ее состав различных территорий и народов, длительное время сохраняла местные порядки и автономное управление (Финляндия, Польша, Прибалтика, Бессарабия, Грузия, Армения, Казахстан, Туркестан и др.). Однако когда многообразие стало вытесняться единообразием, когда централизм стал единственным способом управления, национальный вопрос стал решающим в разрушении государства².

Осуществление этносом самоопределения в форме унитарного государства сочетается с использованием различных форм правления. В настоящее время подавляющее большинство этносов реализовало свое право на самоопределение в форме республики, хотя в некоторых странах сохраняются и монархии³.

Выбор той или иной формы правления при самоопределении этносов и создании унитарного государства происходил в разных условиях. Монархия коренилась в доисторических условиях, вырастая из власти племенных вождей, глав военных дружин, иноземных захватчиков. Сейчас в развитых государствах она сохраняется по традиции, монархи не имеют существенных полномочий, оставаясь лишь символами государства. В Великобритании, Испании или Японии не существует сколько-нибудь заметного общественного движения за упразднение монархии.

Самоопределение этносов в форме республики связано, как правило, с революционными событиями. Так, в 1789 г. было положено начало ликвидации монархии во Франции (она восстанавливалась, но затем была окончательно упразднена; теперь в Конституции Франции есть норма, запрещающая изменять республиканскую форму правления). В 1917 г. в результате Февральской революции ликвидирована монархия в России, в итоге революции 1918 г. упразднена монархия в

¹ Там же. С. 5–13.

² См. подробнее: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: в 3 кн. Кн. 1. М., 1992. С. 3–150.

³ Приблизительно 1/7 часть государств мира являются монархиями.

Германии, во время революционных событий, связанных со Второй мировой войной, упразднены монархии в Албании, Болгарии, Румынии, в 70-х гг. XX в. «исламская революция» в Иране свергла шаха Ирана. Подобные примеры можно продолжить, поэтому представляется очевидным, что самоопределение этносов в форме унитарной республики – результат, как правило, революционных событий¹.

Обе главные формы имеют несколько вариантов. В настоящее время уже нет абсолютных монархий, но в большинстве стран мусульманского фундаментализма сохранились полуабсолютные монархии. В них есть дарованные монархами конституции (октроированные конституции), но нет избираемых парламентов². Вместо них используется аш-шура – совещательный совет при монархе, назначаемый им из авторитетных лиц мусульманского сообщества³. Законы (низамы) издает монарх. Октроированные конституции также приняты в форме основных низамов, ибо считается, что все законы, будучи вечными и неизменяемыми, содержатся в Коране, который и является конституцией страны (соответствующее положение закреплено Основным низамом Саудовской Аравии (1992 г.)). На референдуме законы приниматься не могут, другие органы государства также не вправе их издавать⁴.

При дуалистической монархии (не столько по текстам конституций, сколько фактически такую форму унитарного государства имеют, например, Кувейт, Иордания, Марокко) законы принимает парламент, избранный народом – гражданами-избирателями, но правительство ответственно перед монархом (если не юридически, то, например, в Марокко, фактически). Кроме того, монарх имеет право на указное законодательство.

В парламентарной унитарной монархии (таковы все монархии в Европе, монархия в Японии) «монарх царствует, но не правит». Законы издает парламент, или они могут быть приняты на референдуме. Монарх никаких актов фактически не издает. Он от своего имени

¹ В какой-то мере сказанное относится не только к унитарным государствам. Избрание в США республиканской формы правления (сначала в виде конфедерации, затем – федерации) – следствие революции за независимость от Великобритании.

² Выборные парламенты существуют в Кувейте с 1962 г., в Бахрейне – с 2002 г.

³ В начале 2000-х гг. в Омане проведены частичные выборы в аш-шуру. Избраны (точнее, назначены султаном) были две женщины. В современном составе аш-шуры женщин нет.

⁴ Правда, одна возможность этого рода имеется. При единогласном мнении аш-шуры монарх должен принять соответствующее решение, но только при таком условии.

подписывает документы, в том числе законы, которые представляет ему премьер-министр (иногда – председатель одной из палат парламента). Отказаться от подписи монарх не вправе. Все иные акты монарха действительны только при контрасигнатуре премьер-министра. В условиях парламентарной монархии ее монархические черты являются, по существу, лишь внешней оболочкой. По сравнению с абсолютной монархией юридически самоопределение этносов здесь проявляется более последовательно.

Унитарное государство – республика, которая, как говорилось, чаще всего возникала в результате революционного движения народов (наций), позволяет осуществить самоопределение более полно, чем монархия. Уже само происхождение республики свидетельствует об этом. Республики тоже имеют неодинаковые формы. Различаются две главные из них: президентская и парламентарная. Вместе с тем в последние десятилетия появились смешанные формы: президентско-парламентарная, парламентарно-президентская и др. В результате военных переворотов создаются милитарные республики (страны Африки, Латинской Америки); иногда возникают суперпрезидентские республики, в некоторых странах Азии и (особенно) Африки существовали президентско-монархические республики.

К вопросу о выборе той или иной формы республики при самоопределении этносов следует подходить с учетом конкретных условий каждой страны и реальной ситуации соответствующего периода. Милитарная республика, создаваемая после военного переворота, конечно, антидемократическая форма. Военные отменяют (юридически приостанавливают) действие конституции, распускают парламент, смещают правительство, часто создают военные суды, ограничивают гражданские права. Для управления страной они создают свой орган из руководителей переворота: военный, революционный совет, совет революционного командования и т.д. Он сосредоточивает в своих руках всю полноту власти. Однако иногда армия становится главной организованной силой нации, выступившей против коррумпированного режима. Народ (обычно на первых порах) поддерживает и одобряет выступление армии, видя в этом путь к своему подлинному национально-государственному самоопределению. Дальнейшие меры военных, как правило, не оправдывают этих ожиданий. Как показывает практика, не реализуется подлинное самоопределение этносов и в условиях президентско-монархических республик с одной партией (партией президента), созданной сверху, и пожизненным президентом (такая форма правления существовала в Гане,

Малави, Гвинее, Кении, Тунисе, Экваториальной Гвинее и некоторых других странах).

Президентские и парламентарные республики, их смешанные формы отражают конкретные условия тех или иных стран, традиции их народов. В подавляющем большинстве стран мира именно в таких формах правления унитарного государства реализуется территориальное самоопределение этносов.

Для стабильности полиэтнических государств решающее значение имеет не численность сама по себе, а поведение этнической группы, обладающей большинством по отношению к другим этносам. При этом важно, чтобы в государствах с численным большинством одной этнической группы политические институты не имели «мажоритарный» характер, а были нацелены на достижение компромисса и согласия. Нельзя не согласиться со швейцарским профессором Томасом Фляйнером, который писал: «Тирания большинства уничтожила бы разнообразие. Для самой мощной этнической группы простая мажоритарная система оказалась бы огромным искушением злоупотребить своим большинством и контролировать все государственные институты, для того чтобы дать привилегии этническому большинству и дискриминировать и эксплуатировать этнические меньшинства. Любой политический вопрос определялся бы этническими интересами... При мажоритарной системе, зависящей от этнических партий, этническое большинство стало бы постоянным победителем, а меньшинство было бы обречено стать постоянно проигрывающим. Таким образом, этнические группы никогда не признают систему, которая может на законных основаниях дискриминировать их до уровня граждан второго сорта»¹.

Поэтому в некоторых унитарных государствах имеются органы, представляющие на общегосударственном уровне интересы той или иной этнической группы (например, Шведская народная ассамблея, Саамский парламент в Норвегии)². Такую модель нельзя оценить однозначно. Это относится, в частности, к саамскому парламенту. Сами представители саамов, отмечая важность своего парламента для отстаивания экономических, территориальных и культурных интересов, признают, что данный орган по своим полномочиям принципиально не отличается от существовавших до этого саамских национальных организаций³. Как правило, в таких случаях речь идет

¹ Fleiner Th. Federalism and Multi-ethnicity: Paper for presentation at the XVII World Congress of the International Political Science Association. Seoul, Korea. August 17–21. 1997. P. 5.

² См. подробно гл. 6.

³ См. <www.sametinget.se>.

не о вхождении во власть, а об учете властью этнокультурного фактора¹.

Аналогичный орган – Саамское собрание – имеется также в Финляндии. В его задачи входит осуществление языковой и культурной автономии саамского населения. Однако его скорее можно характеризовать как территориальный, а не экстерриториальный орган, поскольку Саамское собрание функционирует в качестве органа самоуправления только в Саамском округе (коммуны Энонтекиэ, Инари и Утсиоки, территория Лапландского оленеводческого объединения в северо-восточной части коммуны Соданкюля)².

В парламент Хорватии в соответствии с Конституционным законом от 19 декабря 2002 г. «О правах национальных меньшинств в Республике Хорватии» должны входить от пяти до восьми представителей национальных меньшинств, избираемых по особым избирательным округам. Национальные меньшинства, составляющие более 1,5% от общей численности населения страны, должны быть представлены, по меньшей мере, одним депутатом (п. 2 и 3 ст. 19 Конституционного закона).

Одним из основных способов решения этнических вопросов в унитарном государстве является установление официального многоязычия. Языковая проблема весьма актуальна для ряда государств. Например, современной Испании присуще языковое многообразие, которое провозглашено культурным наследием и является объектом особого уважения и подлежит защите. В то же время Испания официально не признает двуязычия в деятельности центральных учреждений (как, например, Канада или Бельгия), за исключением тех учреждений, которые находятся на территориях, где региональный язык считается официальным. Официальным языком государства Испания является кастильский язык. Граждане Испании обязаны его знать и имеют право им пользоваться. Что касается других языков Испании, то они считаются официальными в соответствующих автономных сообществах согласно их законодательству.

Конечно, развитие регионов Испании определяется не только поддержкой региональных языков, но лингвистический фактор является одним из важнейших аспектов, формирующих характерные черты регионов внутри институциональной структуры Испании. При

¹ См. об этом: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1998.

² См.: Халберг П., Яймя М. Основы правовой защиты в Финляндии. Хельсинки, 2002. С. 93, 94.

этом национальные движения басков, каталонцев, астурийцев постоянно подчеркивают необходимость использования соответствующих языков не только в области образования, культуры, средств массовой информации в регионах, но и в общегосударственном масштабе, т.е. добиваются придания им статуса официальных.

В последние годы в Испании активно проводится политика децентрализации и расширения прав автономий, в рамках которой особое внимание обращено на защиту прав национальных меньшинств и их языков. Так, в Законе от 3 ноября 2005 г. о расширении автономии Каталонии предусмотрены меры по защите аранезского языка, используемого жителями долины Арана. Указанные меры заметно ослабили напряжение в межнациональных отношениях и, несомненно, укрепили государственную власть в целом.

Во Франции также имели место языковые проблемы в провинции Эльзас-Лотарингия, часть населения которой исторически говорила по-немецки, и на Корсике, где язык сохранил некоторое сходство с итальянским. Как известно, в Лотарингии использовалась практика искусственного «офранцузивания» немецкоговорящего населения, в то время как на Корсике центральные власти все же были вынуждены пойти на уступки¹. В начале 90-х гг. был утвержден специальный статус Корсики, который в том числе признает права корсиканцев на сохранение собственных культурных особенностей. Корсиканский язык был официально разрешен для использования в области местного самоуправления.

Закон Финляндии «О языках», вступивший в силу 1 января 2004 г., устанавливает, что государственными языками Финляндии являются финский и шведский (ст. 1) и что каждый гражданин может пользоваться одним из этих языков в судах (ст. 2). При общении с представителями государственных служб (например, в бюро по труду и предпринимательству) гражданин вправе пользоваться как финским, так и шведским языком. Все вывески и уличные указатели в Финляндии также снабжены информацией на двух языках, хотя на финском как на родном говорит 91%, а на шведском – только 5% финских граждан. На шведском больше всего говорят жители западного и южного побережья Финляндии. Муниципалитеты Финляндии могут быть одно- или двуязычными. А в двуязычных муниципалитетах

¹ В апреле 2001 г. министр образования Франции Жак Ланг официально признал, что региональные языки во Франции в течение более чем двух столетий находились в угнетенном положении // Enseignement des langues régionales: Jack Lang souhaite «un nouvel élan» / L'Éme Prouvençau. No 40. avril 2001.

можно пользоваться обоими языками также в муниципальных службах (например, в бюро социального обслуживания).

Чтобы обеспечить более полную реализацию указанного права, осуществляется «лингвистический» раздел государства. Каждые 10 лет правительство на основе официальных статистических данных определяет, какие муниципалитеты являются двуязычными. К их числу должны быть отнесены те муниципалитеты, в которых проживают не менее 8%, либо 3 тыс. человек, для которых родным является финский или шведский язык (п. 2 ст. 5). В двуязычных муниципалитетах оба языка имеют равный статус. Ими могут пользоваться по своему выбору как физические, так и юридические лица (ст. 10 и 11).

Закон подробно описывает, как должны использоваться финский и шведский языки при ведении административных и судебных дел (уголовных и гражданских), составлении документов, деловой переписке и др. Все законы, иные нормативные акты должны публиковаться на двух языках (ст. 30). Законопроекты и сопутствующие им доклады министерств и парламентских комитетов представляются на финском языке, но с аннотацией на шведском (ст. 31). Официальная информация государственных органов и двуязычных муниципалитетов, дорожные знаки, иные указатели, товары, реализуемые на территории двуязычных муниципалитетов, должны быть также составлены на двух языках (ст. 32–34). Кроме того, закон требует, чтобы правительство «в равной степени обеспечивало культурные и социальные потребности финноязычного и шведоязычного населения страны» и чтобы «в своей деятельности государственные органы защищали лингвистическую культурную традицию государства и содействовали использованию обоих национальных языков» (ст. 35). Закон не распространяет своего действия на Аландские острова и не применяется к саамскому языку. Это предмет регулирования иных законодательных актов.

Во многих других странах приняты акты, гарантирующие использование языков национальных меньшинств. Так, в Новой Зеландии в 1987 г. был принят Закон «О языке маори», который придал ему статус второго государственного языка. В 1993 г. в Великобритании принят Закон «О валлийском языке», который регламентирует его использование в Уэльсе.

Языковая проблема достаточно остра также в тех странах, где наиболее активно идет приток иммигрантов. Очевидно, что последние не только поставлены перед необходимостью скорейшего овладения языком соответствующего государства, но и желают, вполне естественно, хотя бы на бытовом уровне сохранить свой родной язык.

В Великобритании выходцы из стран Британского Содружества выступают с требованием государственного финансирования школ с преподаванием на родных языках, подготовки соответствующих преподавательских кадров. Власти же готовы лишь финансировать процесс адаптации «новых британцев», прежде всего курсы ускоренного обучения английскому языку.

Безусловно, установление языкового многообразия не всегда возможно в силу объективных причин¹. Нельзя не учитывать также и то, что идентичность по языку является одним из важнейших факторов обеспечения единства государства. Нередко стремление государств к стабильности приводило к политике, целью которой было превращение множества языков данной территории в диалекты государственного языка. Так, во Франции это осуществлялось с помощью государственного контроля за издательской деятельностью и системой образования. В Испании также были попытки превращения каталонского и галисийского языков в диалекты кастильского, однако они не увенчались успехом².

¹ На 8–10 тыс. языков в мире приходится лишь около 200 государственных языков. Только в Африке зафиксировано более 1200 народов и этнических групп со своими языками. Жители островов Новой Гвинеи говорят почти на 1000 языках. (См.: Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М., 2005. С. 441.) Именно поэтому вопрос о сосуществовании этнических языков с государственным языком является серьезной проблемой для государств.

² Сохранение самостоятельности языков во многом обеспечивается благодаря системе образования на национальном языке. Так, в настоящее время своеобразие каталонской системы образования происходит от единой образовательной сети на территории автономного сообщества. В соответствии со ст. 14(5) каталонского закона о стандартизации каталонского языка («Ley de normalization del catalon») (1983 г.), «администрация должна принять необходимые меры, чтобы не разделять детей по языковому принципу». Система школьного образования едина для всех учащихся независимо от родного языка. Язык преподавания преимущественно каталонский, но некоторые предметы, например испанская литература, преподаются на испанском. Конфликт начался, когда группа родителей испаноязычных школьников выступила против некоторых положений постановления, исполняющего закон о языке, требуя для своих детей возможности обучения только на кастильском языке. Конституционный Суд постановил, что система образования Каталонии почти полностью соответствует Конституции Испании и учащиеся не могут выбирать язык преподавания по своему усмотрению. Чтобы не нарушить сплоченности в обществе, принято считать, что в Каталонии существует единая образовательная сеть. Единственное языковое право учащегося – это право получать дальнейшее образование на языке, который он понимает. Возможно, благодаря этим мерам удастся сохранять каталонский язык: среди жителей автономного сообщества Каталонии более половины используют каталонский язык как основной, но еще важнее тот факт, что 90% жителей Каталонии могут говорить на нем и еще более высокий процент людей понимают этот язык. (См.: Погтесчи Д. Языковые права в Испании // Казанский федералист. 2003. № 3 (7). С. 6–8.)

В Японии Мэйдзи стремились во всех частях страны свести весь-ма различные островные языки к диалектам нового национального языка – мандаринского. В то же время «изжить» разноразличия ни в одном из перечисленных случаев не удалось, хотя определенная язы-ковая иерархия все-таки была установлена¹.

Многие этнические группы, составляя национальные меньшинства в стране в целом, являются большинством в местах своего компак-ного проживания и занимают доминирующее положение, особенно если имеют при этом политическую автономию. Очевидно, что, если эти этнические группы резко, но абсолютно правомерно реагируют против любого проявления дискриминации по отношению к ним, они и, главное, их политические элиты столь же решительно должны про-тиводействовать дискриминации представителей других этнических групп в регионе своего компактного проживания². Это касается и тех этнических групп, которые оказываются в подобных регионах мень-шинством, хотя и составляют большинство в стране в целом.

Таким образом:

1. Унитарное государство является исторически первой и основной формой самоопределения этносов в мире. Особенности становления унитарного государства и принятых в нем моделей управления в опре-деленной мере обусловлены использованием этносами своего права на самоопределение. Выбор этносами формы правления в унитарном государстве, как правило, обусловлен историческими предпосылками.

2. Особенности территориального устройства унитарных госу-дарств зависят от сложности этнического состава их населения. Эт-нический фактор в унитарном государстве в основном учитывается на низовом уровне управления.

3. Унитарная форма современных демократических государств дает широкие возможности для учета этнического фактора в органи-зации государства. Наиболее распространенным способом такого учета является введение механизма защиты прав национальных мень-шинств и установление официального многоязычия.

4. Унитарная форма применима не только к мононациональным государствам и не исключает использования иных форм самоопре-деления и самоорганизации этносов внутри государства.

5. Унитарное государство как одна из форм самоопределения эт-носа относится к наименее изученным проблемам в юридической литературе и требует дальнейшего исследования с указанных позиций.

¹ См.: Доклад по языковым правам национальных меньшинств в регионе ОБСЕ. Гаага, 1999. С. 13.

² См. подробнее: Фарукшин М.Х. Указ. соч. С. 158–159.

Глава 4

ФЕДЕРАТИВНАЯ МОДЕЛЬ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ

§ 1. Этноты и федеративное устройство государства

Самоопределение этносов может осуществляться не только в виде образования самостоятельного государства, но и через территориальное объединение этнических общностей. Как показывает исторический опыт, такого рода объединение – перспективная форма развития этносов, в отличие от территориальной сецессии, которая практически всегда несет утраты для государства, других этносов, остающихся в нем, и нередко для самого этноса, избравшего путь реализации своего права на самоопределение через отделение. В последнем случае, как правило, из-за разрыва годами установившихся хозяйственных связей падает уровень жизни этноса и, особенно в первые годы такого самоопределения, возникают немалые сложности с его восстановлением.

Истории известны различные формы сецессии в федеративном государстве, включая события в Швейцарии в 1847 г., когда отделились три кантона (субъекта федерации), причем не столько по этническим, сколько по иным причинам, а также в США в 1861 г., где отделились 11 южных штатов¹. Распад федеративной Югославии сопровождался длительными военными действиями враждующих сторон, вмешатель-

¹ В предыдущей главе рассматривались проблемы сецессии этносов безотносительно к федеративному или унитарному государству как форме выражения самоопределения этносов. Если же говорить о сецессии в федерациях, то, во-первых, важно различать сецессию субъекта федерации (штата, провинции) и сецессию этноса, компактно проживающего на определенной территории и образующего особый субъект федерации. Сецессия штата как такового, не имеющего особого этнического состава, международным правом и конституциями исключается (об этом свидетельствуют, в частности, названные примеры Швейцарии и США в XIX в.). Сецессия этноса, образовавшего субъект федерации, допустима с позиций внутреннего права государства и международного права, но при определенных условиях. Эти условия раскрыты в рамках исследования Конституции Эфиопии (1994 г.) и решения Верховного суда Канады (1998 г.) (см. гл. 1, 2).

ством вооруженных сил НАТО, использовавших даже бомбардировки Белграда. Накануне распада Советского Союза также имели место насильственные действия (в Тбилиси, Риге и т.д.), а сам он повлек трагические последствия для населения, превратив немалую его часть в вынужденных мигрантов. Исчезновение СССР с карты мира коренным образом изменило геополитическую ситуацию в мире¹.

Становлению Эритреи (часть ныне федеративной Эфиопии), Восточного Тимора (часть унитарной Индонезии) в качестве независимых государств предшествовали затяжные войны. Примеры, иллюстрирующие негативные издержки сецессии, можно продолжить².

Таким образом, мировой опыт свидетельствует, что лозунг самоопределения народов, выраженный в известной формулировке «вплоть до отделения», является излишне категоричным, его реализация далеко не всегда связана только с позитивным контекстом в развитии этноса – субъекта права на самоопределение и других народов, и в том числе в силу этих причин его нельзя рассматривать в качестве единственной формы национального самоопределения. Территориальное отделение наций и образование самостоятельного государства признано международными нормами и принципами, хотя и связывается с рядом правовых и иных условий. Однако все чаще на первый план выдвигаются другие формы национального самоопределения, включая самоопределение этносов путем их территориального объединения. Они успешно реализуются в некоторых государствах, как унитарных, так и федеративных, хотя продолжают существовать сепаратистские движения. Соответственно, развитие разнообразной практики в данной сфере предполагает дальнейшее обогащение теории вопроса, необходимость постоянного исследования иных возможностей учета этнических особенностей народов.

В свое время российские большевики во главе с В.И. Лениным сформулировали позицию по вопросу о пропаганде национального отделения и объединения применительно к царской России. В.И. Ленин писал, что господствующая нация должна вести пропаганду пра-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 118–135.

² Только в единичных случаях попытки сецессии увенчались успехом в отсутствии каких-либо тяжелых последствий. В 1965 г. Сингапур объявил о выходе из состава Федерации Малайзия. Решение было принято властями Сингапура в ходе затянувшегося политического кризиса в Малайзии и не подкреплялось каким бы то ни было массовым волеизъявлением населения. Тем не менее вскоре Сингапур был признан Великобританией и рядом стран Европы и Юго-Восточной Азии независимым государством и стал полноправным членом ООН.

ва самоопределения вплоть до отделения, тогда как угнетаемые нации должны вести пропаганду на объединение¹. Вряд ли первая часть этой позиции пригодна для всех стран; она отражала специфическое положение этносов в Российской империи, но идея пропаганды не столько за отделение, сколько за объединение этносов отражает некоторые новые подходы к праву на самоопределение в российской политической мысли.

Тенденции к объединению этносов на индивидуальных началах на основе членства в различных общественных организациях (например, в национально-культурных автономиях) и как общностей в целом (обычно на территориально-этнической основе, если этносы проживают компактно) складываются в самые разнообразные модели. Само объединение может иметь непосредственный характер, когда речь идет о лицах или компактно проживающих этносах, и быть опосредованным, когда объединяются, например, в одной международной организации различные государства, населенные неодинаковыми этносами.

Наименее централизованной опосредованной формой являются различные международные союзы государств, когда этносы (доминирующая, основная этническая общность и другие этносы) представлены государствами. Организация американских государств или Африканский союз – это объединение не только особых организаций публичной власти (государств), но и этносов посредством объединения государств.

Таких организаций довольно много и с участием России (СНГ, БРИК – Бразилия, Россия, Индия, Китай). Однако этнический элемент объединения в них не только не выдвигается на первый план, но и не упоминается, они создаются совсем для иных целей. Представительство этнических интересов в них может считаться реализованным только опосредованно – через государство.

Более централизованной формой опосредованного территориального объединения этносов является конфедерация. Это тоже союз государств и потому – международно-правовое, а не конституционно-правовое объединение, хотя в нем есть и элементы последнего. В истории существовали различные формы конфедераций, как имевшие такое официальное наименование, так и нет. В настоящее время официально конфедерациями называются Канада и Швейцария, хотя обе уже давно превратились в федерации.

¹ См.: Ленин В.И. Социалистическая революция и право наций на самоопределение // Полн. собр. соч. Т. 27. С. 257.

Последними из существовавших конфедераций были Союз Африканских Государств (Мали, Гана, Гвинея, 1960–1962 гг.), Сенегамбия (Сенегал и Гамбия, 1982–1989 гг.), Сербия и Черногория (2003–2006 гг.). Несмотря на названия, фактически конфедерациями были также Объединенная Арабская Республика (Египет и Сирия, 1958–1961 гг.; Египет, Сирия, Ирак, 1963 г.), Арабская Федерация (Ирак, Иордания, 1958 г.), Федерация Арабских Республик (Египет, Сирия, Ливия, 1971 г.), Арабская Исламская Республика (Ливия и Тунис, 1974 г.).

Некоторые современные объединения государств имеют черты конфедерации (Союзное государство Белоруссии и России, Европейский Союз и др.), хотя официально так не называются. Поэтому отдельные авторы считают, что конфедерация в наше время становится уже исторической, а не современной формой государственного устройства¹.

Государства – члены конфедерации (не по названию, а по существу), как правило, обладают собственными конституциями, но единой конституции у конфедерации нет, а на ее членов распространяются акты общего характера. Попытка создать единую конституцию предпринималась, например, когда был подготовлен проект Конституционной декларации союзного государства Белоруссии и России, но она не увенчалась успехом.

Не удалось принять и утвержденный в 2004 г. главами государств и правительств Европейского Союза проект Конституции Европы. Форма конституции была признана преждевременной и заменена Лиссабонским договором (2007 г.), который вступил в силу 1 декабря 2009 г., унаследовав из проекта конституции всю содержательную часть реформы руководящей структуры сообщества. Но надо специально заметить, что Лиссабонский договор создал условия не только для дальнейшего объединения государств; упростив механизмы принятия решений внутри ЕС, впервые в истории сообщества создав единую европейскую дипломатическую службу, расширив полномочия Европарламента, а также введя должность Президента ЕС, который представляет Европейский Союз на международной арене и председательствует на европейских саммитах, договор стал новым видом интеграции народов, формой самоопределения этносов, проживающих на территории государств – членов Европейского Союза.

Помимо отсутствия общей конституции объединения подобного рода имеют и другую отличительную черту: входящие в его состав

¹ См.: Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М., 2004.

государства вправе нуллифицировать акты конфедерации. Для конфедераций всегда создаются общие органы, например император, как это было в Австро-Венгрии, или совет глав государств. В Сенегамбии президент Сенегала был президентом конфедерации, а президент Гамбии – вице-президентом и т.д. Они вправе принимать решения по определенным вопросам, но такие решения вступают в силу для каждого государства-члена лишь с его согласия. Отказ от этого и есть нуллификация акта¹.

Необходимо выделить и ряд других признаков конфедерации. Она не обладает суверенитетом в отличие от государств, объединившихся в конфедерацию и сохраняющих суверенитет в полном объеме. Некоторые самоограничения прав государств – членов конфедерации касаются только тех сторон их деятельности, которые повлекли добровольное объединение этих государств. Однако это не означает ограничения их суверенитета. Будучи суверенными государствами, государства – члены конфедерации обладают правом сецессии, т.е. свободного выхода из состава конфедерации. По сравнению с федерацией, где попытка сецессии расценивалась бы как нарушение территориальной целостности государства, выход из состава конфедерации означает лишь расторжение договорной связи с союзом. Таким образом, конфедерация – это еще один уровень самоопределения наций, основанный на договоре.

В период «парада суверенитетов» начала 90-х гг. в России некоторые субъекты РФ также заявляли, что федеральные акты на их территории будут вступать в силу только с их согласия. Такой порядок также мог превратить Российскую Федерацию в конфедерацию, но, как известно, отечественная федерация устояла.

¹ Следует, однако, отметить, что в Евросоюзе принятым Лиссабонским договором система «нуллификации актов» была ликвидирована, поскольку делала Европейский Союз менее поворотливым при принятии решений и более уязвимым с точки зрения сохранения самого Союза. Введена новая система голосования – так называемое квалифицированное большинство. Это значит, что будут учитываться голоса как минимум 55% членов Совета стран ЕС (сейчас это не менее 15 из 27 стран), которые представляют более 65% населения ЕС. Однако под давлением Польши эта система начнет действовать только с 2014 г., а полноценно заработает лишь в 2017 г. Данная система будет применяться при принятии решений примерно в 40 областях, в особенности в правоохранительных и судебных сферах, энергетике, при регулировании потоков мигрантов и беженцев. В ЕС действует система вето: каждое государство ЕС может наложить вето на какое-либо общее решение, что сильно затрудняет эффективное функционирование ЕС. Но в случае принятия решений в сферах внешней, денежной либо социальной политики все равно будет необходимо единодушное согласие всех 27 стран-участниц.

Как уже отмечалось, в настоящее время официально (конституциями или актами конституционного значения) конфедерациями называются Канада и Швейцария, которые на самом деле – федерации. В обеих странах существует так называемый национальный вопрос. В Канаде он складывается довольно остро в связи с попытками сепарации Квебека, в Швейцарии практически не проявляется. В последней в отличие от Канады нет ни одного субъекта федерации (кантона), населенного этническим меньшинством. Хотя среди двух с лишним десятков кантонов, на которые разделено это государство, есть кантоны, в основном населенные франкоговорящими, немецкоговорящими и италогоговорящими швейцарцами, это не означает, что основой формирования федерации в Швейцарии является национально-территориальный принцип, как это иногда утверждается в литературе¹. В таком случае кантонов было бы столько же, сколько национальных групп, а их в Швейцарии всего четыре (кроме названных есть еще этническая группа, использующая ретороманский язык и составляющая около 6% населения). Каких-либо специфических органов национального представительства или выделенных этнических квот ни в Швейцарии, ни в Канаде не существует.

Федерация может стать формой самоопределения этносов путем их объединения в одном государстве. Но далеко не все федерации созданы на основе этнического принципа; существуют федерации, где при создании он доминировал, хотя и не был единственным. Есть, наконец, федерации, в которых он учитывался только при создании отдельных субъектов².

Федерация как форма государственно-территориального устройства и форма самоопределения этносов сложилась не сразу. В Древнем мире и в Средние века были федеративно-подобные образования – прото-федерации (в том числе и Древнерусское государство в IX–XI вв.)³.

¹ См.: Фарукшин М.Х., Фарукшин А.М. Субъекты федераций: сравнительное исследование. Казань, 2009. С. 57.

² В литературе федерации, созданные с учетом этнического фактора, получили название этнофедераций. Так, М.Х. Фарукшин под этнофедерацией понимает государство, в федеративном устройстве которого отражается природа полиэтнического общества, или, если говорить более конкретно, наличие субъектов федерации, образованных по этнонациональному признаку и представительству в органах государственной власти разных этнических групп (см.: Фарукшин М.Х. Этничность и федерализм: возможность сочетания или тотальная несовместимость // Политэкс. 2008. № 2. С. 5–26).

³ См.: Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории прав и государства. Юрьев, 1912; Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале древней Руси // Основа. 1861. № 1; Ильин И.А. Федерация в истории России // Ильин И.А. Собр. соч.: в 10 т. Т. 2. Кн. 1. М., 1993 и др.

Но ни Римская империя в древние времена с ее провинциями и завоеванными странами, ни империя Карла Великого в Средние века не были федерациями в современном смысле этого понятия; тем более они не могут рассматриваться как форма объединения этносов для их самоопределения. Все это были завоеванные территории, в них иногда сохранялись элементы автономии для правителей покоренных народов, но это вовсе не являлось осознанным учетом этнического элемента в структуре государства.

Первой современной федерацией иногда называют Швейцарию. Действительно, объединение некоторых небольших кантонов в союзное публично-правовое образование в результате клятвенного договора произошло еще в XIII в.; однако Швейцария долго оставалась конфедерацией, ее преобразование в федерацию произошло только в результате принятия Конституции 1848 г.

Исторически первым федеративным государством стали Соединенные Штаты Америки. Их государственно-территориальное устройство не было связано, да и сейчас не связано, с этническим принципом. Это доказывают и границы штатов в прошлом и настоящем, которые либо представляют собой прямые линии соответственно параллелям и меридианам, либо идут по рекам. На территории США были и сохраняются группы компактно проживающих этносов или потомки британских колонистов, а также индейские племена. Последние никак не участвовали в создании штатов, напротив, их изгоняли с исконных территорий, истребляли, и, следовательно, они не имели отношения к образованию федерации. Индейцы были помещены в специальные резервации под присмотром федерального ведомства – Бюро по делам индейцев. Издавна в США живут также представители многих других этносов (французы, украинцы, японцы, армяне и др.). Они расселены по всей стране, хотя в некоторых городах и графствах составляют компактные группы. Тем не менее этнический фактор не принимался во внимание при создании американской федерации, выбор федеративной формы обуславливался иными причинами. И хотя в современной истории страны влияние этого фактора в общественной и политической жизни становится все более заметным, это не касается вопросов федеративного устройства.

Схожая картина складывалась в Австралии, где аборигенными этносами были маори. Объединившись, шесть независимых колоний рассчитывали получить от этого экономические выгоды. Отчасти такая же ситуация наблюдалась в Канаде, где этнический фактор, хотя

и сыграл значительную роль в выборе именно федеративной модели, тем не менее, главными причинами были соображения обороны.

Аналогичным образом обстоит дело в латиноамериканских федерациях (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика), хотя в Бразилии приблизительно 10% населения составляют индейцы и в Конституции 1988 г. для них предусмотрены определенные гарантии в отношении земель племен и доходов, полученных от них. Этнический элемент отсутствует в структуре Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ) и в подавляющем большинстве других зарубежных федераций (кроме Индии, Боснии и Герцеговины, отчасти Пакистана)¹.

Вместе с тем исследование зарубежного опыта федерирования позволяет обнаружить проявление этнического подхода, которое до сих пор не нашло отражения в литературе. Это – объединение в одном государстве крупного этноса, ранее разделенного границами других государств или государственных образований. Данное явление прослеживается в некоторой степени на примере истории США, поскольку созданные колонистами штаты считали себя хотя и самостоятельными образованиями, но напрямую связанными с Великобританией. Каких-либо политических или административно-правовых связей между собой они не имели. Создание в 1776 г. сначала конфедерации Соединенных Штатов Америки, а затем в 1787 г. с принятием Конституции американской федерации означало объединение формирующейся американской нации в одном государстве.

Более очевидным примером является опыт Германии. Единое Германское государство первоначально складывалось на основе объединения мелких княжеств и более крупных государственных образований, причем нередко «железом и кровью» при Бисмарке. Затем был создан Германский Союз (1871 г.), много позже – Федеративная Республика Германия, в состав которой в 1990 г. вошла восточная часть Германии – бывшая Германская Демократическая Республика.

Такую же историческую роль объединения определенного этноса (части этноса, формирующейся нации) в одно государство выполнила федеративная форма в Аргентине, Бразилии, Мексике, в ОАЭ, где мелкие арабские эмираты объединились в федерацию, а также в некоторых других странах. Таким образом, практика показала, что

¹ Следует отметить, что впервые теоретическое обоснование использования федеративной формы государственного устройства как средства урегулирования и улаживания интересов различных этнических общностей в рамках одного и того же государства было дано в работах К. Реннера применительно к попыткам реформировать структуру Австрийской империи. Однако его идеи не были воплощены: Австрийская империя распалась на отдельные государства в 1918 г.

федерация может стать формой объединения этноса (формирующейся нации) в суверенное государство.

Однако в течение долгого времени речь обычно шла об объединении этноса (складывающейся нации) в едином государстве (об особенностях Швейцарии говорилось выше, но по существу это тоже был процесс формирования швейцарской нации). Ни на практике, ни в теории не ставилась цель использовать федерацию для создания единого государства нескольких этносов. Канада также не является исключением: проживавшие на территории французской колонии франкоканадцы были включены в состав британской колонии в результате завоевания этой территории Великобританией, а не путем естественного процесса федерализации.

Впервые задача создания федерации для объединения в одном государстве многих этносов, живших и до этого компактно в унитарном государстве, но подвергавшихся в условиях царизма национальному угнетению, была поставлена большевиками в России, которые поначалу, следуя установкам марксизма, также относились к созданию федеративного государства отрицательно. Они учитывали положение К. Маркса о допустимости создания федерации только по национальному признаку (напомним, что К. Маркс допускал такую возможность для двух британских островов – Ирландии и Англии, на которых живут две нации¹), но всегда отстаивали создание сильного централизованного государства, которое было необходимо для проведения социалистических преобразований. Не исключено, что на отрицательное отношение большевиков к федерализму в России повлиял тот же подход, что и к национально-культурной автономии. Во главу угла ставилось единство рабочего класса в борьбе против капитала, и все, что могло помешать этому, «разделять трудящихся», в том числе и путем применения федеративной формы, оценивалось негативно.

Большевики первоначально считали, что наиболее подходящей и даже единственной формой для многонациональной России является создание территориальной (областной) автономии нерусских этносов на тех территориях, где они проживают компактно. Однако через несколько месяцев после Октябрьской социалистической революции 1917 г., когда во многих местностях были созданы разно-

¹ Рассматривая взаимоотношения Англии с Ирландией, Маркс считал отделение Ирландии от Англии «неизбежным, хотя после отделения может наступить федерация» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. XXIII. С. 464). Это, однако, не означало отказа Маркса и Энгельса от принципиального отрицания федерации и от критики ее недостатков. Признавая в данном случае целесообразность федерации, они исходили из необходимости правильного разрешения национального вопроса.

образные территориальные автономии (республики, а также своеобразные формы, называемые трудовыми коммунами), иногда действовавшие самостоятельно, большевики обратились к идее федерации. Уже в январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов в принятой им Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа провозгласил Россию федерацией. В основу ее построения был положен этнический принцип. Согласно Декларации государство учреждалось «на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»¹. Таким образом, федерация стала рассматриваться как государственная форма национального объединения, необходимого для создания единого государства путем применения национально-территориальной автономии.

В последующие годы в ходе длительных и сложных процессов² самоопределение народов, проживающих в России, осуществилось:

1) путем создания различных форм государственных образований (республики, автономная область, автономные округа). Формой самоопределения различных территориальных коллективов русского народа, видимо, можно считать множество краев, областей, двух городов федерального значения, причем важно учитывать ведущую роль русского народа в создании федерации;

2) путем установления одинакового статуса для всех государственных образований этнического характера, а также русскоязычных краев и областей, где проживают представители разных этносов; ни один из субъектов РФ не является мононациональным, во всех из них проживают представители многих этносов (в крупных субъектах РФ – нескольких десятков этносов);

3) путем объединительного процесса и создания федерации, что явилось формой реализации права этносов на самоопределение.

Нынешняя федерация и по своей природе, и по форме принципиально отличается от того, что мыслилось в 1918 г., и от РСФСР, которая существовала до краха тоталитарного социализма. Подход большевиков к национально-территориальному принципу как единственному и исключаящему все иные модели оказался несостоятелен. Опыт свидетельствует, что при создании федерации необходимо учитывать многие аспекты жизни народов (историю, традиции, экономические данные территорий, бытовые особенности), хотя это всегда территориальное объединение.

¹ СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

² См. подробно § 2 настоящей главы.

Сказанное не исключает существования федераций, в которых все субъекты или большинство из них построены по национальному принципу. Так, на основе этнического фактора образована уже упоминавшаяся федерация в Эфиопии. Конституция Эфиопии 1994 г. называет девять штатов и два города-региона, большинство их названий – с наименованиями этносов (одного или более), проживающих в данном штате¹.

Этнический фактор использован и при создании в 1994 г. федерации в Бельгии. Особенность перехода Бельгии от унитарного государства к федерации состоит в том, что этот процесс протекал в сочетании с регионализацией. Наращивание черт федеративного устройства и, соответственно, реформа государства осуществлялись в стране постепенно на основе расширения автономии этнических сообществ и регионов, уточнения компетенции институтов государства и субъектов процесса федерализации, становления и совершенствования механизма разрешения конфликтов². Создание этнических частей и языковых регионов в составе федерации позволило притушить острые противоречия этносов, грозившие вылиться в открытое противостояние. Форма федерации была использована для примирения этносов, преодоления противоречий, их объединения и сохранения единого государства. Субъектами процесса федерализации в Бельгии выступили и этнические сообщества, и регионы. При этом если сообщество по сути воплощение и носитель идеи национально-культурной автономии, то регион – воплощение и носитель идеи автономии территориальной.

Элементы этнического характера, присущие индийской федерации, которая официально называется «союз», проявляются особым образом: при организации штатов учитывается языковый признак. С этой целью в 1956 г. была проведена реорганизация штатов Индии; вместо системы штатов разных уровней, некоторых – с наследственными князьями (раджами), была создана, по существу, новая федеративная форма. Кстати, разделение и объединение штатов происходит в Индии часто. Для этого не требуются поправки в Конституцию, создание и упразднение субъектов федерации осуществляется обычным (не конституционным) законом федерального парламента; со-

¹ Штатами Эфиопии являются: Афар, Амхара (название образовано от названия проживающего в этом штате народа амхара), Оромия (народ оромо), Сомали (народ сомали), Тыграй (народ тиграи), Бенишангул-Гумуз, Гамбела, Харари и др.

² См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. С. 51.

гласия штатов также не требуется, хотя их мнение выслушивается. Штаты сильно различаются по своему населению и неодинаково представлены в верхней палате парламента, отражающей таким образом этнически языковые особенности. Самые малые народы имеют одно место в верхней палате, крупные – в 30 раз больше.

Особо следует сказать об использовании федеративной формы в Нигерии. В этом самом крупном по численности населения государстве Африки (более 149 млн человек) проживает множество племен с различными языками, обычаями, верованиями (север страны – в основном мусульманский). Создание федерации в Нигерии использовалось, с одной стороны, для обеспечения и сохранения в одном государстве единства различных этносов с неодинаковыми традициями. С другой стороны, территории, населенные наиболее крупными племенами, были раздроблены на несколько штатов (в настоящее время в Нигерии 36 штатов и одна федеральная столичная территория), чтобы исключить племенную обособленность по штатам и чтобы в федерации не доминировали какие-то крупные штаты, созданные на основе этнического признака.

Как было показано, хотя и не все зарубежные федерации строятся с учетом этнического признака, в структуре многих он в том или ином виде присутствует. При создании федераций необходим комплексно-территориальный подход, и именно он является ведущим при создании федерации «сверху» (как это было, например, при реорганизации территориальной структуры федерации в Индии в 1956 г.). Но в перспективе этот подход должен учитываться и тогда, когда федерация создается на основе союза, объединения государств или государственных образований, так как после объединения может встать вопрос о целесообразности существующей территориальной структуры и о ее совершенствовании.

По приблизительным подсчетам в мире существует около 25 федеративных государств¹. Но определить точное число федераций

¹ В настоящее время более или менее определенно можно сказать, что шесть федераций существует в Европе (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Германия, Россия (она расположена и в Европе, и в Азии), Швейцария), пять – в Азии (Индия, Малайзия, ОАЭ, Пакистан, Ирак по Конституции 2005 г., хотя в Ираке меры по созданию федерации в условиях длительных вооруженных действий практически не предпринимались), семь – в Америке (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, Сент-Китс и Невис, США), пять – в Африке (Коморские острова, Нигерия, Судан, Танзания, Эфиопия), три – в Океании (Австралия, Папуа – Новая Гвинея, Соединенные Штаты Микронезии). Имеются также и другие государства, где могут быть выявлены существенные элементы федерализма (хотя в самих этих странах их не считают федерациями), есть федерации

достаточно сложно. Некоторые зарубежные авторы называют федерациями Италию и, особенно, Испанию. Обе страны разделены с учетом исторических, а нередко и этнических особенностей на территориальные единицы, которые являются автономными публичными образованиями.

На наш взгляд, Испания, Италия, как и некоторые другие государства, занимают особое место в классификациях государственно-территориального устройства. Это вид региональных государств, в определенной степени (иногда в большей, иногда в меньшей) учитывающих этнический состав населения. Им в разной степени присущи элементы переходности к федерациям. Попытки объявить Италию федерацией с определенными, хотя и не очень значительными, изменениями в структуре путем конституционных поправок имели место в начале 2000-х гг., но оказались безуспешными, так как конституционный закон, принятый парламентом, был отвергнут на референдуме.

В современной конституционной науке и практике не достигнуто совершенно определенного представления о признаках федерализма в модели конкретного государства, в которой могут присутствовать элементы унитаризма, конфедеративных и собственно федеративных связей.

Безусловно, имеются известные внешние признаки, которые могут служить целям установления федеративного характера территориального устройства государства. Во многих случаях федеративная форма государственного устройства отражена в официальном названии самого государства (Российская Федерация, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Мексиканские Соединенные Штаты, Федеративные Штаты Микронезии, Федеративная Республика Нигерия, Федерация Сент-Китс и Невис).

Другие страны, названия которых хотя и не указывают на федеративный характер государства, определяются как федерация в тек-

в зависимых территориях (Федерация Нидерландских Антильских островов), существуют федеративные образования внутри федераций (в Федеративной Республике Босния и Герцеговина наряду с Республикой Сербской есть мусульманско-хорватская федерация с названными Республиками Босния и Герцеговина). Большинство федераций – крупные и средние государства, в которых в совокупности проживает около $\frac{3}{4}$ населения Земли. Среди них есть субъекты с миллиардным населением (Индия, где проживает приблизительно 1 млрд 50 млн человек), есть мощные в экономическом отношении страны (США, Германия), но есть и отсталые страны, где промышленность развита слабо (Танзания) или ее вообще нет (Коморские острова), а население исчисляется даже не сотнями, а лишь десятками тысяч человек (Сент-Китс и Невис).

стах своих конституций (Пакистан, Федеративная Республика Бразилия), другие имеют официальное название «союз» (Австралийский Союз), третьи называются «соединенными штатами» (США); Танзания (Танганьика и Занзибар) – «Объединенной (united) республикой». Наконец, есть и такие страны, которым фактически присущи явные признаки федерализма (ЮАР, Папуа – Новая Гвинея).

Нередко признаки федеративного характера государства проявляются в названии парламента государства или его палат. Так, в Федеративной Республике Германия палаты парламента именуются союзным собранием (бундестаг) и союзным советом (бундесрат), в Австрии верхняя палата парламента – союзный совет, в России – Совет Федерации, в Индии – палата штатов, в Швейцарии – союзное собрание. Признаки федеративного характера устройства государства можно найти в названиях других государственных органов (федеральное правительство), государственных должностных лиц (федеральный министр), частей территории государства (федеральный округ), правовых актов (федеральный закон).

Однако не всегда эти чисто внешние признаки позволяют с точностью отнести государство к числу федеративных. Еще в философской литературе было обращено внимание на то, что социальные феномены, особенно касающиеся больших масс людей, общества в целом, не обладают эмпирической очевидностью. «Они идентифицируются, входят в общеупотребительную лексику после того, как получают сколько-нибудь строгое понятийно-терминологическое выражение в рамках цельных научных и философских теорий, систем»¹.

Общего универсального понятия федерации в научной литературе не выработано. Более того, его идентификация связана с серьезнейшими трудностями, несмотря на то, что понятие федерализма является объектом многочисленных научных исследований и вошло в общеупотребительную лексику.

В связи с этим в литературе высказано мнение, согласно которому единой концепции, а значит, и понятия федерализма, вероятнее всего, вообще не может быть создано. Известные миру федерации почти столь же различные, что и все государства, концепции федерализма привязываются к конкретным чертам конкретных государств. Именно поэтому конструктивная теория государства должна поднимать вопрос о типах национального строительства, а не о формальных

¹ Остром В. Смысл американского федерализма: что такое самоуправляющееся общество / пер. с англ. М., 1993. С. 88.

основах территориального единства¹. Также подчеркнуто, что «любая федерация наряду с тем общим, что объединяет ее с другими федерациями, является уникальной и неповторимой вследствие своеобразного исторического опыта, особых традиций и культуры страны»². Сказанное подтверждает необходимость анализа общих атрибутивных свойств, признаков федеративного государства, характеризующих качественную специфику его системообразующих факторов.

Различные авторы указывают на неодинаковое число признаков федерализма. Не перечисляя все, заметим, что некоторые из них вообще вряд ли можно считать признаками такой особой формы государства, как федерация (например, целостность государственной власти³), другие отражают лишь констатацию факта (распространенность федерации в многонациональных государствах⁴), третьи спорны, а то и неверны (отсутствие права сепарации или строительство федерации на основе двухъярусного территориального представительства регионов и муниципалитетов⁵).

На основе обобщения высказанных позиций в литературе насчитано до 30 основных признаков, которые предлагается свести к пяти:

- 1) формирование государства из территорий субъектов федерации, обладающих особым статусом и определенным набором прав;
- 2) единство федерации, ее государственный суверенитет;
- 3) определение ключевых аспектов федеративных отношений федеральной конституцией;
- 4) наделение субъектов федерации определенными правами и собственными правовыми системами;
- 5) наличие палаты парламента, позволяющей субъектам федерации участвовать в принятии общегосударственных решений⁶.

При этом федерализм определяется как закрепленная конституцией форма государственного устройства, подразумевающая формирование государства из территорий его членов, обладающих особым статусом и набором прав, собственной правовой системой, а также

¹ См.: Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. С. 346–347.

² Фарукшин М.Х. Сравнительный федерализм. Казань, 2003. С. 8.

³ См.: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 36.

⁴ См.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 61.

⁵ См.: Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М., 2002. С. 285.

⁶ См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 25–27.

возможностью участвовать в принятии ключевых общегосударственных решений на федеральном уровне¹.

Следует заметить, что признак формирования государства из территорий его членов в связи с этим не очень понятен. Представляется нелогичным говорить о «членах государства» в настоящем времени, поскольку оно еще только формируется. Упомянутые единство и государственный суверенитет присущи и унитарному государству. Ключевые аспекты отношений в любом современном государстве определяются конституцией, поэтому не могут рассматриваться как особенность федерации. Неточно утверждение, что субъекты федераций обладают собственными целостными правовыми системами. Это лишь в какой-то мере относится к США, но не к Германии и Индии, Пакистану или Объединенным Арабским Эмиратам. Особая палата парламента также есть не всегда, ее нет в федеративных Соединенных Штатах Микронезии, Танзании, Сент-Китсе и Невисе, Коморских островах и др. В то же время она встречается в некоторых унитарных государствах: двухпалатный парламент имеют, например, Великобритания, Нидерланды, Франция, Ирландия, Италия. Вторая палата организована по типу сената и выполняет контрольную функцию по отношению к первой; в ней представлены интересы не только партий, но и регионов.

Таким образом, наделение федерации признаками, которые характеризуют всякое демократическое государство независимо от формы его территориального устройства, вряд ли можно расценить как конструктивный путь в целях выработки необходимого определения; не вполне точен и сам термин «форма государственного устройства». Последний в течение продолжительного времени использовался в отечественной литературе, однако из-за многозначности понятия «устройство» стал все чаще подвергаться критике: «государственное устройство» иногда понимается в предельно широком значении: как устройство государства в целом, включая вопросы социально-экономической и политической организации, систему органов государства и т.д. Поэтому применительно к федерации в науке уже достаточно давно принято использовать понятие «государственно-территориальное устройство».

В доктрине предложено множество других определений федерации. Они также не идеальны, и, видимо, невозможно предложить определение федерации, одинаково пригодное для всех времен и народов. Однако полагаем возможным отметить признаки, которые

¹ См.: Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 33–34.

дают представление о федерации в контексте научных целей настоящей работы и могут быть полезны для выявления качеств федерации, позволяющих использовать эту форму для самоопределения этносов путем их территориального объединения в одном государстве¹. Если же вести речь об определении федерации как об особой форме государственно-территориального устройства, то, чтобы быть применимым к разным ситуациям (Исламская Федеративная Республика Коморских островов мало похожа на США, а федерация в Пакистане – на федерацию в Бельгии), оно, видимо, должно быть достаточно абстрактным.

Итак, во-первых, федерация состоит из других государственных объединений, являющихся ее членами (субъектами федерации). Термин «государство», используемый иногда для названия субъектов федерации (во многих федерациях применяются иные названия – земля, провинция, кантон и др.), не очень удачен². Английское слово *state* (штат) ни в США, ни в Индии, ни в Малайзии на деле не понимается как государство. В любой федерации государство одно – сама федерация. Двух государств на одной и той же территории быть не может. Поэтому предпочтительнее говорить о государственных образованиях. Речь идет о составе государства, а не о его формировании³, которое отражает процесс создания федераций на основе союза государств или иных публично-правовых образований, считающих себя государствами (штаты в США в 1787 г.; государства, вошедшие в состав СССР в 1922 г.); но многие федерации формировались «сверху» (например, Индия).

Во-вторых, иногда федерация включает не только территории ее субъектов. В ее состав могут входить и так называемые федеральные или союзные территории. Как правило, они бывают мелкими и малонаселенными, хотя встречаются исключения (например, в Индии союзной территорией названа столица государства г. Дели). Эти тер-

¹ Самоопределение здесь и ниже понимается в широком смысле слова. Это не только отделение, но и объединение территориальных образований этносов. Элементом самоопределения может быть определенная степень самостоятельности этносов, например, в результате соответствующего разграничения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов.

² См. об этом: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 255–256.

³ В большинстве федераций (кроме, например, ОАЭ, где нет выборных муниципальных органов) действует также местное самоуправление, но оно существует и в подавляющем большинстве современных унитарных государств, и к особенностям федерации не относится.

ритории не являются субъектами федерации, не имеют присущих им прав и управляются федерацией, хотя в отдельных из них могут функционировать выборные представительные органы консультативного характера. Федеральные территории требуют дополнительного изучения, поскольку народы многих из них (особенно при «размножении» США) осуществляли свое право на самоопределение особым образом, преобразуясь в субъекты федерации. Следовательно, рассматривая состав федерации, необходимо делать оговорку о возможности иных территориальных образований, кроме субъектов федерации.

В-третьих, в федерации действуют две публичные власти государственного характера: общегосударственная власть федерации и публичная власть субъекта федерации на территории каждого из них; первая имеет суверенный, верховный характер и вправе применять ко второй, в соответствии с федеральной конституцией и федеральными законами, меры федерального воздействия при нарушении федеральной конституции и законов.

В-четвертых, федерация и ее субъекты имеют свои основные законы. Основной закон федерации – это всегда конституция государства, в субъектах федерации основные законы могут называться конституциями или иначе (например, в большинстве субъектов РФ это уставы). Такие акты принимаются самими субъектами федерации (на референдумах, их представительными органами и т.д.), но они должны соответствовать федеральной конституции.

В-пятых, в федерации и в каждом из ее субъектов действует своя более или менее завершенная система органов публичной власти: законодательных, исполнительных, судебных (менее всего завершена в некоторых федерациях система органов судебной власти).

В-шестых, существует система права федерации и не являющееся целостной системой право каждого субъекта федерации, призванное учитывать те или иные особенности данного субъекта федерации. Федеральное право имеет верховенство.

В-седьмых, федеральная конституция всегда разграничивает тем или иным способом предметы ведения и полномочия федерации и ее субъектов; компетенцию своих органов субъекты федерации определяют сами в соответствии с разграничением, установленным федеральной конституцией.

В-восьмых, существуют специальные органы федерации, особое представительство субъектов федерации или специальные процедуры для учета их интересов при принятии решений федеральными

органами. В большинстве федераций (но, как уже отмечалось, не везде) для этого конституциями предусмотрена особая палата парламента (Сенат, Совет штатов, Совет федерации и т.д.), могут быть представительства субъектов при федеральных органах власти. В России федеральные законы по совместным предметам ведения Федерации и ее субъектов не выносятся на второе чтение в парламенте, если после первого чтения против проекта закона возражают более $\frac{1}{3}$ субъектов РФ. Существуют и другие формы учета интересов субъектов федерации в правительстве и в деятельности федеральных органов в целом. Так, в Танзании парламент однопалатный, но для небольшого Занзибара в нем существует фиксированная квота парламентариев, существенно превышающая долю населения Занзибара в Танзании и значительно превосходящая, в пропорции к населению, представительство Танганьики.

Таким образом, можно определить федерацию как форму государственно-территориального устройства, состоящую из несuverенных государственных образований, являющихся субъектами федерации, которые наряду с федерацией имеют свои органы публичной власти, действующие в условиях конституционного разграничения полномочий федерации и ее субъектов при верховенстве федерального права.

Такое определение представляется допустимым при изучении возможностей федерации как формы самоопределения этносов путем их объединения в одном государстве.

Предложенные выше основные признаки федерации могут приобрести этническое значение и, следовательно, прямо или косвенно быть связанными с ролью федеративной формы государства в реализации права этносов на самоопределение, а могут и не иметь значения для решения национального вопроса. Важно, имеет ли государство-федерация многонациональный характер (например, в Германии не имеет, а в России Конституция РФ говорит о многонациональном российском народе), компактно или только разрозненно проживают этносы на территории государства, имеют субъекты федерации (хотя бы их часть или один из них, как в Канаде) этнически особый характер или таких субъектов в составе федерации нет.

Анализируя федерацию в аспекте ее соотношения с другими формами государственно-территориального устройства, нельзя не отметить, что современный период характеризуется усиливающейся дифференциацией государств с федеративным устройством. Одновременно на фоне развитых демократических государств нарастает

тенденция сглаживания различий между федеративными и унитарными государствами: федеративные государства «движутся» в сторону унитаризации, а унитарные, напротив, приобретают черты и элементы федеративных государств. Возникают некоторые промежуточные формы государств, основанные на предоставлении широкой автономии отдельным территориям и проживающим на них этносам, на децентрализации и регионализации. Все это связано, с одной стороны, с внутренними процессами, идущими в рамках самоопределения отдельных этносов, а также универсализации и рационализации систем управления, а с другой – с размыванием различий в основах конституционного строя государств, глобализацией и развитием как национальных, так и интернациональных ценностей.

Наряду с указанной тенденцией весьма заметна и еще одна, связанная с тем, что развитие стран мира идет по пути возрастания числа федеративных государств, которых до второй половины XX в. насчитывалось всего шесть, а теперь, как уже упоминалось, их количество возросло более чем в четыре раза. В отличие от прошлого, когда федерации создавались по территориальному признаку и даже в многонациональных странах этнические факторы не учитывались, теперь федерации образуются только в многонациональных государствах. В той или иной мере в их территориальной структуре, системе органов, их процедурной и иной деятельности учитывается этнический элемент.

Надо признать, что имеют место и обратные процессы, когда федерации превращаются в унитарные государства, но обычно это происходило в странах, имевших одноплеменный состав, или в тех, где многоэтничность никак не учитывалась в структуре федерации. Так, в XX в. прекратила свое существование федерация Южно-Африканский Союз (ЮАС), ставшая унитарным государством¹. В связи с особенностями ситуации в стране это событие никак не было связано с правом этносов на самоопределение.

Иное значение имел распад федеративных государств и образование на их месте двух, а иногда – многих новых независимых государств. В 1992 г. Чехословакия разделилась на Чехию и Словакию, которые были частями чехословацкой федерации (в официальном названии Чехословакии федерация не упоминалась). В 90-х гг. XX в. распалась югославская федерация (Социалистическая Федеративная

¹ Основное население ЮАС (5/6) составляли африканцы (представители различных племен), но они были лишены прав граждан и не участвовали в выборах парламента и других органов государства.

Республика Югославия). Ее прежние субъекты (республики, созданные по этническому признаку, а иногда имевшие комбинированный этническо-религиозный признак, например Босния и Герцеговина) стали самостоятельными государствами. В 1991 г. распался Советский Союз, на месте которого возникли 15 независимых государств, в том числе таким государством стала РСФСР – федерация, входившая в состав союзного государства СССР. Таким образом, федерализм – сложное и противоречивое явление; его можно рассматривать и как предпосылку формирования государства с централизованной системой управления, и в ряде случаев как результат дезинтеграционных процессов в централизованном государстве, теряющем контроль над частью своих территорий¹.

В отличие от преобразования федерации ЮАС в унитарное государство ЮАР, что никак не отразилось на решении национального вопроса в стране (африканское население оставалось все в том же бесправном положении, в состоянии национального угнетения, без права на самоопределение), распад федераций имел прямое отношение к праву наций на самоопределение, хотя реализация этого права не всегда соответствовала глубинным, коренным экономическим интересам народов. Недостаточно осмысленное право на самоопределение этносов, иногда приводящее к распаду федеративного государства, может принести народам не столько пользу, сколько вред.

Как уже отмечалось, история свидетельствует о том, что распад некоторых федераций имел отрицательные стороны: в результате разрыва складывавшихся десятилетиями, а то и веками экономических и иных связей упал уровень жизни в отделившихся субъектах федерации, был нанесен ущерб дружественным отношениям этнических групп. Распад СССР вообще стал трагедией для многих его народов. Тем не менее следует признать, что распад некоторых федераций был результатом осуществления права этносов на самоопределение.

Создание федераций независимо от того, реализовывалось в ходе этого процесса право наций на самоопределение путем объединения в едином государстве (РСФСР и СССР, хотя и в разных формах) или данный процесс не имел никакого отношения к национальному вопросу (Аргентина, Бразилия), также происходило по-разному.

Так, некоторые из федераций были созданы путем принятия конституции, учреждавшей федерацию (Австралия). При принятии Конституции Соединенные Штаты Америки превратились из конфеде-

¹ См.: Сироткин И.Г. Автономия как способ решения этнокультурных проблем: виды и средства воплощения // Политэкс. 2009. № 3. С. 39.

рации в федерацию; на основе принятия конституций федерациями стали Нигерия, Эфиопия; поправкой к Конституции Бельгия была преобразована из унитарного государства в федеративное.

Форма договора была использована в СССР в 1922 г. Некоторые другие федерации также создавались на основе договора¹.

Федерации, созданные на основе объединения государств или государственных образований, называются федерациями на основе союза, или договорными федерациями. Федерации, учрежденные конституциями или коренным образом реорганизованные ими, называют конститутивными. Иногда употребляют термин «конституционные федерации», но это неточно, так как первые тоже могут быть созданы путем принятия конституции, например США.

И первый, и второй способы могут быть связаны или не связаны с реализацией права этносов на самоопределение, даже когда это не очень заметно. В США этнический элемент отсутствовал, но фактически создание США было самоопределением сложившейся еще ко времени войны за независимость (1776 г.) американской нации. Реорганизация индийской федерации в 1956 г. с учетом нового (языкового) фактора тоже в какой-то мере отражала самоопределение этносов, проведенное «сверху».

Таким образом, в основе формирования федеративных государств лежат в том числе и этнические факторы. Федеративная государственность способствует объединению различий, но усложняет модель управления, поскольку привносит во внутреннюю организацию государственного управления горизонтальную составляющую, основанную на отношениях, более свойственных международному праву.

Конечно, создание федераций нельзя рассматривать только как особую (объединительную) форму самоопределения этносов. В современных условиях глобальных вызовов человечеству для этого существует немало других причин². Проблемы экологии (атмосфер-

¹ Так, Танзания была создана на основе договора Танганьики с одной стороны и Занзибара и Пембы – с другой, об объединении этих новых государств (1964 г.), возникших в результате освобождения от колониальной зависимости. Население Занзибара (и Пембы) составляло и составляет определенную этническую общность, равно как и население Танганьики (хотя здесь живет около 120 различных племен африканцев после получения независимости и образования государства в Танганьике). В Танганьике постепенно складывалась единая нация (этот процесс вряд ли можно считать завершенным до сих пор, как и во многих других африканских государствах). Поэтому форма договора о создании федерации была правовым способом реализации права данных этносов на самоопределение в виде их объединения в одном государстве.

² См.: Васильева Т.А. и др. Глобализация и федерализм // Государство и право. 2007. № 7. С. 5–16.

ного воздуха и Мирового океана, использования ядерной энергии, космоса и др.) требуют соединения усилий многих стран. Масштабы государства оказались недостаточными и для решения других цивилизационных задач (борьба с бедностью, терроризмом, преступностью, нелегальной миграцией). В условиях глобальной экономической взаимозависимости органы государственной власти национального уровня, интегрируясь в международное экономическое сотрудничество на двусторонней и многосторонней основе, располагают ограниченными возможностями для осуществления независимой экономической политики. Идет процесс формирования наднационального уровня принятия политико-правовых решений (ВТО, ЕС, Совет Европы), расширения сферы международно-правового регулирования и разработки универсальных или региональных стандартов, которых должны придерживаться государства-участники. Все это влечет различные – формальные и неформальные – процессы федерализации, что не может не сказаться и на отношениях между этносами.

С другой стороны, форма государства оказалась неадекватной для решения некоторых вопросов регионального развития (например, для сотрудничества территориальных частей государства, привлечения инвестиций и др.)¹. Таким образом, решение внешних и внутренних проблем того или иного государства требует новых подходов к централизму и определенной децентрализации². Все эти вопросы находят свое отражение и в развитии федерализма.

Как считают зарубежные политологи, по мере усиления глобализационных тенденций регионы и местности не становятся единообразными. В то время как они укрепляют свойственные только им культурные, экономические и политические особенности, правительствам становится все труднее управлять ими, применяя традиционные методы: централизованное государственное регулирование, налогообложение и финансовый контроль³. Справедливо подмечена одна из глобальных тенденций современной государственности – усиление роли регионов в общемировом экономическом процессе⁴.

Разумеется, в таких условиях в качестве региона, тем более в качестве субъекта федерации, могут рассматриваться только экономически

¹ См.: Shah A. Federalism and Regional Equity: Building Partnerships or Transfer Dependencies. Conference on Cooperative Federalism, Globalization and Democracy. Brasilia, Brazil, 2000. 9–11 May <www.forumfed.org>.

² См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. С. 12–13.

³ См.: Тоффлер Э. Метаморфозы власти. М., 2002. С. 293–295.

⁴ Там же.

самодостаточные территориальные образования, способные обеспечивать потребности населения, содержать государственный аппарат и отвечать своими средствами по обязательствам, а также участвовать собственными ресурсами в проектах общегосударственного значения.

Для федеративных государств характерно наличие иерархии двух уровней государственной власти, которые непосредственно выходят на граждан; конституционное распределение законодательной, исполнительной власти и финансовых ресурсов между уровнями власти, обеспечивающее их самостоятельность в сфере собственной компетенции; представительство субъектов федерации в федеральных органах государственной власти, принимающих ключевые решения; верховенство федерального права, в том числе федеральной конституции, для изменения которой, как правило, требуется согласие значительного числа субъектов федерации¹.

В условиях интернационализации экономической жизни и возрастания взаимозависимости в мире федеративные государства с многоуровневой организацией государственной власти сталкиваются со многими проблемами, не характерными для унитарных государств, где, как правило, вся полнота власти концентрируется на общенациональном уровне. В числе таких проблем можно выделить следующие:

- отсутствие необходимой кооперации между различными уровнями власти при решении проблем глобального характера (охрана окружающей среды, обеспеченность энергоресурсами, противодействие терроризму, организованной преступности, борьба с нелегальной миграцией, бедностью);
- отсутствие общенациональных стандартов в ряде важнейших областей (экология, социальная сфера и т.д.);
- протекционизм субъектов федерации и установление барьеров, исключающих или ограничивающих свободное движение товаров, трудовых ресурсов и услуг, что препятствует местным компаниям стать конкурентоспособными в глобальном масштабе;
- высокий конфликтогенный потенциал бюджетных и налоговых взаимоотношений федерации и субъектов федерации;
- разногласия между органами государственной власти федерации и ее субъектов в отношении того, какой из уровней власти обладает наилучшим потенциалом для урегулирования спорных вопросов.

Процессы становления федеративного государства обнажают и ряд других проблем, непосредственно связанных с действием этни-

¹ См. подробнее: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2003.

ческого фактора при построении и функционировании федерации, в том числе противоречий между:

- процессами интеграции общества и растущим стремлением каждого этноса к национальной консолидации;
- объективно существующей потребностью сохранения и упрочения федеративной государственности и тягой к самостоятельности и большей автономии этнических субъектов федерации;
- проявляющимися, особенно в ходе проведения реформ, специфическими интересами и требованиями этносов и необходимостью их согласования, договоренностей, поиска компромиссов при реализации этих интересов;
- наличием существенных различий в уровнях социально-экономического развития отдельных народов и потребностью согласованного проведения одинаковой экономической политики на всей территории федеративного государства.

Таким образом, федерация изначально – это сложная конфликтно-генная система. Но суть федерализма как раз и заключается в том, что в нем заложены эффективные механизмы, направленные на преодоление и предотвращение конфликтов. В отношениях федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ неоднократно возникали напряженные ситуации. Различия в статусе субъектов также способствовали возникновению противоречий. Почти все законодательные инициативы федерации, связанные с реорганизацией федеративного устройства, вызывали настороженность, а иногда даже неприятие со стороны отдельных или многих субъектов РФ. В то же время можно отметить и стремление субъектов Федерации к единству, поскольку они нуждаются не только во взаимодействии друг с другом, но и в поддержке федерального центра. Глобализация способствует развитию данной тенденции, так как сориентирована на «идеологию умения», способность воздерживаться от конфликтов и мирно, путем переговоров и взаимных уступок разрешать возникающие споры¹.

Федеративные государства, в отличие от унитарных, обладают большим потенциалом для адаптации к глобальным вызовам. Богатый опыт сотрудничества и урегулирования в рамках федерации конфликтов, в том числе этнического характера, позволяет федеральным и региональным органам государственной власти более гибко взаимодействовать с наднациональными структурами, зарубежными государствами

¹ См.: Васильева Т.А. и др. Глобализация и федерализм // Государство и право. 2007. № 7. С. 16.

и их структурными подразделениями. Соперничество между субъектами федерации стимулирует экономическое развитие и инновации¹. Кроме того, регионы обладают определенными полномочиями и финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления экспериментальных программ и проектов, которые в случае их успешной реализации могут быть распространены и на всю территорию страны.

В ходе глобализации получают развитие универсальные черты федерализма. Конструкция федеративного государства и его система права имеют много общего в таких разных федерациях, как Швейцария, Германия, Россия, Индия, Бразилия и т.д. Вместе с тем сохраняется и многообразие, которое не противоречит общей тенденции, а вписывается в нее. При условии сохранения основополагающего принципа разделения властей² структура федеральных органов государственной власти в США, президентской республике, не похожа на структуру соответствующих органов в Германии, парламентарной республике; в Индии она иная, чем в Мексике. Предметы ведения и полномочия субъектов Федерации в России отличаются от компетенции кантонов в Швейцарии и т.д. В мире нет двух совершенно одинаковых федераций, однако самые общие принципы отношений «федеральный центр – субъекты федерации» схожи во всех федеративных государствах.

В устройстве России также представлено «единство в многообразии». Единство находит свое выражение в принадлежности государственного суверенитета федерации в целом, в единой природе государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в установлении Конституцией РФ и федеральными законами общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, в верховенстве федерального права, что предполагает возможность федерального принуждения в случае «отклоняющегося поведения» субъектов.

Многообразие проявляется в существовании шести видов субъектов Федерации, имеющих свои преимущества и недостатки³. Это

¹ Например, в Российской Федерации субъекты в опережающем порядке приняли законы о государственной поддержке инновационной деятельности (см. подробнее: Горизонты инновационной экономики в России: право, институты, модели. М., 2010. С. 8–67).

² Следует отметить, что в Конституции Бразилии выделены четыре, а не три ветви власти.

³ См. об этом: Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7; Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе / под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб., 2008; Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы). Кемерово, 2009; др.

позволяет учесть особенности различных этносов, населяющих Россию, и специфику регионов страны. В ряде случаев такое многообразие является следствием выражения воли народов России, отдавших предпочтение тем или иным формам территориальной организации (в том числе и путем объединения двух или нескольких субъектов РФ в один на основе решений референдумов, проведенных на соответствующей территории). В то же время такой плюрализм порождает определенное неравноправие субъектов¹.

Развивая универсальные принципы федеративного устройства, глобализация объективно способствует укреплению единства федерации, создает более благоприятные возможности для внутрифедеративной интеграции. Вместе с тем в определенной степени она «ломает» самобытность этносов, нивелирует различия субъектов федерации, особенности их организационных форм, подчиняя более общим правилам. В силу этого одна из актуальных задач российского федерализма – оптимальное сочетание единства и многообразия.

В ходе глобализации, с одной стороны, некоторым элементам придается универсальный характер, присущий всем федеративным государствам и их правовым системам, с другой стороны, те или иные аспекты федерализации распространяются на другие отношения. Этим обусловлено возникновение такой формы, как региональное государство, сочетающее черты федерации и унитаризма, предполагающее проникновение элементов федерализма на уровень местного самоуправления, и т.д. Однако процессы глобализации не в состоянии привести все многообразие федераций и федеративных объединений к какому-то общему, довольно абстрактному «знаменателю». Универсализм не исключает сохранения самобытности федерации и ее субъектов.

Глобализация сочетает процессы централизации и децентрализации. Стремление к всеобщему неизбежно ведет к централизации структур, функций, отношений. Одновременно усиление глобализационных тенденций предполагает и передачу территориально локализованных полномочий от центра к регионам. Подобный процесс, характерный для взаимоотношений центра и мест (не только в федеративном государстве), начиная с 80-х гг. XX в. получил в научной литературе название «деволюция», при которой центральная власть

¹ Согласно Конституции РФ, одни субъекты Федерации имеют право принимать собственные конституции и устанавливать государственные языки, другие субъекты таких прав не имеют (ч. 1 и 2 ст. 66, ч. 2 ст. 68). Статус государственного языка не предусмотрен для этносов автономных округов; все субъекты Федерации, кроме республик, принимают в качестве основного закона уставы, а не конституции.

сохраняет за собой возможность возвращения переданных полномочий, деволюция предполагает более кардинальную трансформацию территориальной системы управления, передачу региональным органам не только исполнительных, но и законодательных полномочий, предоставление широкой автономии регионам и установление гарантий сохранения за ними переданных полномочий.

Вопросы размежевания предметов ведения, полномочий, компетенции федерации и ее субъектов, если эти субъекты являются формой организации этнических общностей, тесно связаны с проблемой самоопределения этносов, использования ими различных элементов самоопределения. Понятно, что при разграничении полномочий происходит своего рода «перетягивание каната». Федерация стремится оставить у себя больше полномочий (во всяком случае, самые важные из них), часто передавая наиболее обременительные, но не решающие, социальные полномочия (здравоохранение, общее образование, дороги и т.д.) в ведение субъектов федерации. Субъекты же хотят иметь решающие полномочия, а не быть только исполнителями. Степень самостоятельности, которой удастся добиться этническим субъектам федерации наряду с другими, а иногда и отдельно (республики в составе Российской Федерации имеют некоторые полномочия, которых нет у других этнических и иных субъектов РФ), свидетельствует об элементах этнического самоопределения при разграничении предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов.

В литературе существует мнение о том, что концептуальное различие между «национальными» и «территориальными» федерациями заключается в том, что территориальные федерации с большей вероятностью являются централизованными¹. Относительно этой тенденции ученые отмечают, что «чем больше степень однородности в обществе, тем большие полномочия передаются федеральному правительству, и чем больше степень разнообразия, тем большие полномочия закрепляются за правительствами субъектов федерации»².

Способы разграничения определяют разный уровень самостоятельности этносов в этнических субъектах федерации в решении вопросов их жизни, кроме отнесенных к федеральному, общегосударственному ведению, т.е. касающихся жизни всего многонационального народа государства, если речь идет о полиэтнических государствах.

¹ См.: Will Kymlicka. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford, 1998. P. 17.

² Ronald Watts. *Comparing Federal Systems*, second edition. Montreal and Kingston, 1999. P. 35.

Правда, в современных условиях массовой миграции населения трудно резко разграничить однонациональные и многонациональные государства, хотя несомненно такое различие существует, равно как и различие субъектов федерации, созданных только по территориальному признаку или с учетом этнических факторов.

Разграничение предметов ведения и полномочий проводится, как правило, федеральной конституцией, а на основании конституции – договором или законом. В любом случае, такой акт принимается с участием субъектов федерации, их населения путем референдума или представительства в федеральных органах, принимающих конституции и иные федеральные законы о разграничении предметов ведения и полномочий. А поскольку это так, то в принятии подобного акта выражена и воля субъектов федерации, представлены элементы национального самоопределения.

Существует несколько способов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Точная их классификация затруднительна из-за множества оговорок, казуистичности некоторых формулировок, пунктов и подпунктов, включенных в основные классификационные единицы и иногда имеющие своим предметом несколько иные отношения, чем сама классификационная единица. Тем не менее можно выделить пять вариантов разграничения полномочий федерации и ее субъектов¹.

Первый вариант характеризуется тем, что конституции устанавливают исключительную компетенцию федерации, а все остальное относится к ведению субъектов. Так, в Конституции Танзании 1977 г. перечисляются 17 «вопросов общего значения» (исключительная компетенция федерации), в Конституции Эфиопии 1994 г. – 21 пункт с подпунктами. В этом случае компетенция федерации может быть определена и негативным способом: путем запрета федеральным органам регулировать некоторые сферы отношений, такие сферы – предмет ведения субъектов федерации (США).

Второй вариант разграничения предметов ведения заключается в том, что устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться (обычно называются вопросы, по которым федеральные органы не могут принимать законы). Этот довольно редкий способ в «чистом

¹ См.: Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: перспективы договорного регулирования // Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003. Кн. 1. С. 81–98.

виде» не применяется, но наряду с другими используется конституциями США и некоторых других стран.

При третьем варианте устанавливаются две сферы компетенции (и соответственно названы вопросы): компетенция федерации и компетенция ее субъектов (Аргентина, Канада и др.). В данном случае тоже используется много оговорок. Иногда четко перечислена только компетенция федерации и говорится, какие меры она не вправе применять в отношении своих субъектов.

При применении четвертого варианта указывается компетенция федерации, ее субъектов и их совместная компетенция (совместная компетенция часто называется конкурирующей). Это обычно очень проверенный список различных вопросов. В специальном приложении к Конституции Индии 1949 г. перечислены 97 вопросов федеральной компетенции, 47 «совпадающих полномочий» и 66 вопросов, относящихся к компетенции штатов. Большинство из этих вопросов имеют подпункты, и если их учесть, то в совокупности наберется около 700 вопросов.

Наконец, пятый вариант присущ конституциям России, Нигерии, Пакистана. Конституция дает перечень вопросов только двух сфер: исключительной федеральной и совместной компетенции. Все остальное – «остаточные полномочия» – относится к ведению субъектов федерации. Надо заметить, что установление остаточных полномочий используется и при других способах размежевания предметов ведения. Иногда их относят к федерации, и тогда, естественно, ее полномочия расширяются (Индия), иногда – к ведению субъектов федерации.

Наряду с пятивариантной схемой существуют и другие способы размежевания указанных полномочий. В Австрии разделены полномочия, относящиеся к законодательной и исполнительной власти федерации и ее субъектов; в Бразилии установлено разграничение компетенции не только федерации и ее субъектов, как это принято в других странах, но и федерального округа (столица государства с прилегающими окрестностями) и муниципий (административно-территориальные единицы и одновременно муниципальные образования внутри штатов).

Определенной спецификой отличается бельгийская модель разграничения компетенции. Полномочия, принадлежащие Валлонскому и Фламандскому регионам, осуществляются избранными провинциальными органами, в билингвистическом регионе Брюссель-столица – сообществами французским и фламандским и общей Комиссией сообществ, причем каждым из них в делах, относящихся

к их компетенции, а в том, что касается остальных вопросов, – регионом Брюссель-столица. В данном случае имеют место специфические субъекты с неким подобием совместного ведения (французское и фламандское сообщества, а также общая Комиссия сообществ), причем эта «совместность» проявляется не только по вертикали (отношения федерация – регионы), но и по горизонтали (сообщества и Комиссия сообществ в Брюсселе).

В качестве особенной модели в сфере разграничения компетенции можно привести испанский опыт децентрализации. Хотя, как уже говорилось, Испания является не федеративным, а так называемым региональным государством, испанская модель размежевания компетенции вполне может стать образцом для многих федераций. Опыт Испании интересен тем, что он несет в себе черты, характерные для распределения полномочий в федеративных государствах, при этом он в значительной степени обусловлен влиянием этнического фактора на установление региональной компетенции.

Конституция Испании 1978 г. закрепляет два компетенционных перечня: самой Испании (государства) и региональных автономных объединений (ст. 148, 149 Конституции). При этом конституционный перечень предметов ведения регионов может корректироваться региональными статутами как в сторону сокращения объема компетенции, так и в сторону его увеличения. Согласно Конституции Испании (ч. 2 ст. 148) региональные автономные объединения путем изменения этих статуты могут расширять свою компетенцию вплоть до рамок ведения государства. В то же время автономии вправе по ряду причин отказаться от осуществления тех или иных полномочий, не закрепляя их в своих статутах. В этом случае ответственность за их осуществление берет на себя государство. Таким образом, статуты регионов становятся некими приложениями к Конституции Испании, асимметрично закрепляющими компетенцию регионов, а «право государства во всех случаях дополняет право региональных автономных объединений» (ч. 3 ст. 149 Конституции Испании). Об особом положении статуты в иерархии нормативных правовых актов говорит и достаточно сложный порядок их принятия и одобрения, в котором участвуют такие органы, как ассамблея парламентариев, конституционная комиссия Конгресса, население регионов и Генеральные Кортесы. После одобрения статута Кортесами король санкционирует и промульгирует его в виде закона (ч. 4 ст. 151 Конституции Испании).

В целом при разграничении полномочий федерации и ее субъектов господствует подход, основанный на принципе субсидиарности:

федерации передаются только те полномочия, которые не могут быть должным образом реализованы ее субъектами и муниципальными образованиями, их органами. Но даже самая совершенная схема разграничения компетенции, закрепленная в конституции, часто оказывается не в состоянии удовлетворять насущным потребностям постоянно модифицирующихся взаимоотношений федерации и ее субъектов, вследствие чего она зачастую подвергается законодательной и правоприменительной коррекции, причем весьма значительной, подчас кардинально трансформирующей ее сущностные характеристики. На деле федерация в большей степени расширяет свои полномочия, захватывая часть предметов ведения субъектов и муниципальных образований, что не всегда фиксируется в правовых актах. Хотя время от времени происходит упомянутая выше деволюция, иногда она становится постоянным процессом.

Четкость распределения задач между властями двух уровней особенно важна в условиях создания межгосударственных образований, которые усложняют управление и ставят новые проблемы (например, допуск субъектов федерации к внешним связям с иностранными партнерами, развитие их зарубежных торговоэкономических отношений, расширение прав по привлечению иностранных инвестиций и т.п.)¹. В связи с этим перспективы федераций в условиях глобализации получили неоднозначную трактовку в науке. Например, высказывается точка зрения, что европейская интеграция разрушает национальные государства, отнимая у них суверенитет и возвышая регионы. «Теперь национальное государство как экономический партнер для развития регионов потеряло свое значение. Национальные границы больше не мешают происходящей в масштабе Европы конкуренции за рабочие места, инвестиции и размещение промышленных объектов. Немецкие регионы вступили в прямую конкуренцию с другими европейскими регионами и не могут больше надеяться, что национальное правительство поручится за них, если возникнут затруднения. Потому что, даже если бы национальное правительство имело намерение сделать это, оно столкнулось бы с брюссельским режимом контроля за субсидиями, который не разрешает финансовую поддержку регионов с негативными последствиями на ровном игровом поле, каким, как предполагается, является Единый Рынок»².

¹ См.: Фарушкин М.Х. Судьбы федерализма в условиях глобализации // Политекс. 2010. № 2. С. 82–99.

² Sturm R. Germany – United But Not Uniform. The Revival of Regional Pluralism // Regional Pluralism and Good Governance: Problems and Solutions in ASEAN and EU-countries. Bad Baden, 1999. P. 142–143.

Однако есть и прямо противоположная позиция. Она исходит из того, что передача федеральной властью все большего числа полномочий субъектов федерации на уровень наднациональный, в компетенцию международных организаций, ведет к централизации власти на федеральном уровне и постепенно сводит на нет исключительные предметы ведения составных частей федерации и тем самым подрывает положение ее субъектов как самостоятельных участников федеративных отношений и разрушает основы федеративного устройства. По мнению отдельных ученых, глобализация будет способствовать скорее централизации, чем деволюции¹.

Тенденции в развитии федеративных государств в условиях углубления международных региональных связей (типа Евросоюза, НАФТА) дают основание утверждать, что федерализм, хотя и не исчезнет, но претерпит значительные изменения. Вполне возможно, что международные организации постепенно смогут принимать федеративный характер с медленным угасанием нынешних федераций и превращением федеративных и унитарных государств в субъекты наднациональных организаций, сначала конфедераций, а затем и федераций. Однако, как отмечается в литературе, эта перспектива столь далека, что проблема отказа от федеративных принципов государственного строительства является в высшей степени не актуальной².

Безусловно, в любой федерации, построенной с учетом этнического принципа, усиливается эффект сегментации политико-правового пространства. Однако этот эффект компенсируется наличием таких обеспечивающих целостность государства конституционных принципов, как:

- верховенство федеральной конституции и федеральных законов;
- концентрация на федеральном уровне наиболее значимых государственно-властных функций (в налогово-бюджетной сфере, в сфере таможенного регулирования, регулирования денежного обращения, оборона, безопасность);
- осуществление федерального контроля и надзора за законностью деятельности органов субъектов федерации.

Субъекты федерации участвуют в решении вопросов федерального значения (общегосударственных вопросов), для чего существуют специальные формы и процедуры. Если субъекты федерации созданы по этническому признаку, то степень их участия в решении

¹ См.: Conlan T. Future of Reform // American Intergovernmental Relations: Foundation, Perspective and Issues. Washington, D.C., 2000. P. 394.

² См.: Фарукшин М.Х. Судьбы федерализма в условиях глобализации. С. 97.

вопросов федерального значения свидетельствует об определенных элементах национального самоопределения.

Некоторые формы и процедуры такого участия рассмотрены выше. Речь идет:

1) об осуществлении совместной компетенции федерации и ее субъектов. Субъект федерации вправе регулировать вопросы совместной компетенции, т.е. имеющие отношение к федерации в целом, но только если данный вопрос не урегулирован федеральным законом (как отмечалось, в федерациях действует принцип верховенства федерального права);

2) о создании особой палаты в парламенте для представительства субъектов федерации. Если субъекты федерации имеют этнический характер, то это, по существу, представительство этносов (хотя, разумеется, это вместе с тем и представительство всего народа субъекта федерации)¹;

3) о представительстве субъектов федерации при федеральных органах (обычно при правительстве);

4) о специальных совещательных органах (например, Государственном совете в России), состоящих из представителей (глав) субъектов федерации или периодически созываемых совещаний руководителей федерации и ее субъектов, а иногда соответствующих министерств и ведомств федерации и ее субъектов (Канада) для принятия решений по вопросам общего значения. На таких совещаниях не принимаются обязывающие решения, но они определяют ориентиры общей политики исполнительных органов публичной власти федерации и ее субъектов;

5) об обязательном участии субъектов федерации в рассмотрении федеральных законов по предметам совместного ведения, а иногда и по иным вопросам;

6) об участии субъектов федерации в заключении международных договоров, касающихся их.

В отдельных федерациях имеются и другие формы участия субъектов федерации в решении общих государственных вопросов.

Наряду с участием субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов существует федеральный контроль за соблюдением субъектами федеральной конституции и федеральных законов.

¹ Во многих федерациях существует норма, что каждый субъект федерации, независимо от его численности должен быть представлен в нижней палате парламента хотя бы одним депутатом. Это положение имеет особое значение для малочисленных этнических субъектов федерации.

Такой контроль имеет постоянный характер и осуществляется различными федеральными органами (в том числе прокуратурой), а решения обычно принимаются судебными органами (в случае разногласий). Вместе с тем в особых ситуациях существуют и специальные меры федерального принуждения, в частности исключаяющие противоправную деятельность субъектов федерации. Как правило, они имеют отдаленное отношение к вопросам самоопределения этносов, но иногда подобные действия представляют собой противоправный эксцесс самостоятельности, неверное представление о ее пределах и соответствующих действиях. Такое поведение этнических субъектов федерации не является каким-либо элементом права этносов на самоопределение. Федеральное принуждение в равной мере может быть применено ко всем субъектам федерации независимо от того, имеют ли они этнический характер.

К числу мер федерального принуждения в случае нарушения субъектом федерации (этническим или иным) федеральной конституции и федеральных законов в различных федеративных государствах относятся:

1) введение на территории субъекта (субъектов) чрезвычайного положения, в условиях которого ограничиваются определенные права субъекта федерации, индивидуальные права человека и гражданина в данном регионе, части субъекта федерации. В России оно вводилось в определенных местностях при межнациональных конфликтах. Особой формой может быть объявление региона, части территории региона, районом контртеррористической операции, что имело место в отдельных местностях национальных республик на Кавказе;

2) президентское правление в субъекте (субъектах) федерации. Оно часто применялось в штатах Индии. По совету правительства президент приостанавливает деятельность местного парламента субъекта федерации и его правительства (на практике распускает до новых выборов местного парламента). Управление субъектом федерации в этом случае поручается лицу, назначенному президентом (фактически федеральным правительством). Президентское правление не может быть установлено более чем на два года, но этот срок специальным решением можно продлевать;

3) федеральное замещение – введение федерального управления по тем вопросам, которые относятся к компетенции субъекта федерации, если его органы с этим не справляются (в Германии такое управление может быть введено решением правительства);

4) приостановление собственного управления субъекта федерации (в Папуа – Новой Гвинее это делается по решению правительства, но не более чем на девять месяцев);

5) федеральная интервенция (вмешательство) в странах Латинской Америки (Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике), предпринимаемая в особых случаях, которые прямо указаны, например, в Конституции Бразилии 1988 г. В Бразилии (других федерациях Латинской Америки) она осуществляется по решению президента после заключения генерального прокурора и некоторых других органов или парламента. Федеральная интервенция включает приостановление, роспуск или смещение органов управления субъекта федерации, назначение для этого федеральных должностных лиц, а иногда и направление в субъект федеральных вооруженных сил;

6) распоряжение бюджетом субъекта федерации назначенными федеральными должностными лицами, если дефицит бюджета превышает в одних случаях 30%, в других – 40%. Однако это возможно не более чем в течение года и только по предварительному решению арбитражного суда (Россия). Используются и другие формы оказания финансового давления на субъекты федерации. Так, в Швейцарии федеральные власти могут отказать в выплате кантону его доли в союзных доходах, а также в выплате компенсаций и субсидий;

7) резервирование законов субъектов федерации по некоторым вопросам на рассмотрение главы государства (Индия). Губернатор штата, назначенный президентом (по совету правительства), вправе не подписать закон штата (тогда он не имеет юридической силы) и резервировать его, т.е. направить на рассмотрение президента, федерального правительства. По их указанию губернатор штата может подписать законы штата или отказать в этом.

В отдельных федерациях есть и другие меры подобного принуждения, например принуждение вооруженной силой (Швейцария). Федеральное принуждение ограничивает права субъекта федерации в случае его противоправного поведения. Поэтому, как уже было сказано, оно не может рассматриваться в качестве элемента ограничения воли населения субъекта федерации по вопросам, относящимся к его полномочиям.

С проблемой самоопределения этносов тесно связаны вопросы определения структуры государственных органов, порядка и принципов их деятельности, что уже отмечалось выше. Так, выражением многоэтнического характера Российской Федерации является структура федерального парламента. Его верхняя палата – Совет Федера-

ции состоит из равного числа представителей от каждого субъекта РФ – по два человека.

Аналогичный порядок существует во многих зарубежных федерациях. В США каждый штат посылает в Сенат двух представителей, в Бразилии – трех. Однако, поскольку в указанных, а также в большинстве других зарубежных стран субъекты федераций не имеют этнического характера, это представительство территорий, территориальных публично-правовых образований, а не этносов.

В России Совет Федерации выполняет двойную задачу¹. С одной стороны, это тоже представительство публично-правового образования (субъекта РФ), а с другой, – поскольку многие субъекты РФ имеют этнический характер, это одновременно и представительство специфических интересов этносов. В этом двойственном характере представительства ведущей является все-таки первая сторона, так как, во-первых, все субъекты РФ (в том числе русскоязычные) имеют равное представительство в Совете Федерации, во-вторых, представителей от русскоязычных субъектов больше (в соответствии с численностью русского населения), в-третьих, в большинстве субъектов РФ по численности населения преобладают, абсолютно или по сравнению с другими этносами, русские.

Этнические элементы находят отражение в деятельности федерального парламента. Например, федеральные законы по предметам совместного ведения не могут быть вынесены на второе чтение в Государственной Думе, если против них возражает хотя бы $\frac{1}{3}$ субъектов РФ. Поскольку в их числе есть и субъекты этнического характера (правда, их после объединения менее $\frac{1}{3}$), то это правило отражает и интересы этнических субъектов РФ.

Элементы этнического характера федерации находят отражение во многих других сторонах устройства России: в создании и деятельности Государственного совета, в существовании постоянных пред-

¹ На двойственный характер природы Совета Федерации, обуславливающий значительную самостоятельность данного органа по отношению к Государственной Думе, неоднократно указывал Конституционный Суд РФ (см., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348); Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451).

ставительств субъектов РФ при Правительстве РФ и т.д. Все это конкретные проявления реализации права народов на самоопределение путем объединения и создания федеративного государства.

Как уже отмечалось, в зарубежных федерациях, в составе и деятельности их органов редко учитывается этнический элемент. Иногда он не может быть учтен по объективным условиям: нет компактно проживающих крупных этнических групп – и такие субъекты федерации не могут быть созданы (например, в Германии, Бразилии)¹. Вместе с тем существуют зарубежные федерации, где в какой-то мере этнический элемент находит свое отражение. Чаще всего он учитывается опосредованно (например, в представительстве разных субъектов федерации в парламенте), но иногда – напрямую.

Так, Босния и Герцеговина – федерация (а фактически в значительной степени даже конфедерация), состоящая из двух субъектов этнического характера: мусульманско-хорватской федерации под тем же названием (Босния и Герцеговина) и Республики Сербской. В Боснии и Герцеговине органом представительства этнических общностей является верхняя палата парламента – Палата народов, состоящая из 15 членов. Она формируется соответственно трем этническим компонентам населения данной федерации. Такой же принцип положен в основу состава «председательства» этой палаты. Согласно Конституции в его состав избираются один босниец, один хорват и один серб, которые по очереди ведут заседание. Создание федерации в Боснии и Герцеговине явилось выражением самоопределения ее народов. Оно привело к окончанию их вооруженного противостояния, правда, под угрозой вооруженного вмешательства США и НАТО. Конституция Боснии и Герцеговины была принята с участием враждовавших сторон на американской базе в г. Дейтоне. Тем не менее федерация здесь стала формой самоопределения этносов путем их объединения в одном государстве.

Этническая структура населения учитывается в представительстве в нижней палате парламента Индии. В Индии существует закон о так называемых зарегистрированных кастах и племенах. Это частично этнические, частично религиозно-бытовые и иные группы, находящиеся на низкой ступени развития, которые перечислены в законе. Зарегистрированные касты имеют 37 резервированных мест в парламенте, племена – приблизительно такое же количество, и это во много раз превосходит их долю в населении страны.

¹ В последней индейцы составляют около 10% населения, но относятся к различным небольшим этническим группам и расселены в разных частях этой большой страны.

В Индии есть и так называемые союзные территории, т.е. управляемые федерацией или при решающем участии ее органов. Союзные территории неодинаковы, например, среди них – столица Индии г. Дели, но большинство – мелкие острова, где проживают различные коренные народы, для которых союзные территории становятся формой объединения в федерацию. В отдельных штатах Индии существуют также особые территориальные автономии для некоторых этносов¹.

Этнические элементы можно выявить в структуре, системе органов, их составе и порядке формирования и в других федерациях, особенно в странах Востока, где национальный состав населения является весьма разнообразным (сказанное не относится к ОАЭ, где проживают арабы, а работающие на нефтепромыслах иностранцы не являются гражданами страны)². Так, Пакистанская федерация, состоящая из четырех провинций, в принципе, строится не по национальному признаку, хотя в некоторых провинциях традиционно живут определенные этносы. Вместе с тем в особую территорию выделена «полоса племен», в основном вдоль границы с Афганистаном; для нее резервируется специальное представительство в парламенте.

Особенности реализации этносами своего права на самоопределение могут в конечном счете отразиться и на характере самой федерации, ее симметричном или асимметричном развитии.

Симметричная федерация создается обычно, когда разрозненные ранее по разным публично-правовым образованиям (княжествам и др.) группы одного и того же этноса создают федеративное государство (Германия в XIX в.). Асимметричные федерации, как правило, связаны с различиями этносов, особенностями национально-территориального положения, которые отражаются на структуре федерации. В этом случае существуют неодинаковые субъекты федерации этнического характера, например национальные республики и национальные автономные округа коренных малочисленных народов в России. В составе Австралийского Союза имеется Северная территория – место проживания коренного населения, управление которой осуществляет администратор, назначаемый генерал-губернатором.

Наряду с особенностями, характеризующими государственно-правовую природу субъектов федерации, асимметричные федерации характеризуются наличием в их составе субъектов:

¹ См. гл. 5 настоящей работы.

² Гражданство могут получить только мусульмане, но и это весьма сложно, так как с гражданством связано участие в получении определенной доли доходов от продажи государством нефти и другого сырья.

1) как являющихся формой самоопределения наций, так и выражающих интересы местного населения (региона) без учета национального фактора;

2) базирующихся на разных правовых основаниях (в частности, в Индии штат Джамму и Кашмир имеет свою конституцию, остальные штаты не имеют конституций);

3) обладающих разным объемом компетенции;

4) население которых не всегда обладает равным с другими территориями представительством в органах федерации. Так, в Сенате Бельгии группа сенаторов от сообщества включает по 10 сенаторов от Фламандского Совета и от Совета Французского сообщества, но только одного – от Совета Немецкоязычного сообщества (в силу его малочисленности).

Большинство современных федеративных государств являются федерациями симметричными с элементами асимметрии. Так, Швейцария состоит из 23 кантонов, при этом 20 из них являются «неразделенными», а три кантона разделены каждый на два полукантона.

Наличие асимметричных федераций является следствием развития внутригосударственных отношений, в том числе касающихся формы самоопределения в них отдельных этносов. Их существование является отражением реального многообразия федераций, позволяющих более полноценно учитывать и координировать несовпадающие интересы проживающих в них этносов¹.

¹ В юридической литературе имеется неоднозначный подход к тому, возможно ли признание асимметричной федерации как объективно заданной модели государственно-территориального устройства. Так, Л.М. Карапетян считает недопустимым признание асимметрии конституционно-правового статуса субъекта федерации для любого федеративного государства (см.: Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12. С. 59). По мнению И.А. Конюховой, асимметричность федерации может быть объективной и оправданной на конкретном историческом этапе, а может быть искусственной, создающей почву для постоянной конфликтности и борьбы субъектов федерации за уравнивание в их правах. Она считает, что в асимметричной федерации неизбежны конфликты и размежевание, так как различия между субъектами федерации становятся перманентным источником недовольства и основанием для выражения претензий (см.: Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 52, 53). В отличие от предыдущих авторов, М.Х. Фарушкин подчеркивает, что существует связь между асимметрией и стабильностью федеративного государства; асимметрия является важным средством отражения реально существующего многообразия и одновременно координации внутри федерации (см.: Фарушкин М.Х. Сравнительный федерализм. Казань, 2001. С. 55). Близкую позицию занимает В.Е. Чиркин, который также считает, что наличие асимметричной федерации может быть объективно задано и ее существование в мировой практике свидетельствует о разнообразии моделей федерализма (см.: Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 16).

Федерация создает возможности для самых различных форм «внутреннего» самоопределения этносов. Нередко федерация исторически становится формой объединения этноса в одно государство, играет для него роль консолидирующего фактора. В рамках федеративного государства, созданного не по этническому признаку, возможно создание национально-территориальной автономии на административно-территориальном уровне, формы которой могут быть весьма разнообразными; достаточно сослаться на широкий спектр примеров, который дает опыт национально-государственного строительства в СССР и РСФСР. Это обусловлено тем, что федерализм, по меткому выражению Д. Элизара, явление, которое предоставляет возможность применения множества вариантов для организации политической жизни. При этом и эволюция самой федеративной модели государственного устройства также обусловлена усилением движения к утверждению этнической идентичности и самосознания¹.

Но применение федеративной модели – лишь один из возможных путей решения проблем самоопределения этносов. В настоящее время проблемы самоопределения этносов рассматриваются не только под углом зрения федеративного устройства государства. Этнические элементы находят отражение в предоставлении этносам территориальной автономии, установлении для них различных форм национально-культурной автономии и др. Все это можно оценивать и как формы самоопределения этносов, в разной степени учитывающие их интересы, позволяющие найти успешные способы установления компромиссов, и как гибкие формы преодоления конфликтов на межнациональной основе. Они должны базироваться на нормах и принципах международного права и на результатах консенсуса всех заинтересованных сторон. Безусловно, нельзя отрицать возможности перехода из одной формы самоопределения в другую. Это обусловлено как динамикой развития самого этноса, так и характером и историей его взаимоотношений с другими этносами внутри того или иного государства.

Таким образом, вовсе не обязательно, чтобы право нации на самоопределение реализовывалось исключительно в процессе самоопределения территории. В широком смысле речь идет о развитии демократизации общества, а право на самоопределение составляет один из ее правовых механизмов. Международные акты (Венская декларация и Программа действий (1993 г.)) указывают, что демо-

¹ См.: Elizar D. Exploring Federalizm. N. Y., 1978. P. XIII.

кратия основывается на свободно выраженной воле народа определять свои собственные политические, экономические, социальные и культурные системы, на его полном участии во всех аспектах своей жизни, на согласовании и учете интересов всех народов и этнических групп, что лежит в основе реализации принципа равноправия, неразрывно связанного с принципом самоопределения. Следовательно, его реализация – это обеспечение прав и свобод в сфере управления государством и его территориальными подразделениями, с одной стороны, и диалог интересов, процесс их согласования – с другой.

§ 2. Субъект федерации как форма территориального самоопределения этноса

Наличие субъектов федерации является неотъемлемым атрибутом любого федеративного государства. При этом их создание нередко выступает, как отмечалось выше, одной из форм этнического самоопределения. Если исходить из общего количества федераций, относимых к такой форме государственно-территориального устройства в соответствии с конституционными положениями государств, то в настоящее время можно насчитать около 400 субъектов федерации.

Субъекты федерации называются по-разному: штаты (например, Австралия, Бразилия, Венесуэла, Индия, Малайзия, Мексика, Нигерия, Судан, Эфиопия, США), провинции (Аргентина, Канада, Пакистан, Бельгия, ЮАР), земли (Австрия, ФРГ), кантоны (Швейцария), эмираты (ОАЭ), острова (Коморские Острова, Сент-Китс и Невис), ареалы (Танзания) и т.д. Они охватывают различную по своим размерам территорию (некоторые из субъектов федерации, например Республика Саха (Якутия), по своим территориальным масштабам приравниваются к современным европейским государствам; другие – к размерам одного города, например Москва, Гамбург, Бремен). Находятся они на разных ступенях социально-экономического развития.

В отдельных государствах есть территории, например федеральные округа, которые близки к положению субъекта федерации (штата и др.) или почти ничем от него не отличаются, однако правовым статусом такого субъекта не обладают. В США существуют также «ассоциированные штаты», т.е. не совсем обычные штаты, юридиче-

ски не являющиеся субъектами федерации (Пуэрто-Рико¹). Есть и другие особенности федераций в различных странах, исследование которых не входит в задачи настоящей работы. Интерес представляет выявление связей субъекта федерации как особого публично-правового образования с его национальным составом и следующий отсюда анализ «этнического» субъекта федерации – особой формы самоопределения этносов в рамках федеративного государства. С этой точки зрения существующие в мире субъекты федераций могут быть разделены на три группы²: 1) созданные по национальному (этническому) признаку (например, Татарстан в России, Фламандский регион в Бельгии, штат Тиграй в Эфиопии), когда именно этот признак служит основой для образования субъекта федерации в государстве; 2) учитывающие некоторые этнические (прежде всего языковые, культурные, бытовые) особенности проживающих в них этносов (так построены многие штаты в Индии, например Западная Бенгалия, где используется бенгальский язык, северный штат Джамму и Кашмир, где значительная часть населения исповедует ислам, или Сикким, где живет значительная часть непальского населения); 3) совсем не учитывающие этнические признаки или придающие им несущественное, преимущественно историческое значение. К числу таких субъектов относятся все штаты в Австралии или США, большинство субъектов федерации в России (края, области, два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург) и субъекты многих других федераций. По приблизительным подсчетам большинство субъектов федераций в мире (более 200) построены без учета национального признака (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, США, ³/₄ субъектов Российской Федерации и др.).

Такая классификация имеет в известной мере условный характер. Земли Германии, конечно, созданы не по этническому признаку, но жители Баварии, как и некоторых других земель, имеют свою специ-

¹ Пуэрто-Рико является зависимой от США территорией и имеет статус «неинкорпорированной организованной территории» (Unincorporated organized territory); это означает, что данная территория находится под управлением США (а не является их неотъемлемой частью), действие на ее территории Конституции США ограничено; верховная власть принадлежит Конгрессу США, но территория имеет собственную систему самоуправления. У Пуэрто-Рико есть собственная конституция, законодательная, исполнительная и судебная ветви власти. Связь с США заключается в наличии общего гражданства, валюты и обороны. В связи с отсутствием четкой законодательной базы по статусу территории этот вопрос активно обсуждается на самом острове, в США и ООН.

² Возможны многие другие классификации субъектов федераций с разных позиций.

фику, в том числе и особый диалект немецкого языка. Во многих федерациях, как видно из некоторых приведенных выше данных, сочетаются разные категории субъектов: есть построенные по этническому признаку, по языковым особенностям, по условиям быта и культуры. Особенно это относится к Индии с ее более чем миллиардным населением.

Ни в одной стране мира не существует и «чисто этнических» субъектов федерации. Наряду с этносом, который дал имя этому субъекту (например, штат Нагаленд в Индии или Республика Бурятия в России), в нем разрозненно проживают представители других этносов. Иногда они составляют приблизительно половину населения такого субъекта федерации (например, русские и представители других этносов в Татарстане), а нередко – и большинство населения в таком субъекте федерации (например, в Еврейской автономной области или во всех автономных округах России). Иногда и название субъекта федерации не отражает его этническую характеристику (например, провинция Квебек в Канаде, где проживают в основном франкоканадцы). Поэтому, рассматривая субъекты федерации с этническими названиями (условно называемые этническими субъектами федераций), важно иметь в виду общий характер состава их населения. Самоопределение населения субъекта федерации (в форме субъекта федерации) выступает как самоопределение всего его народа. Поэтому к субъектам федерации относится та же обобщенная формулировка, используемая и в международном праве, и в ст. 5 Конституции РФ, – право народов на самоопределение. Это форма самоопределения народа субъекта федерации, хотя доминирующим, ведущим элементом в выборе такой формы выступает этнический элемент. При таком подходе, как отмечает Дж. Эрк, «этнолингвистические части формируют основу федерального строя»¹.

Создание этнических субъектов федерации не только обеспечивает этносу возможность самостоятельного осуществления отнесенных к этому уровню власти государственных полномочий, но и способствует решению разнообразных национальных проблем, связанных с использованием национального языка, развитием национальной культуры, сохранением традиционного образа жизни. Заметным последствием глобализации и возрастания активности субъектов федераций является стремление проживающих в них этносов акцентировать проблемы национального единства и сохранять этнические связи с

¹ Erk J. Swiss Federalism and congruence // Nationalism and Ethnic Politics. 2003. Vol. 9. № 2. P. 68.

национальными меньшинствами, оказавшимися по разные стороны государственных границ, либо даже с родственными в лингвистическом и культурном отношении странами и регионами.

В связи с этим в зарубежной литературе, в частности, указывалось на то, что «судьбы и интересы этнических меньшинств в тех австрийских провинциях, которые соседствуют с Италией и Югославией, буквально вынесли эти провинции прямо и опосредованно на международную сцену»¹. Этот фактор имеет немаловажное значение и во внешних связях швейцарских кантонов и бельгийских коммун.

Например, в 80-е гг. Французская коммуна в Бельгии заключила соглашения с правительством Бенина, министерством просвещения Конго, министерством здравоохранения Туниса, министерством образования Колумбии. Парламент Французской коммуны создал совместные комитеты по межпарламентскому сотрудничеству с национальной ассамблеей Квебека, законодательным органом швейцарского кантона Джура, национальной ассамблеей Сенегала. Фландрия придает большое значение связям со странами, с которыми имеет культурную близость (Нидерланды, Суринам, Южно-Африканская Республика). Особо тесные связи Фландрия установила с Голландией. Совет фламандской общины и Генеральные штаты Нидерландов также создали межпарламентскую комиссию в рамках бельгийско-голландского договора о лингвистическом союзе².

В России субъекты Федерации, построенные с учетом национально-территориального фактора, также занимают активную позицию в сохранении и поддержании этнических связей с национальными меньшинствами, являющимися частью народов, населяющих субъекты Федерации, но проживающих на территории других субъектов либо даже на территории других государств. Такая поддержка нередко подкрепляется заключением разного рода договоров и соглашений о партнерских и дружественных отношениях с органами государственной власти других субъектов Федерации или зарубежных государств³.

Самоопределение этноса в форме создания самостоятельного субъекта федерации можно рассматривать не только как форму его

¹ Pelinka A. Austria // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units: Role of Subnational Units. London: Clarendon Press, 1990. P. 126.

² См.: Фарушкин М.Х. Судьбы федерализма в условиях глобализации // Политэкс. 2010. № 2. С. 89.

³ Так, например, органами государственной власти Республики Татарстан заключено более 30 таких договоров; у Республики Башкортостан имеется около 20 договоров; пять договоров заключено органами государственной власти Чувашской Республики и т.д.

территориального обособления внутри федеративного государства, но и как форму его объединения с другими этносами, поскольку реализуется оно в рамках единого государства.

Обычно компактно проживающий этнос, воспринимая себя как единое целое, стремится, что естественно, создать единый этнический субъект федерации в государстве. Однако в силу общинной замкнутости, сложившейся еще в условиях Средних веков, когда коммуникативные связи между регионами страны были слабы, а затем под влиянием традиций в некоторых государствах один и тот же этнос создавал не один, а несколько субъектов федерации. Наиболее отчетливым примером является Швейцария, где протофедерализм начал складываться еще в XIII в. на основе Клятвенного договора между несколькими кантонами. В настоящее время, напомним, в Швейцарии четыре этнические группы (французы, итальянцы, немцы и очень небольшое население ретороманцев, говорящие на этом языке), а субъектов федерации (кантонов) – 23. Среди них есть франкоязычные кантоны, в основном на западе и севере страны, граничащие с Францией, есть немецкоговорящие кантоны и др.

Подобная ситуация существует и в Нигерии. Многие крупные народности Нигерии распределены по нескольким штатам, поэтому вопрос о связи самоопределения этноса и создании им субъекта (субъектов) федерации приобретает определенные особенности: самоопределение одного и того же этноса в одном и том же государстве имеет рассредоточенный характер, но сам подход к субъекту федерации как форме этнического самоопределения сохраняется. Все такие субъекты являются государственными (государствоподобными)¹ образованиями с одинаковым конституционно-правовым статусом (о некоторых исключениях в Индии будет сказано ниже).

Создание этнических субъектов федерации обычно связано либо с революционными событиями, когда усиливались также и национальные движения угнетаемых этносов (так было, например, при крушении царской Империи в России или тоталитарного режима в Эфиопии в начале 90-х гг. XX в.), либо с освобождением стран от

¹ Приведенный термин в научной литературе относят не только к субъектам международного права, обладающим некоторыми признаками (чертами) государств, но не являющихся таковыми в общепринятом смысле (например, Ватикан), но иногда и к субъектам федерации. Так, например, термин «государствоподобное образование» применительно к субъектам федерации использует в своих работах В.Е. Чиркин (см.: Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 5–9; Его же. Федерализм на евразийском пространстве: общее и особенное // Российское правосудие. 2010. № 8 (52). С. 31–41).

колониальной зависимости и созданием федераций (и частично – этнических субъектов федераций) на месте прежних традиционных княжеств (султанатов и т.д.), что, например, имело место в Малайзии или Индии, либо, наконец, с коренной реорганизацией федерации, фактически созданной прежними колонизаторами, когда они предоставляли бывшей колонии независимость.

Наиболее отчетливым примером создания этнических субъектов федерации как способа самоопределения этносов в условиях революционных событий является опыт России.

Царская Россия, как уже отмечалось, была унитарным государством, хотя некоторые ее части пользовались элементами автономии (Польша, Финляндия и др.). В результате Октябрьской социалистической революции 1917 г. в границах прежней Российской империи и сменившей ее кратковременной республики во главе с Временным правительством была провозглашена советская власть. Сначала (около двух месяцев) Советская Россия была унитарным государством с сохранением элементов автономии для некоторых территорий. Но уже в это время началось отделение некоторых территорий прежней Российской империи. В декабре 1917 г. стала независимым государством Финляндия. Украина, затем Белоруссия, а позже закавказские республики были провозглашены советскими государствами.

Реорганизация оставшихся в России территорий, а это была подавляющая часть бывшей Российской империи, началась «снизу» как самоопределение народа различных территорий государства, но в основном это было самоопределение этносов. Первой автономной частью России стала Советская Латвия. В Декларации латвийского правительства о самоопределении Латвии от 14 декабря 1917 г. говорилось, что латвийское советское правительство исходит из факта автономии Латвии по отношению к России¹. Затем I Всеукраинский съезд 25 декабря 1917 г. объявил Украинскую республику федеративной частью России. Украина, в отличие от Латвии, в документах ее съезда не характеризовалась как автономия. Весной 1918 г. в составе России была создана Туркестанская Советская Республика. В это же время возникли Терская, Донская, Таврическая и прочие советские республики, которые объявили себя частью Российской Федерации. Все они оказались недолговечными. Впоследствии на их месте были созданы некоторые автономные республики (Горская, Крымская и др.).

¹ См.: Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917–1922 гг.). М., 2003.

В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа¹, принятой III Съездом Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в январе 1918 г., говорилось, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»². Хотя в тексте и сказано о национальных республиках, их правовой статус в категориях конституционного права не определен, да и сделать это было затруднительно. В 1918 г. еще не было сформировано достаточно полное представление о различиях между субъектами федерации и территориальной автономией, да и самих федераций было лишь несколько, а автономные территориальные образования (в современном смысле этого понятия) и вовсе отсутствовали. В связи с этим не было ясно, имели они статус субъектов федерации или статус территориальных автономий внутри унитарного государства. Декларация не определяла формы государственных частей Российской Федерации. Она предоставляла рабочим и крестьянам каждой нации право самостоятельно решить, желают ли они войти в состав Российской Федерации, и если да, то на каких основаниях.

Лишь некоторые из таких образований четко характеризовали себя как автономию, другие не содержали каких-либо определений. Фактически отношения различных частей государства, сложившиеся в условиях революционного развития и в период Гражданской войны, были самыми разными. Нередко самопровозглашенные республики действовали независимо от центра.

Вскоре после III Съезда Советов строительство составных частей Российской Федерации стало осуществляться на практике. Для составных частей Федерации первоначально применялось только название республик. Принятая в июле 1918 г. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР) подтвердила федеративно-этнический принцип Российского государства. Она установила, что, во-первых, федерация строится на основе «свободного союза свободных наций», а не союза составных частей; во-вторых, основанием для образования субъектов РФ являются национально-территориальный и бытовой (культурно-национальный) признаки. Конституция РСФСР определила составные части федерации как территориальные автономии: «советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объ-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

² В специальной резолюции Съезда о федеральных учреждениях Российской Республики юридической квалификации ее составных частей также не было.

единяться в автономные областные союзы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику».

Принятие Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, а затем Конституции РСФСР 1918 г. означало принципиально новый подход к строительству федерации: вместо территориального подхода (объединение территории, чье население считало свои публично-территориальные образования относительно самостоятельными единицами) в основу федерации был положен национально-территориальный принцип. В дальнейшем он сохранялся как единственный при создании СССР, хотя федеративную природу РСФСР изначально отличала неопределенность правового статуса основной части страны, где проживало главным образом русскоязычное население. Эта часть территории РСФСР была разделена на области и края, но их статус в федерации еще долгое время оставался не совсем ясным. Они не были автономиями и рассматривались как административно-территориальные единицы, а не как субъекты федерации.

Единая природа политической власти вновь образованных государств создавала условия для их объединения. Сначала между этими государствами возник военный, позже дипломатический и хозяйственный союз, а в 1922 г. Белоруссия, ЗСФСР (Азербайджан, Армения, Грузия), Россия и Украина создали Союз Советских Социалистических Республик. Названные четыре государства стали субъектами федерации СССР, образованной на основе объединения независимых государств. Таким образом, национальное самоопределение их народов приобрело новую форму: оно воплотилось в изменении статуса политико-правового образования, в создании нового статуса субъекта федерации на основе союза, причем субъекты федерации имели двойственный характер. На территории СССР одни были субъектами СССР, другие – ЗСФСР; в свою очередь, ЗСФСР сама являлась субъектом СССР. Третья федерация на этой территории – РСФСР – как отмечалось, была создана на основе автономии, а не признания ее составных частей субъектами федерации.

В дальнейшем процесс реализации национального самоопределения в форме этнического субъекта «союзной федерации» (федерации на основе союза) продолжался. В 1924 г. было проведено национально-государственное размежевание в Средней Азии, в результате чего возникли Туркменская и Узбекская союзные республики, вошедшие в качестве субъектов федерации в состав СССР. Затем этническое

самоопределение в форме субъектов СССР (союзных республик) реализовали другие этносы. С принятием Конституции СССР 1936 г. прекратила свое существование ЗСФСР, и все три ее субъекта непосредственно стали субъектами СССР (до этого названные три республики входили в СССР через посредство ЗСФСР). Это тоже была специфическая форма самоопределения этносов: оставаясь субъектами федерации, они преобразовали качество этих субъектов.

В дальнейшем многие народы, которые организовали свою жизнь в форме автономии, приняли решение повысить этот статус до субъекта федерации (СССР). В результате возникли Таджикская, Казахская, Киргизская, Карело-Финская, Молдавская и другие союзные республики. К началу Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. в составе СССР было 16 союзных республик – субъектов федерации.

После войны их число сократилось. Карело-Финская союзная республика была преобразована в автономную республику и в этом качестве вошла в состав РСФСР. Это была необычная форма реализации самоопределения этноса: понижение статуса его публично-правового образования. Этого отрицать нельзя. Но, с другой стороны, такое превращение, связанное с объективными условиями данной территории, изменением численности и характера населения и др., в конечном счете не причинило ущерба гражданам бывшей Карело-Финской союзной республики, ставшей Карельской Автономной Республикой в составе РСФСР. Они остались в том же союзном государстве, что и были, их конституционные права остались прежними¹.

Таким образом, субъекты федерации как особая юридическая форма самоопределения наций на территории бывшей Российской империи возникли по инициативе независимых государств путем созыва объединительного съезда 1922 г. и закрепления его решений в первой Конституции СССР 1924 г. В дальнейшем шло расширение состава субъектов СССР. Они возникали, исчезали (Карело-Финская ССР) и юридически оформлялись путем включения изменений в Конституции СССР 1924 и 1936 гг.

В период предраспада СССР (конец 80-х – начало 90-х гг.) некоторые союзные республики стали требовать расширения своих прав, а автономные – уравниения в правах с союзными республиками; во многих этнических регионах возник «парад суверенитетов». Автономные республики исключили из своего официального названия слово «автономная» и объявили себя суверенными государствами, национально-территориальные образования стремились к повыше-

¹ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. М., 2006. С. 81–277.

нию своего статуса – прежние автономные области объявляли себя республиками и тоже суверенными. Встал вопрос о реформировании СССР, создании нового союза государств с иными полномочиями его субъектов. Однако все попытки заключить новый союзный договор (вместо Договора 1922 г. о создании СССР) не удались. В 1991 г. СССР распался. Россия образовала вместе с Украиной и Белоруссией новое международно-правовое объединение с некоторыми элементами и конфедерации, и федерации – Союз Независимых Государств (СНГ). К нему почти сразу же присоединились другие бывшие союзные республики прежнего СССР, также ставшие независимыми государствами. Члены СНГ не являлись субъектами федерации, поскольку СНГ был другим (межгосударственным) образованием.

Новые субъекты федерации появились на территории России, которая с 1991 г. стала строиться на основе федеративных отношений¹. Самоопределение этносов в период 1992–1993 гг. в России реализовалось путем инициативы «снизу», заключения соглашений конституционного характера и закрепления их «сверху» сначала в поправках прежней Конституции РСФСР (1978 г.), а затем – в новой Конституции РФ (1993 г.). Оно было реализовано путем создания разнообразных этнических субъектов РФ: 21 республики, одной автономной области и 10 автономных округов. В этот же период произошло другое принципиальное изменение. Края, области, города федерального значения с русскоязычным населением, традиционно составляющим подавляющее большинство таких граждан, стали равноправными субъектами новой Российской Федерации (в целом 55).

В связи с этим возникает вопрос о возможности рассмотрения указанных процессов как проявления национального самоопределения русских в форме множественных русскоязычных краев и областей. Вопрос требует всестороннего исследования на основе призна-

¹ Заключенный в 1992 г. Федеративный договор состоял из трех договоров с тремя группами субъектов РФ: между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации, между краями, областями и двумя городами федерального значения (Москвой и Санкт-Петербургом), которые стали не административно-территориальными образованиями, а субъектами РФ, а также бывшими автономиями – Еврейской автономной областью и автономными округами (они стали субъектами РФ). Перечень названий этих субъектов и схема разграничения полномочий затем вошли в Конституцию РФ 1993 г., хотя и с очень важной оговоркой: в той мере, в какой положения Федеративного договора 1992 г. соответствуют Конституции (в частности, не было принято содержащееся в Договоре положение о суверенитете республик в составе Российской Федерации, хотя положение о том, что республики в составе Российской Федерации – государства, хотя и в скобках, было включено в ст. 5 Конституции РФ).

ния того, что самоопределение народов России в 90-х гг. XX в. имело двоякий характер: с одной стороны, речь идет о возникновении новых субъектов РФ, а с другой – произошла реализация права на самоопределение путем объединения всех субъектов РФ в новом федеративном государстве, отличном от РСФСР.

Становление новой федерации в России после краха тоталитарного режима было следующим уровнем самоопределения различных компактно живущих этносов путем их объединения в новом государстве, сохранявшем, однако, многие элементы преемственности с прошлым. Этому уровню объединения народов в форме федерации предшествовало самоопределение этносов в форме разного рода субъектов федерации – государственных образований (республик, автономной области, автономных округов). Все они имели, как выше отмечалось, национальные названия. И хотя во многих из них этнос, давший имя субъекту РФ, численно не преобладал среди всего населения, создание такого рода субъектов федерации и изменение правового положения других было формой самоопределения этносов.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 65) допускает дальнейший процесс создания, преобразования и упразднения субъектов Федерации, в том числе построенных по этническому принципу. Этот процесс может проходить двумя путями:

1) принятие в Российскую Федерацию на добровольной основе иностранного государства или его части, что может привести к увеличению субъектного состава Российской Федерации;

2) образование на территории России нового субъекта Федерации через государственно-территориальное деление Российской Федерации.

Для реализации конституционной нормы был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹. Он детально урегулировал процедуру преобразования субъектного состава Российской Федерации, а также установил гарантии прав населения соответствующей территории, в том числе проживающих на этой территории коренных малочисленных народов. При этом по каждому случаю образования в Российской Федерации нового субъекта принимается отдельный федеральный конституционный закон. На сегодняшний день приняты пять таких законов. Они касались образования в Рос-

¹ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4916.

сийской Федерации четырех новых краев (Пермского¹, Камчатского², Красноярского³, Забайкальского⁴) и одной области (Иркутской⁵).

Процесс образования новых субъектов в Российской Федерации происходил за счет объединения двух и более субъектов Федерации, одним из которых в каждом случае становился автономный округ (в случае с созданием Красноярского края это было два округа: Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский; поэтому в целом преобразование субъектного состава Российской Федерации произошло за счет сокращения этнических субъектов Федерации (с 89 до 83). Однако преобразование субъектов Федерации всегда осуществлялось с учетом волеизъявления населения объединяющихся субъектов Федерации, что можно рассматривать и как элемент самоопределения этносов, проживающих на территории этнических субъектов Федерации (в данном случае – автономных округов).

Наряду с преобразованием субъектного состава Конституция РФ допускает возможность изменять наименования субъектов Федерации. Во всех имевших место случаях такие изменения касались этнических субъектов Федерации и были обусловлены уточнением этнического названия этих субъектов. Наименование может быть изменено только по инициативе самого субъекта Федерации и поэтому рассматривается как проявление этнического самоопределения. Завершение этого процесса должно быть закреплено в ст. 65 Конституции РФ, в которой обозначены названия всех субъектов, входящих в

¹ Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110.

² Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

³ Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

⁵ Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 1.

состав Российской Федерации¹. Однако это не следует рассматривать как ущемление права субъекта Федерации на изменение своего названия, поскольку внесение изменений в ст. 65 Конституции РФ осуществляется указом Президента РФ непосредственно на основании решения субъекта Федерации.

Наряду с СССР по национально-территориальному признаку созданы субъекты федераций в Бельгии, Эфиопии, частично в Малайзии, Нигерии, Танзании. Унитарная Бельгия, не имевшая автономных образований, в обстановке острых национальных конфликтов в 1993 г. провозглашена федерацией, что закреплено Конституцией 1994 г. Этому предшествовали почти 15-летние переговоры лидеров различных этносов в Бельгии. В конечном счете они добились реализации самоопределения этносов в трех формах: путем признания трех сообществ, создания трех субъектов федерации и четырех лингвистических регионов. В результате небольшая по территории Бельгия (в 20 раз меньше Франции), но почти с 11-миллионным населением, имеет очень сложную структуру реализации этнического самоопределения. Статья 2 Конституции Бельгии устанавливает, что она включает французское, фламандское и германоязычное сообщества; согласно ст. 3 Бельгия делится на три региона (баллонский, фламандский, брюссельский); ст. 4 предусматривает существование четырех лингвистических регионов: французского, нидерландского, германского языков и двуязычный регион Брюссель-столица. Каждое из этих трех видов образований имеет свои специфические права и каким-либо образом представлено во внешних органах государства (в частности, в палатах двухпалатного парламента).

Среди названных образований территориальную основу имеют лингвистические регионы. Они объединяют определенные этносы на территории. Другие понятия – сообществ и «просто регионов», – конечно, тоже не оторваны от территории (иначе они бы не существо-

¹ Так, с момента принятия Конституции РФ было осуществлено уже несколько изменений в ст. 65 Конституции РФ, связанных с изменениями наименований субъектов Федерации: Указом Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 наименование «Ингушская Республика» заменено на «Республика Ингушетия», «Республика Северная Осетия» заменено на «Республика Северная Осетия – Алания» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152); Указом Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173 наименование «Республика Калмыкия–Хальмг Тангч» заменено на «Республика Калмыкия» (СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 676); Указом Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679 наименование «Чувашской Республики – Чаваш республики» заменено на «Чувашская Республика – Чувашия» (СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2421); Указом Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841 наименование «Ханты-Мансийский автономный округ» заменено на «Ханты-Мансийский автономный округ – Югра» (СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3051).

вали), но все-таки это в своей основе объединения по языковому или этническому признаку, а не по национально-территориальному. Правда, представительство в органах государства зависит больше от сообществ и языкового принципа, чем от регионального. Кроме того, свои органы – Советы сообществ, которые принимают решения об участии федеральных органов, создают именно сообщества. Отдельно выбирают своих представителей в Сенат также бельгийские граждане, считающие себя нидерландцами, и отдельно – считающие себя французами. Все это специфические формы этнического самоопределения и самоорганизации этносов, неизвестные другим многонациональным государствам.

Статья 4 Конституции Бельгии устанавливает, что каждая коммуна (т.е. муниципальное образование) Королевства входит в какой-либо лингвистический регион. Это относится и к провинциям, входящим как в Валлонский регион (пять провинций, включая крупные города), так и во Фламандский (их тоже пять). Брюссель и небольшой регион немецкого языка (около 60 тыс. жителей) также разделены на провинции. Границы четырех лингвистических регионов могут быть изменены только законом, принятым большинством голосов в каждой лингвистической группе каждой из палат при условии, что присутствует большинство каждой группы и общее число поданных за решение голосов достигает $\frac{2}{3}$ от принявших участие в голосовании. Многие другие законы, касающиеся этносов Бельгии, принимаются таким же образом.

Все названные территориально-этнические или «просто этнические» субъекты не имеют своего особого представительства в нижней палате, как это и принято во всех федерациях с двухпалатным парламентом (в федерациях есть и однопалатные парламенты, в которых фиксируется особое представительство их частей). В Бельгии 150 депутатов нижней палаты избираются по 150 одномандатным округам на четыре года. По-иному формируется Сенат, где сенаторы¹ назначаются и избираются с учетом принадлежности к тому или иному сообществу или языковой группе.

Из общего числа (71 сенатор) 25 сенаторов избираются нидерландской избирательной Коллегией прямыми выборами (т.е. гражданами Бельгии, считающими себя нидерландцами и занесенными в соответствующий избирательный список), 15 – французской из-

¹ Кроме 71 избранных и назначенных сенаторов сенаторами являются дети короля, а в случае их отсутствия – другие родственники по нисходящей линии. Они заседают в Сенате с 18 лет, но решающий голос имеют с 21 года.

бирательной коллегией. Кроме этого по 10 сенаторов назначают советы фламандского и французского сообществ из числа своих членов, один назначается советом германоязычного сообщества из своих членов. Шесть сенаторов назначают сенаторы, избранные и назначенные нидерландцами и фламандцами (т.е. тоже нидерландцами, но организованными во фламандское сообщество), четырех назначают франкоязычные сенаторы (избранные прямыми выборами и назначенные Советом франкоязычного сообщества). Один из избираемых и назначаемых сенаторов, принадлежащих к нидерландской категории сенаторов, и один из французской категории в каждой группе лиц должен проживать в день выборов в двуязычном регионе Брюссель-столица.

Этнолингвистические признаки учитываются и при формировании правительства Бельгии – Совета министров, состоящего не более чем из 15 министров и премьер-министра. Статья 99 устанавливает, что Совет министров должен состоять из равного количества членов, говорящих на французском или нидерландском языке.

Из сказанного видно, что при формировании Сената, а также некоторых других органов государства важное значение имеют органы сообществ и регионов. Их организация и компетенция регулируются особыми главами Конституции.

Советы французского, фламандского и германского сообществ состоят из избранных представителей. Порядок выборов, организация советов определяются принятым большинством в $\frac{2}{3}$ голосов обеих палат парламента при условии, что присутствовало большинство франко- и нидерландоговорящих парламентариев в каждой палате. Что же касается Совета германского сообщества, то, хотя он тоже регулируется законом парламента, к нему указанные условия не относятся. Каждый Совет сообщества состоит из членов, которые непосредственно избраны (т.е. гражданами-избирателями, принадлежащими к соответствующим сообществам) в совет региона или совет сообщества, а совет региона состоит из членов, избранных непосредственно в него или в совет сообщества. Все они избираются на пятилетний срок. Мандат члена совета сообщества несовместим с членством в парламенте (в том числе в Сенате).

Каждое сообщество (французское, фламандское, германское), а также каждый регион создают свои правительства; члены этих правительств избираются их советами. Состав, порядок деятельности каждого правительства регулируются законом парламента. Члены правительств пользуются частичным иммунитетом. Дело против них

может возбуждать только прокуратура при соответствующем апелляционном суде, а рассматривает дело по первой инстанции только апелляционный суд.

Два сообщества (французское и фламандское) в лице их органов (совета, правительства и др.) обладают одинаковой компетенцией по вопросам: культуры; образования (кроме определения срока обязательного школьного обучения, основных требований к документам об образовании и пенсионного режима для работников образования); сотрудничества между сообществами; международного сотрудничества, в том числе заключения договоров по вопросам образования. Осуществление этих полномочий финансируется законом парламента, который принят указанным выше особым образом.

Советы сообществ издают декреты; они имеют силу закона в регионах французского или фламандского языка, а также действуют в отношении соответствующих двух частей населения двуязычного Брюсселя. В своей сфере каждый совет декретами регулирует использование языков: в административных вопросах; при обучении в учебных заведениях, созданных или признанных их публичными властями; в социальных отношениях между работодателями и персоналом; на предприятиях, действующих на основании законов (т.е. государственных предприятиях). Такие декреты тоже имеют силу закона, но возможно отступление от них в пограничных между сообществами коммунах, где может использоваться другой язык.

Компетенция германского сообщества в целом аналогична, хотя и имеет особенности. Совет германского сообщества декретом регулирует вопросы культуры, «персонализированные дела», сотрудничество между коммунами, вопросы образования (в тех же пределах, что и другие сообщества), употребление языков при обучении в учреждениях, созданных публичными властями. Его декреты имеют силу в регионе немецкого языка. Совет может заключать международные соглашения по вопросам культуры и образования (в установленных пределах),

Законодательство Бельгии содержит много других положений, которые также демонстрируют специфику самоопределения и самоорганизации этносов на уровне субъектов федерации в этой стране.

Национально-территориальный принцип при создании субъектов федерации использован также в Эфиопии. Конституция 1994 г. устанавливает, что штаты создаются на основе способов расселения, идентичности языка и согласия соответствующих народов. Статья 47

перечисляет девять штатов; в английском тексте официального издания Конституции употребляются слова *member states*¹.

Отношения между федерацией и ее субъектами строятся в рамках концепции исключительного государственного суверенитета федерации, поскольку только она в целом, как уже отмечалось, является государством в юридическом смысле этого термина. Субъекты федерации не обладают государственным суверенитетом; это относится к субъектам, образованным не только по территориальному, но и по национально-территориальному принципу. Носителем государственного суверенитета в любом случае является государство, а не его часть, поскольку невозможно установить два и более верховенства на территории одного государства; какое-то из них будет вторичным, подчиненным.

В то же время, как известно, в науке отсутствует единый подход к пониманию этого вопроса. Утверждение «государство – носитель суверенитета» приобретает особое значение в федерации. Во многом это обусловлено тем, что многие ее субъекты именуются «государствами», и отсюда возникает неизбежный вопрос: является ли субъект федерации обладателем государственного суверенитета²?

Для ответа на поставленный вопрос необходимо прежде всего решить, является ли субъект федерации государством. Субъекту федерации, как и для любой политической организации, присущи такие признаки или свойства, как:

- 1) структурированные и компетентные органы, разграничение полномочий между ними;
- 2) наличие выборных и (или) назначаемых должностных лиц;
- 3) установленные для них цели, задачи и функции;
- 4) правовые формы организации и деятельности;
- 5) процесс принятия решений и ресурсы управления. Наряду с этим субъект федерации имеет и собственные признаки (свойства), которые отличают его от иных видов политических организаций, включая государство. К ним относятся:

- 1) органы государственной власти, которые реализуют, в пределах своей компетенции (правотворческой, правореализационной), соответствующие государственно-властные полномочия по решению

¹ Как уже отмечалось, многие из них получили свое наименование по названиям народностей Эфиопии: тиграи, амхара, оромо и т.д., в том числе для некоторых штатов избраны слова: штат «южных наций, национальностей и народов», штат «народностей гамбелы», штат «народа харари».

² Следует различать народный, национальный и государственный суверенитет.

задач в сферах общественной жизни, определяемых разграниченными с федерацией предметами ведения на основе конституции и (или) федеративного договора;

2) система нормативных правовых актов, которые действуют на всех лиц соответствующих правовых отношений в пределах границ его территории;

3) территория, состав и устройство которой имеют свои правовые особенности;

4) собственные, определяемые федеральным законодательством, финансовые, материальные, технические, информационные и другие ресурсы для выполнения соответствующих функций региональной государственной власти;

5) государственная символика¹.

На первый взгляд может показаться, что все перечисленные свойства (признаки) субъекта федерации характерны и для государства, а значит, между ними можно поставить знак равенства. Однако эти же признаки (наличие органов публичной власти, наделенных собственной компетенцией; системы нормативных актов; определенная территория и проживающее на ней население; бюджет и символика) есть и у муниципальных образований. Но вряд ли у кого-то возникнет сомнение в том, что муниципальные образования нельзя признать государствами, даже если они и обладают некоторыми его признаками.

Вполне очевидно, что отличия между упомянутыми признаками (свойствами) государства и субъекта федерации необходимо искать не только и не столько в их наименовании и количестве, сколько в их правовом качестве и значении. Например, статус государства и статус субъекта федерации – это не один и тот же статус. Они не только различны по объему, но и не равны по содержанию совокупности прав, обязанностей и ответственности.

Существенно различаются по своему правовому качеству и значению и другие свойства государства и субъекта федерации. Это касается, например, организации осуществления государственной власти, состава государственной территории и находящегося на ней населения, органов государственной власти и их компетенции². В связи с этим можно согласиться с мнением, что «...субъект федерации... нигде государством не является»³.

¹ См.: Потапов М.Г. Субъект федерации – государство? // Право и политика. 2010. № 2. С. 322.

² См.: Потапов М.Г. Указ. соч. С. 326.

³ Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии. М., 2003. С. 7.

Иногда конституции федеративных государств формально признают суверенитет за субъектами федерации, но, как правило, с оговоркой «в той мере, в какой он не ограничен федеральной конституцией» (например, ст. 3 Конституции Швейцарии 1999 г.). Чаще суверенитет субъектов федерации закрепляется в конституциях самих субъектов. Так, суверенитет закрепляется в конституциях швейцарских кантонов. Считается: чтобы восприниматься на уровне государств, коими они признаются Конституцией Швейцарии, кантоны должны иметь свою территорию, свой народ и свой суверенитет¹. Например, в ст. 1 Конституции кантона Фрейбург закрепляется, что «кантон Фрейбург является суверенным государством и состоит членом Швейцарской конфедерации». В конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации также до сих пор сохраняются положения о наличии государственного суверенитета, несмотря на состоявшиеся по этому вопросу решения Конституционного Суда РФ².

В настоящее время существуют три основных подхода к пониманию государственного суверенитета в федеративных государствах, которые связаны признанием или непризнанием наличия суверенитета у субъектов федерации:

- 1) концепция единого и неделимого суверенитета³;
- 2) концепция делимого государственного суверенитета, представленного классической теорией делимого суверенитета⁴;

¹ См.: Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 70–72.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 671; др.

³ Унитарная теория, теория единого суверенитета, дуалистическая (синтетическая) теория, теория участия. (См.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С. 64; Фарберов Н.П. О суверенитете союзных республик: стенограмма публичной лекции канд. юрид. наук Н.П. Фарберова, прочитан. 28 нояб. 1945 г. в Лекционном зале в Москве. М., 1946. С. 9).

⁴ См. об этом: Токвиль А. Демократия в Америке / пер. с фр., предисл. Г.Дж. Ласки. М., 1992. С. 64; Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998. С. 24–25.

3) концепция двух суверенитетов в пределах одной и той же территории (ограниченный суверенитет, относительный (ретроспективный) суверенитет, «спящий» (потенциальный) суверенитет, остаточный суверенитет и др.)¹.

На основании этих подходов строятся три основные теории государственного суверенитета в федеративных государствах:

- 1) единства государственного суверенитета;
- 2) делимости государственного суверенитета;
- 3) ограниченного суверенитета.

Предполагается, что данные разновидности суверенитета выделяются в зависимости, прежде всего, от способов разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации, а также от форм реализации государственной власти в федеративном государстве². Большинство из них строится на отождествлении государственного суверенитета с государственной властью, между тем суверенитет – неотъемлемое свойство государства быть верховным внутри страны и независимым на международной арене. Поскольку субъекты федерации – это не государства, они не обладают государственным суверенитетом; соответственно носителем государственного суверенитета может быть только федерация в целом. Говорить о наличии государственного суверенитета у субъектов федерации – значит признавать существование на территории одного государства комплекса независимых государств, отношения между которыми должны строиться в рамках международного, а не национального (внутригосударственного) права³. Государственная власть едина, можно выделить только ее функции. А разделение функций и полномочий государства между его органами – не разделение государственной власти, а организация ее осуществления⁴. Государственный суверенитет может принадлежать народу, нации, если они образовали государство, которое способно быть самостоятельным субъектом международных отношений, единственной политико-территориальной организацией власти, чьи решения носят обязательный характер для всех лиц, находящихся на территории данного государства.

¹ См.: Лепешкин А.И. Советский федерализм: теория и практика. М., 1977. С. 46; Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 216–217.

² См.: Черняк Л.Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета в федеративных государствах. Иркутск, 2009. С. 64–65.

³ Там же. С. 53.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. 1999. № 3. С. 7.

Отсутствие у субъектов федерации, как уже отмечалось, качества государственного суверенитета влечет непризнание за ними права выхода из состава федерации, или права сецессии. Причем это имеет место и в тех федерациях, конституции которых закрепляют свойство суверенитета для своих субъектов. Так, швейцарские кантоны фактически не обладают правом выхода из состава федерации, хотя в Конституции Швейцарии и отсутствует специальная норма, регулирующая этот вопрос. Среди современных федеративных государств исключение составляют Сент-Китс и Невис, а также Эфиопия. В первом случае право сецессии признается лишь за одним из субъектов (остров Невис). Второй случай разберем более подробно. Конституция Эфиопии 1994 г. признает, что все нации, национальности и народы, на основе которых образованы субъекты федерации, имеют право в любое время создать свой штат (ч. 2 ст. 47). Согласно Конституции все штаты имеют равные полномочия и права.

Процесс создания штата, т.е. процесс самоопределения этносов в форме государственного образования (не государства), должен протекать по следующей процедуре (ч. 3 ст. 47 Конституции). Сначала письменное требование «снизу» создать штат должно быть одобрено $\frac{2}{3}$ голосов членов Государственного совета (верхняя палата парламента, представляющая субъектов Федерации). Затем Совет, получивший требование, в течение года организует референдум среди этноса, который представил требование. Если это требование одобрено на референдуме большинством голосов, Государственный совет «передает власть» этносу, и после референдума «без каких-либо дальнейших вопросов» новый штат становится членом Федеративной Демократической Республики Эфиопии.

Границы между штатами устанавливаются путем соглашений заинтересованных штатов. Если же штаты не могут достичь соглашения, административные границы между ними устанавливает Государственный совет с учетом расселения этносов и их воли. Государственный совет разрешает споры о границах между ними (он обязан принять решение в течение двух лет).

В разделе «Основные права и свободы» содержится коллективное право этноса на сецессию. Часть 1 ст. 39 Конституции устанавливает, что «каждая нация, народность и народ в Эфиопии имеет безусловное право на самоопределение, включая право на отделение (secession)». В этой же статье говорится о праве каждой нации, национальности, народа в Эфиопии говорить, писать на своем языке и развивать свой язык, продвигать свою культуру и сохранять свою историю. Каждый

этнос имеет право «на полное самоопределение», включая право создавать на его территории такие институты и управления, которые ему присущи, и на соответствующее представительство в региональных и национальных органах управления.

Реализация самоопределения, включая сецессию, подчинена следующим процедурам (ст. 39 Конституции). Сначала требование сецессии должно быть одобрено $\frac{2}{3}$ голосов членов законодательного совета того или иного этноса (т.е. законодательным органом штата), но, видимо, не исключаются и другие местные представительные органы ниже уровня штата, о штате прямо не говорится. В течение трех лет после того, как получено решение соответствующего совета, федеральное правительство должно организовать референдум. Если на референдуме за сецессию высказалось большинство, федеральное правительство передает власть этносу или его совету, но процесс сецессии может быть завершен после распределения финансовых и иных средств на основе специально принятого для такой цели закона.

В той же статье дается совокупное определение нации, национальнойности и народа. Оно должно применяться во всех случаях, когда конституция упоминает об этносах. Определение гласит: «Это группа людей, которые имеют или преимущественно имеют общую культуру, подобные обычаи, взаимное понимание языка, верят в общие или подобные ценности и которые преимущественно населяют определенную совокупную территорию» (т.е. проживают компактно). Понятно, что право на самоопределение может объективно реализовать только компактно проживающий этнос.

Все субъекты федерации – этнические и неэтнические – равноправны. Это непреложное требование федеративного государства. Поэтому конституционно-правовой статус всех субъектов федерации в принципе одинаков. Вместе с тем в государствах, где наряду с неэтническими есть этнические субъекты федерации, определенные различия могут быть, и в этом тоже проявляются объективные особенности этносов при их самоопределении в форме субъектов федерации¹. С другой стороны, этносы неодинаковы. Между ними могут

¹ Так, В.А. Черепанов в связи с этим подчеркивает, что конституционный принцип равноправия «закрепляет тождество особых статусов субъектов, которые они занимают в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти». Выделенные же в Конституции отдельные свойства республик (обозначение их в качестве государств, принятие конституции, возможность установления государственных языков) «определяют особенности отношений другого уровня: органов государственной власти субъекта РФ и народа субъекта РФ» (Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005. С. 198–199).

существовать различия в численности населения, в размерах территории, где они проживают, в уровне развития и т.д.¹ Все это порождает особенности в самоопределении различных этносов, даже если все они выбрали одинаковую форму своей организации (субъект федерации).

Поэтому необходимо сначала рассмотреть общие, принципиальные черты статуса, присущие всем субъектам федерации, затем особенности положения этнических субъектов федерации по сравнению с неэтническими (территориальными) и, наконец, различия в статусе этнических субъектов федерации. Все это призвано показать особенности самоопределения этносов в форме субъекта федерации в различных условиях.

Независимо от того, имеет субъект федерации этнический характер или нет, существуют некоторые общие признаки его правового положения. Их социальной основой служит компактность расселения этноса (этносов).

К числу общих признаков конституционно-правового положения субъекта федерации относятся:

1) субъект федерации – государственное образование. Он имеет свою территорию, создает систему собственных органов публичной власти, принимает свои законы. Для этнических субъектов федерации собственная государственность – проявление их формы самоопределения в рамках федерации. Территория субъекта федерации не может быть изменена без его согласия, хотя Конституция Индии это допускает. Деление территории субъекта федерации (административно-территориальное устройство, в соответствии с которым создаются муниципальные образования, местное самоуправление, – это деление субъекта федерации, а не федерации);

2) публичная власть субъекта федерации по вопросам, определяемым федеральной конституцией. Это могут быть и совместные с федерацией предметы ведения, но всегда есть исключительные предметы ведения субъектов федерации (например, принятие собственной конституции в тех странах, где у субъектов есть свои конституции, или создание собственной системы органов публичной власти). Характер власти субъекта федерации обсуждается в науке; в основном ее называют государственной, как и власть государства-федерации. Важно обратить внимание на институт гражданства как элемент государственности. Свое гражданство субъект федерации имеет не

¹ См.: Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М., 2002. С. 222–223.

всегда, в США оно предусмотрено, хотя практически его значение невелико, в России, Индии – нет;

3) самостоятельное создание системы своих органов публичной власти. Этот принцип устанавливают все конституции федераций. Он сопровождается, однако, важным условием: такая система должна соответствовать системе федеральных органов. Соответствие не означает копирование. В рамках общей системы возможны варианты, и они существуют, но нарушение общих конституционных принципов недопустимо. Нельзя, например, отказаться от создания представительных органов, отменить принцип разделения властей или, при республиканской форме правления федерации, установить монархическую форму правления в ее субъекте;

4) собственное законодательство субъекта федерации как часть федерального законодательства. При этом действует тот же порядок, что и в отношениях государственной власти федерации и государственной власти субъекта федерации: принцип верховенства федерального законодательства. Это касается прежде всего предметов совместного ведения. В сферу исключительных предметов ведения друг друга ни субъект, ни федерация вмешиваться не могут. Если субъект федерации издаст правовые акты по вопросам, относящимся к ведению федерации без делегирования последней такого права, эти акты будут признаны недействующими. В свою очередь, федерация также не вправе вмешиваться в сферу исключительных полномочий своего субъекта, установленную федеральной конституцией. Однако в последнем случае действует правило: все акты, издаваемые субъектами федерации, в том числе по предметам их исключительного ведения, должны соответствовать федеральной конституции и федеральным законам. В субъектах большинства федераций есть собственные конституции. Они приняты самостоятельно и в отличие, например, от автономий не подлежат утверждению органами (парламентом) федерации. В некоторых федерациях у субъектов своих конституций нет (Индия, Пакистан и др.), в некоторых они есть только у части субъектов (например, у Занзибара Конституция есть, а положение Танганьики регулируется Конституцией Объединенной Республики Танзании, причем в ней нет особого раздела о правовом положении Танганьики). В России часть субъектов Федерации (21 республика) имеют свои конституции (правда, в Калмыкии такой документ называется Степное уложение), а остальные 62 субъекта имеют конституционно подобные документы – уставы. Как и конституции, они являются основными законами субъектов РФ;

5) особое представительство субъектов федерации в федеральном парламенте и других федеральных органах. Как уже отмечалось, особое представительство в парламенте призвано обеспечивать учет специфических интересов субъектов федерации в федеральном законодательстве и при принятии других решений федеральным парламентом. Такое представительство имеет в большинстве случаев форму создания особой палаты парламента с разными названиями (Совет национальностей в прошлом в СССР, Совет штатов в Индии, Сенат в США и т.д.). В некоторых, обычно малых, федерациях парламент является однопалатным (Сент-Китс и Невис, Коморские Острова, Соединенные Штаты Микронезии, Танзания). В этих случаях субъекты, как правило, имеют фиксированную долю представительства в федеральном однопалатном парламенте (обычно такие представители избираются законодательным органом субъекта федерации), причем эта доля выше, чем их процент в населении страны, иногда значительно (Танзания). Это – свидетельство особого внимания к субъектам федерации, имеющим этнический характер (Занзибар в Танзании). Представительство субъектов федерации возможно также при федеральном правительстве (например, в России);

б) право субъекта федерации участвовать в решении федеральными органами всех вопросов (как внутреннего, так и международного значения), которые его касаются. На практике значение этого права еще шире. Поскольку субъекты федерации имеют либо палату для представительства своих интересов, либо фиксированное членство в однопалатном парламенте, то все вопросы, решаемые законодателем, даже если они прямо не касаются собственных интересов субъектов федерации, рассматриваются при участии их представителей. Так, международные отношения – это отношения между государствами (а также другими субъектами международного права); субъект федерации не является государством, он не вправе вести переговоры с иностранными государствами по вопросам политического значения (например, о взаимном сокращении вооруженных сил). С разрешения федеральных органов он может вести переговоры и заключать соглашения только по вопросам экономических и культурных связей. Однако государство-федерация обязано привлечь к участию в международных переговорах (независимо от их предмета, когда такие переговоры ведутся федерацией) субъекты федерации, интересы которых могут быть затронуты.

Далее рассмотрим особенности правового положения этнических субъектов федерации:

1) как правило, этнический субъект федерации имеет особый характер названия, производный от этноса;

2) в некоторых странах (например, в России) этнические субъекты федерации имеют другую форму, чем неэтнические.

Их конституционно-правовой статус в своей основе аналогичен другим субъектам, но особая форма отражает своеобразие самоопределения этносов в форме субъекта федерации;

3) если федерация строится с учетом этнического (или только языкового) признака, то нередко в ней особо регулируются вопросы языка. Устанавливается несколько государственных языков (в Швейцарии – четыре). В данном случае существует множество особенностей. Два или более государственных языка могут быть и в унитарном государстве, если в нем существует политическая автономия (например, финский и шведский в Финляндии тексты законов с 1919 г. появляются на двух языках, хотя более 95% населения говорят по-фински¹). В Индии этот вопрос решен несколько иначе. В специальном приложении к Конституции перечислено 18 языков, которые официально могут употребляться на территории государства. Заметим, что далеко не все языковые общности реализуют свое право на самоопределение в форме создания субъекта федерации. Критерии выбора формы самоопределения таких общностей представляют собой сложную систему сочетания языковых, экономических, социальных, территориально-географических, исторических и иных факторов.

Выше говорилось об общих признаках правового статуса субъектов федерации и о принципе равноправия всех субъектов, как этнических, так и неэтнических. Разумеется, по общему правилу все этнические субъекты федерации тоже равны между собой. На практике, однако, могут быть отдельные исключения, не нарушающие общий подход.

В Индии есть, по существу, три группы штатов (субъектов федерации): типичные, с более широкими полномочиями и с менее широкими. В силу исторических условий принятия штата в федерацию в качестве ее субъекта (бывшее мелкое королевство Сикким на севере), в силу традиций жизни народа (ислам в штате Джамму и Кашмир), традиционных верований и особого образа жизни так называемых зарегистрированных каст и племен, отставших в своем развитии (штаты Мизорам, Нагаленд и др.), права некоторых штатов не

¹ При административной автономии такого положения нет. В условиях данной формы автономии язык этноса (этносов) может использоваться только на местном уровне, хотя иногда и в государственных органах (в судах).

совсем одинаковы. Если границы большинства штатов изменяются парламентом Индии без их согласия (их мнение лишь необходимо выслушать), то в отношении штатов Джамму и Кашмир, а также Сикким такое согласие необходимо. Своих конституций у штатов нет, но Джамму и Кашмир имеет особое конституционное регулирование (ему посвящена отдельная часть Конституции Индии).

С другой стороны, некоторые небольшие штаты (в них есть особые этносы и поэтому такие территории выделены в особые штаты при реформировании федерации) пользуются меньшими полномочиями, а права назначенного федерацией губернатора штата здесь больше. В обычных условиях губернатор штата, будучи юридически делегатом президента в штат, как и президент, который его назначает, не пользуется широкими полномочиями (по Конституции Индии полномочия президента Индии велики, но он может осуществлять их только по «совету», а фактически – по указанию или с согласия правительства, но на практике роль губернатора штата значительно выше, ибо он воспринимается и как представитель правительства «центра», а Индия – юридически (и еще больше – фактически) централизованная федерация. В штатах, населенных зарегистрированными кастами и племенами, губернаторы вправе давать законодательным собраниям штатов и племенным советам районов расселения племен (по существу, это автономии в рамках субъекта федерации) разрешение на издание правовых актов, отступающих от федерального законодательства. Это касается далеко не всех общественных отношений, а, как правило, образа жизни этносов, его традиций, охоты, рыболовства, сельского хозяйства. В подобных условиях самоопределение этносов приобретает своеобразные формы.

Таким образом, национально-территориальный принцип структурирования федерации как государства в целом или его отдельных частей – субъектов федерации – расширяет многообразие форм самоопределения этносов. Тем самым обеспечивается более гибкий подход к установлению моделей управления государством, позволяющих учесть существующие особенности национально-этнических характеристик и запросов населения, более высокая степень приспособления государств к решению национальных проблем.

Глава 5

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ КАК ФОРМА САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ В ЕДИНОМ ГОСУДАРСТВЕ

§ 1. Понятие и формы территориальной автономии

Среди территориальных форм самоопределения этносов достаточно широкое распространение в современном мире получили автономии. Во многом это обусловлено их универсальностью, возможностью использования как в унитарном, так и в сложносоставном (федеративном) государстве. Поэтому с точки зрения учета этнического фактора территориальные автономии представляют особенный интерес.

Сама эта форма имеет давнюю историческую традицию. Причем автономию долгое время рассматривали как собственный закон, принятие населением части государства собственных правил поведения или возможность для него пользоваться своими обычаями и правилами. Современная юридическая доктрина уже давно рассматривает понятие автономии значительно шире, чем собственный закон или правило. В основном его связывают с определенной степенью самостоятельности. Достаточно широкая трактовка поддерживается в научной литературе и относительно территориальной автономии. Например, Ф.Ф. Кокошкин рассматривал территориальную (областную) автономию как высшую ступень местного самоуправления¹. В публицистической литературе о местном самоуправлении до сих пор подчеркивается, что оно обладает автономией, т.е. вправе принимать самостоятельное решение в закрепленной за ним сфере. Именно такой смысл, например, несет положение Конституции Японии 1946 г. о «принципе местной автономии» (самостоятельность

¹ По мнению Ф.Ф. Кокошкина, «во всяком сколько-нибудь развитом самоуправлении всегда содержатся зачатки автономии, которые при известных условиях могут перейти в настоящее автономное устройство» (Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. М., 1905. С. 6).

решений населения и органов административно-территориальных единиц по вопросам местного значения).

Надо признать, что с этимологической точки зрения термины «автономия» и «самоуправление» очень близки. Некоторые авторы даже считают, что греческое слово «автономия» и русское слово «самоуправление» являются полными лексическими эквивалентами¹. В энциклопедической и специально-юридической литературе характеристики профилирующих признаков автономии и самоуправления практически полностью совпадают, и очень часто один термин объясняется при помощи другого². Однако в российском конституционном праве каждая из рассматриваемых категорий имеет самостоятельное значение.

В отечественной юридической литературе замечено, что дать единое определение понятия «автономия» исключительно сложно, в разных государствах в разное время в него вкладывалось различное содержание. При этом территориальную автономию рассматривают как «самоуправляющуюся часть государства, наделенную правом самостоятельного законодательства в рамках Конституции РФ и федеральных законов и признанную в качестве таковой государством»³.

Вызывает споры позиция о том, что автономия и государственность – это качественно разные степени самостоятельности территориальных образований. По мнению О.Е. Кутафина, автономия, действительно, качественно отличается от государственности, но только в одном случае – «когда речь идет о государственности в виде суверенного государства»⁴. Что же касается всех других форм государственности – несuverенных государств и различного вида государ-

¹ См.: Ким Ю.А. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития. Кемерово, 2009. С. 167.

² Например, в словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой автономия рассматривается через понятие самоуправление: «право самостоятельного осуществления государственной власти или управления, предоставленное конституцией какой-нибудь части государства; самоуправление» (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 17). Согласно Юридическому энциклопедическому словарю автономия в политико-правовом значении – «форма самоуправления части территории унитарного, а иногда федеративного государства. Автономная территориальная единица, как правило, самостоятельна в решении вопросов местного значения в пределах, установленных центральной властью. В этих рамках население автономной единицы пользуется правами самоуправления обычно более широкими, чем права административно-территориальных единиц» (Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 11).

³ Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 342–343.

⁴ Там же. С. 343.

ственных образований, то от них по степени самостоятельности отличается далеко не всякая автономия. «Конечно, – подчеркивает автор, – не всякая автономия является государственным образованием, но любое государственное образование, если не формально, то фактически в принципе не может не располагать всеми признаками автономии»¹. Сегодня автономией в России пользуются практически все ее субъекты. В связи с этим предлагалось указать в Конституции РФ, что все ее субъекты пользуются автономией, поскольку это в полной мере соответствует действительности².

Данный подход встречает обоснованное возражение в юридической доктрине. Положение субъектов федерации в разных странах неодинаково; иногда оно действительно близко к статусу автономии. «Тем не менее сущность субъекта федерации нельзя трактовать через понятие автономии (речь идет о территориальной автономии). В науке сложилось определенное понимание греческого слова «автономия». Оно трактуется как внутреннее самоуправление населения отдельных частей территории государства, которые отличаются национальными, бытовыми, а иногда географическими (например, острова) и иными особенностями. Вряд ли такое понимание следует распространять на субъекты Федерации: последние указанных особенностей могут и не иметь (например, в США или Германии), хотя иногда и имеют (например, в Индии). Называть автономную область и автономные округа в России автономиями, исходя только из прилагательного «автономные», неверно, это субъекты Федерации»³.

Необходимо разграничивать автономные образования и субъекты федерации, потому что, во-первых, распределение компетенции между властями центра и регионов в унитарных государствах, как правило, осуществляется в порядке обычного законодательства, в то время как в федеративных государствах – исключительно на уровне конституции, конституционных и органических законов; во-вторых, если даже в унитарном государстве распределение компетенции между органами государства и автономными образованиями и закреплено в конституции, то она закрепляет только исключительную компетенцию государства и совместную – государства и автономных образований, не выделяя собственной компетенции автономных образований, что для субъектов федерации является обязательным,

¹ Там же. С. 344.

² Там же. С. 342.

³ Чиркин В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 5–9.

даже если она при этом фиксируется как остаточная; в-третьих, уставы и конституции, принимаемые автономными образованиями (если они наделены таким правом), обычно утверждаются парламентом государства, в то время как субъекты федерации самостоятельно принимают свои конституции (уставы), причем коллизии между федеральным законодательством и актами субъектов федерации разрешаются специальными судебными органами – конституционными судами¹.

Соглашаясь в целом с необходимостью разграничения территориальных образований в форме автономии и государственных образований в форме субъектов федерации, следует отметить, что предложенные выше признаки разграничения автономных образований и субъектов федерации не носят универсального характера. Практика отдельных унитарных государств (например, Испании) свидетельствует о том, что на уровне конституций может весьма детально регламентироваться перечень вопросов, находящихся в ведении провинций. Более того, Конституция Испании регулирует вопрос даже об остаточных полномочиях провинций: «Предметы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства, могут быть отнесены и к компетенции региональных автономных объединений в силу их соответствующих статут» (ст. 149). Примерно так же этот вопрос решается и в Конституции Италии. И в том и в другом государстве используется механизм конституционного производства для разрешения коллизий между государством и регионами.

Заслуживает внимания позиция, согласно которой в правовом режиме автономии более выражены начала административно-правовые, что связано с функционированием института административной опеки в виде контроля за актами и действиями децентрализованных органов, характерного по преимуществу для унитарных государств, в то время как в федеративном режиме более выражены начала политические или конституционно-правовые².

Надо вспомнить, что и дореволюционная наука государственного права, как российская, так и зарубежная, никогда не отождествляла принципы федерализма с принципами автономии. Так, Г. Еллинек, исследуя формы государственной территориальной организации, четко разграничивал способы внутреннего территориального «разделения государства», относя к ним: административную децентрали-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1, 2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999. С. 685.

² См.: Ким Ю.А. Указ. соч. С. 175.

зацию, выстраиваемую на основе территориального рассредоточения государственно-управленческих функций, осуществляемых центральными и территориальными подразделениями государства; децентрализацию в форме самоуправления; децентрализацию в форме областей, которая как раз и приводит к образованию автономий. При этом он не рассматривал федеративную систему ни в качестве формы децентрализации, ни в качестве автономии¹. Практически так же относился к этим проблемам и Ф.Ф. Кокошкин. В его книге «Лекции по общему государственному праву» вопросы федеративной организации и территориальной автономии трактуются в качестве самостоятельных, несходных форм государственного устройства².

Дореволюционные российские авторы не связывали территориальную автономию с этническим фактором. Не делали этого зарубежные ученые и политики, в том числе социал-демократы. Последние, как уже упоминалось, выдвигали тезис национально-культурной автономии. Первоначально на этнической стороне не акцентировали внимание и российские большевики, которые сначала выдвигали идеи областной автономии, т.е. определенного самоуправления различных частей России, и лишь позже пришли к лозунгам о создании автономии по национальному признаку (во многих случаях это было результатом пробуждения национального самосознания народов, которое заметили, поняли и закрепили в законах пришедшие к власти большевики во главе с В.И. Лениным), а потом и к идее федерации по национально-территориальному принципу³.

Однако и игнорирование этнического фактора, и абсолютизация его при создании территориальной автономии, на наш взгляд, неверны. В современных условиях этнический фактор в подавляющем большинстве автономных образований является ведущим, но необходимо учитывать и другие факторы; как и федерация, автономия требует комплексного, многофакторного подхода.

В современном государствоведении и в теории права понятие территориальной автономии связывают с различными особенностями территориальных публичных образований, которые по тем или иным причинам не могут стать субъектами федерации, а по-

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. Т. I. С. 371.

² См.: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 297–306; аналогичным образом он рассматривает эти вопросы и в работе: Автономия и федерация. Пг., 1917.

³ См. об этом: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003. С. 19–30.

следняя не может быть создана (РСФСР, которая считалась в советское время федерацией на основе автономии, являлась исключением, а статус ее областей и краев, как неоднократно замечено, был не совсем ясен). Под территориальной автономией понимается особого рода самоуправление определенных частей государства, чье население обладает этническими, бытовыми, культурными, историческими и иными особенностями (иногда и географическим, как остров Тобаго в Республике Тринидад и Тобаго, или религиозным своеобразием, как остров Минданао на Филиппинах, чье население исповедует ислам).

Элементы территориальной автономии известны с давних времен. Подобно протофедерациям прошлого, которые были по существу своеобразной формой управления покоренными народами, протоавтономии Древнего мира и Средних веков (завоеванные страны Персидской империи Сасанидов, римские провинции или части священной Германской империи немецкой нации) не имели почти ничего общего с современными автономными образованиями. Протоавтономии, в том числе Царство Польское или Великое Княжество Финляндское в Российской империи, представляли собой территории, включенные в состав государства, как правило, в результате завоеваний. Право пользоваться своими обычаями, другими нормами поведения предоставлялось населению таких территорий властью завоевателей, в ограниченных пределах и под жестким контролем центра, включая контроль со стороны назначенных губернаторов-военачальников с подчиненными им вооруженными частями, размещенными на данных территориях. Хотя и тогда по объективным причинам, поскольку население присоединенных территорий было иным, чем завоеватели, протоавтономии были связаны с этническим элементом, их создание было не результатом проявления самосознания народов, а следствием «милости победителей».

Современная автономия представляет собой одну из форм самоопределения народов, выражения их интересов; она создается как результат национального самовыражения при поддержке их государством и получает закрепление в конституциях или законах. В практике первых лет советской России, после распада царской империи и развития национальных движений, провозглашались многие этнические национальные образования, часто на национальных съездах или собраниях, и лишь затем они оформлялись законами государства. Таким образом, территориальная автономия становилась формой самоопределения некоторых этносов.

В зарубежных странах картина тоже была неодинаковой. В Китае создание крупнейших автономных районов (например, Тибета или Синцзянь-Уйгурского автономного района) было не только результатом учета традиционных особенностей местного населения, но и прямым ответом государства на вызовы «снизу». В Тибете и в меньшей степени в Синцзянь-Уйгурском автономном районе и сейчас имеют место сепаратистские выступления¹.

В Испании до сих пор говорят о продолжении «автономного процесса», при этом большое внимание уделяют:

1) не конституционной предопределенности этого процесса, а добровольному получению территориями автономии, что обусловлено наличием у них права на инициативу создания автономии;

2) переговорам и соглашениям между парламентом Испании (Генеральные кортесы) и территориями, желающими добиться самоуправления для разработки статута и их реформирования;

3) постепенности этого процесса, так как необходимо выработать статуты автономий для конкретизации множества аспектов автономии, провести реформы для наделения автономных сообществ новыми полномочиями и, уже по желанию центра, принять органические законы о передаче полномочий от центра автономным сообществам (ст. 148, 150 Конституции Испании).

Вследствие этого подобное конституционное регулирование формы государственно-территориального устройства Испании считают «открытым и динамичным»². Конституционная модель регулирования автономии, с одной стороны, базируется на действии конституционных норм-принципов, закрепленных в ст. 2 Конституции Испании (принцип единства испанской нации, право на автономию для национальностей и регионов), а с другой – на процедурных нормах, запускающих и регламентирующих процесс «автономизации» Испании.

Современная территориальная автономия – неотъемлемая часть государства; она не противоречит его единству в отличие от субъектов федерации, которые при создании федерации на основе союза

¹ Известно о таковых в 2007 и 2009 гг. (См., например: Шекоян И. Буддийские монахи утратили невозмутимость // Коммерсантъ. 2008. 17 марта; Новая волна беспорядков в Синцзянь-Уйгурском автономном районе Китая // Электронный ресурс Российского агентства международной информации «РИА Новости»: <<http://www.rian.ru/world/20090706/176439057.html>>.)

² Кастелла Андру Ж.М. Статут автономии в Испании: основные нормы автономных сообществ // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 232–233.

иногда претендовали на статус государства и право выхода из его состава¹. Такие права изначально не признавались за территориальными автономиями, хотя и считалось, что их создание может быть связано прежде всего с учетом этнического фактора.

Ни в теории, ни в законодательной практике не утверждалось, что территориальное автономное образование обладает суверенитетом и правом выхода из состава государства. Правда, в истории известны случаи отделения территориальных автономий от государства. Так произошло в 1993 г. при отделении Эритреи от Эфиопии, но Эритрея была присоединена к Эфиопии в качестве ее особой части решением ООН в 1952 г. и оставалась таковой. По Конституции Эфиопии 1987 г., закрепившей тоталитарный режим, Эритрея наряду с другими регионами (Тыгрей, Асэб и др.), организованными с учетом этнического фактора, была объявлена автономией. Ее народы имели свои особенности (этнические, культурные, бытовые) и вели длительную вооруженную борьбу за независимость. Данный факт отнюдь не подтверждает права автономии как территориального образования на отделение от государства. Такого права, напомним, нет и у субъекта федерации. Оно принадлежит не территориальным единицам, а нациям и может быть реализовано ими только при определенных условиях, которые рассматривались выше. Поэтому отделение Эритреи от Эфиопии следует рассматривать не как результат выхода автономной единицы из состава государства, а как реализацию права этноса определенной части государства на самоопределение. Это было признано затем и Эфиопией и нашло свое отражение в новой государственно-территориальной организации, закрепленной в Конституции Эфиопии 1994 г. Но движения за отделение от государства в некоторых автономиях существуют. Это относится к мусульманскому острову Минданао на Филиппинах, к некоторым частям Севера Италии, к Стране Басков в Испании и др. В Великобритании национальная партия Шотландии заявляет, что будет готовиться к проведению референдума о независимости Шотландии².

В настоящее время территориальные автономные образования существуют более чем в 10 государствах мира. В их числе такие крупные

¹ Подобное имело место в США в 1861 г. при отделении 11 южных штатов. Право выхода было закреплено и в конституциях (в конституциях СССР в отношении союзных республик).

² См.: Премьер Шотландии раскрыл детали проекта референдума о независимости // Электронный ресурс Международной информационной группы «Интерфакс»: <<http://www.interfax.ru/politics/news.asp?id=125288>>.

государства, как Великобритания, Испания, Италия, Франция, но есть и сравнительно небольшие по численности населения (Финляндия или Молдавия). Как правило, государства, в составе которых есть территориальные автономные образования, являются унитарными; федерации – скорее исключениями (Индия и в известной мере Пакистан).

В некоторых штатах Индии, где значительную долю населения составляют так называемые зарегистрированные племена¹, существуют специальные полуавтономные образования, в которых определенные вопросы, связанные с охотой, рыболовством и др., решают племенные советы с согласия назначенного федеральными властями губернатора.

В Пакистане в определенную зону выделена полоса племен, где некоторые вопросы жизни и быта населения решают племенные советы, но в целом она находится под управлением федеральных властей. Президент страны не ограничен рамками Конституции при управлении племенными районами: вне зависимости от положений Конституции Президент может по любому вопросу принимать правила для мирного и нормального управления племенными районами (ст. 247 Конституции Исламской Республики Пакистан 1973 г.). Никакой закон парламента (Меджлис-е-шуры) и ни один закон провинциального собрания не может применяться на территории племенного района без указания Президента и губернатора, которые вправе при этом установить, что такой закон применяется к племенному району или его части с теми исключениями и изменениями, которые они укажут. В любое время Президент путем издания декрета может решить, что в целом племенной район или часть племенного района прекращает считаться племенным районом. Но перед тем, как принять такой декрет, Президент должен выяснить в любой форме, какую сочтет наиболее подходящей, точку зрения населения соответствующего района, представленного в племенной джирге (совете старейшин).

Однако ни в одной из рассматриваемых стран (ни в Индии, ни особенно в Пакистане) такие части территории федеративного государства нельзя в полной мере считать территориальными автономиями. Скорее, речь идет об особом режиме управления данными территориями, связанном в том числе с особенностями этнического состава их населения.

Вряд ли можно рассматривать в качестве территориальных автономий и резервации коренного населения в некоторых странах (США,

¹ Список несколько десятков таких племен содержится в специальном законе Федерации «О зарегистрированных племенах и жителях лесов».

Австралия, Новая Зеландия, ряд стран Латинской Америки и др.), которые, являясь территориальными образованиями, все-таки занимают особое положение в классификациях форм самоопределения народов¹. Отдельные авторы относят резервации к «квазиавтономным образованиям»². В некоторой степени такая характеристика является справедливой. При этом нельзя согласиться с тем, что резервацию следует приравнять к субъекту федерации³, учитывая значительные различия в статусных характеристиках этих территорий.

В настоящее время в Российской Федерации нет автономных образований. Еврейская автономная область в Хабаровском крае и четыре сохранившихся автономных округа (один из них – Чукотский – входит непосредственно в Российскую Федерацию, другие – в области) являются субъектами РФ, а как уже указывалось, правовой статус субъекта федерации в конституционном праве иной, чем статус территориальной автономии. Поэтому утверждение, что Еврейская автономная область и автономные округа в России относятся к национально-территориальной автономии⁴, представляется неприемлемым.

В России после объединения большинства автономных округов с краями и областями, в состав которых, как устанавливала Конституция РФ, они ранее входили, некоторые из бывших округов (ранее – субъектов РФ) стали особыми районами. Надо признать, что их правовой статус представляется не вполне ясным; отдельные из них имеют особую фиксированную норму представительства в законодательном органе объединенного субъекта Федерации. Ни в одной из рассматриваемых стран, особенно в Пакистане и России, такие части федеративного государства невозможно считать в полной мере территориальными автономиями.

Больше всего автономных образований существует в Китае – 155. Они имеют три ступени: автономный район, автономный округ и автономный уезд. Есть также национальные волости, которые не являются автономиями и не имеют соответствующих прав. В Италии существует 20 автономных единиц, и лишь некоторые из них учитывают этнический признак; в Испании – 17, в Великобритании – три,

¹ См. гл. 6 настоящей работы.

² Гарилов Р. Правовой статус территориальных образований коренных народов США. С. 111.

³ Там же. С. 112. Р. Гарилов отмечает, что «индейское племя обладает практически всеми полномочиями любого суверенного штата» и «индейскую резервацию в США и ее правовой статус можно сравнить с республикой в составе России».

⁴ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. С. 223, 256, 278.

на Филиппинах, в Дании – по два, в других странах – по одному автономному объединению (Молдавия, Никарагуа, Финляндия и др.). Перечень и названия территориальных автономий в ряде стран закреплены конституциями (например, Аландские острова в Финляндии), в других они созданы на основе специальных законов.

В настоящей главе рассматривается только территориальная автономия, но существует и более широкий подход. В зависимости от того, компактно или разрозненно проживают этнические или иные общности, а также с учетом других обстоятельств в зарубежной доктрине различают три формы автономии: персональная, корпоративная и территориальная.

Первая относится к национально-культурной автономии для разрозненно проживающих национальных меньшинств (Австрия, Венгрия и др.), которые создают свои объединения, занимающиеся в основном вопросами языка и культуры этноса. Они могут иметь представительство с правом совещательного голоса при некоторых центральных и местных органах государства и местного самоуправления. В российской доктрине и практике термин «персональная автономия» не используется. Национально-культурная автономия не является формой государственно-территориального устройства, по существу, это общественное объединение граждан определенной национальности¹.

Понятие корпоративной автономии, почти не используемое в отечественной доктрине, в зарубежной литературе обычно связывается с языковыми общностями, для которых нередко резервируется определенная доля мест в государственном аппарате, в местном самоуправлении; при этом государственные служащие, работающие в данном регионе, должны знать язык и быт местного этноса, живущего либо компактно, либо небольшими группами вперемежку с другими народностями (например, для них предусмотрен экзамен по местному языку). Кроме того, судебный процесс, преподавание в школах могут проводиться на местном языке. Некоторые вопросы, связанные с традициями населения, решаются избранными им органами, правда, под контролем вышестоящих властей. Близкую к этому форму автономии имеют так называемые зарегистрированные касты и племена в Индии. В российской литературе одни элементы такой организации называют национальной коренизацией², другие близки к административной автономии низового уровня.

¹ См. подробно гл. 7 настоящей работы.

² См.: Жуков М.А. «Коренность» как содержательное понятие нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 6.

Ни персональную, ни корпоративную автономию нельзя считать формой территориального автономного (в составе государства) самоопределения этноса. Они могут быть охарактеризованы как формы его самоорганизации¹.

Территориальная автономия, выделяемая в виде третьей формы (наряду с персональной и корпоративной), бывает основана не на этнических или главным образом не на этнических признаках. Таковы большинство из 20 упомянутых выше автономных областей Италии, остров Минданао – автономия на Филиппинах. Однако в большей части стран территориальная автономия создается по этническому признаку. Да и в тех странах, где этнический признак не является главным, а учитываются, прежде всего, традиции, особенности культуры местного населения, существуют отдельные территориальные автономии, в которых определяющим выступает все же этнический фактор; в других автономных образованиях таких стран он в той или иной мере принимается во внимание.

Территориальные автономные образования имеют различные названия. В СССР это были: автономная республика, автономная область, национальный (позже автономный) округ. В Китае такие образования, повторим, называются автономными районами, автономными округами, автономными уездами, в Испании – автономией, в Италии используется общее название – «автономная область». Иногда никакой родовой характеристики для определения вида автономии нет, а применяется только название местности, например остров Корсика во Франции, Уэльс в Великобритании или Аландские острова в Финляндии. Название местности может иметь этническую характеристику, например Гагаузия в Молдавии или Шотландия в Великобритании², а может и не иметь таковой, например Фарерские острова в Дании.

В российской науке принято различать две формы территориальной автономии: политическую (законодательную) и административную. В территориальной автономии административной формы органы власти имеют право самостоятельно осуществлять отдельные полномочия исполнительно-распорядительного характера. Политическая форма территориальной автономии предполагает существование представительных органов власти, наделенных правом законодательного регулирования предоставленных им вопросов. Эта

¹ См. разд. III настоящей работы.

² В Шотландии ее коренные жители не принимают обращение к ним, когда их называют англичанами. Они отвечают: «Я шотландец».

форма автономии наиболее близка по своему статусу к субъектам федерации.

В СССР к политической автономии относили автономные республики. Они существовали в составе союзных республик в РСФСР (Татарская Автономная Советская Социалистическая Республика, Башкирская АССР и др.), Азербайджане (Нахичеванская АССР), в Грузии (Абхазская АССР и др.). В настоящее время политической автономией являются Крым в Украине, Шотландия и Северная Ирландия в Великобритании, Аландские острова в Финляндии, Гренландия в Дании и др. Такая автономия может издавать собственные законы. Широкими возможностями пользуется Шотландия: она вправе устанавливать собственные налоги (не более трех пенсов с фунта стерлингов), имеет свой парламент, свое правительство (его председатель в отличие от британского премьер-министра называется первым министром).

Иногда высшая разновидность политической автономии характеризуется как государство (автономное государство). В настоящее время такое положение содержится в Конституции Азербайджана 1995 г. Часть I ст. 132 устанавливает: «Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики». Характеристика политической автономии как государства употребляется и в некоторых других постсоветских странах, например в Кара-Калпакии в Узбекистане. Видимо, это тоже некий отголосок советских времен, когда исследователи называли автономную республику в составе союзных республик СССР «несуверенным государством».

Такая характеристика нуждается в дополнительных разъяснениях, поскольку на одной и той же территории не может быть двух государств. И если спорно определение субъекта федерации как государства, а исследователи обычно такую характеристику не поддерживают, то тем более сомнительно определение как государства автономного образования, даже политической автономии. Эта позиция не находит подтверждения в зарубежной доктрине и практике. Даже Гренландия в Дании, занимающая по некоторым вопросам особое положение (так, Гренландия не входит в Европейский Союз, членом которого является Дания, а заключила с ним отдельное соглашение), не считает себя государством. Некоторые политические партии этой страны, представляющие 62 тыс. населения, лишь ставят вопрос об образовании в будущем собственного государства.

Статус политической автономии регулируется конституциями государств и законами, принятыми парламентом всего государства

(иногда конституционными законами или статутами¹). Политическая автономия редко принимает свою конституцию, в основном это имеет место в постсоветских государствах как некая дань социалистическому прошлому. Следствием того периода можно считать, например, Конституцию Крыма 1998 г., хотя свои законы Верховная Рада Крыма принимать не вправе. Законы в Украине принимает только Верховная Рада Украины. Конституции таких политических автономий обычно утверждают вышестоящие представительные органы. В СССР это были высшие представительные органы союзных республик. Конституция Крыма утверждена парламентом Украины.

Конституцию имеет Нахичеванская Автономная Республика в Азербайджане, но ее утверждение не предусматривается. Действующая Конституция Автономной Республики принята ее парламентом (Али-Меджлисом), который осуществляет законодательную власть. Он также формирует Кабинет министров Нахичевани. Конституция Азербайджана 1995 г. устанавливает, что в автономной республике действует разделение властей, включающее судебную власть, которую осуществляют суды Автономной Республики Нахичевань (ч. I ст. 135). Назначение губернатора в Нахичевани Конституция Азербайджана не предусматривает; высшим должностным лицом в ней является председатель Али-Меджлиса Автономной Республики, но она устанавливает, что Конституция Азербайджана, законы его парламента, указы президента, постановления Кабинета министров Азербайджана обладают обязательной силой на территории Нахичевани.

Каракалпакская Республика в Узбекистане также имеет свою Конституцию, представительный орган, издающий законы (Жокаргы Кенес), правительство (Совет Министров).

Среди зарубежных политических автономий выделяется область Трентино-Альто-Адидже в Италии, которая, в отличие от других автономий, приняла свою Конституцию в 1971 г.; в соответствии с ней область получила особый статус, предоставляющий ей широкие полномочия в политической, экономической, образовательной сферах деятельности. Другие зарубежные политические автономии, как правило, не обладают собственными конституциями.

В Испании, как уже отмечалось, вместо конституции на уровне автономного сообщества действует статут, который является основным юридическим актом сообщества. Он устанавливает название автономного сообщества, определяет границы его территории, кон-

¹ Такими актами регулировалось положение первых пяти крупных областей в Италии.

кретизирует институты правления. Конституция Испании 1978 г. определяет процедуру разработки статута.

В зависимости от того, кто разрабатывает и принимает статут, можно выделить четыре группы таких актов:

- во-первых, это статуты, разработанные и принятые в одностороннем порядке Генеральными кортесами (пример Сеуты и Мелии);

- во-вторых, статуты, разработанные по инициативе тех территорий, которые выступали за получение автономии, а затем принятые испанским парламентом (это статуты автономных сообществ обычного режима или «медленного пути», так как они получили все права автономии лишь по истечении пяти лет: Арагон, Астурия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилия-Ла Манча, Кастилия-Леон, др.);

- в-третьих, статуты, разработанные в процессе переговоров с представителями территорий и одобренные избирателями, проживающими на этих территориях (автономные сообщества особого режима или «быстрого пути», которые и так изначально обладали широкой политической автономией: Страна Басков, Каталония, Галисия, Андалузия); в их разработке и принятии наиболее активную роль сыграли территориальные этнические сообщества.

Особый, четвертый, случай касается Наварры: ее статут разрабатывался обеими сторонами и был принят парламентом Испании без возможности дальнейшего внесения в текст каких-либо изменений. Это обусловлено тем, что Наварра в прошлом обладала независимостью и самоуправлением, однако в XIX в. утратила самостоятельность и вошла в состав монархического государства.

Как видим, хотя автономии и участвуют в разработке статутов, однако их принятие не входит в состав полномочий автономного сообщества. Таким образом, несмотря на то, что причина разработки статута кроется в свободном волеизъявлении региона или этноса, выступающего за получение автономии, процесс его принятия односторонний¹. Дело в том, что обычно в момент разработки статута автономного сообщества как такового еще не существует, поэтому в части вопросов принятия статута нельзя говорить о волеизъявлении с его стороны. Регионы и этносы выражают свою волю в соответствии с Конституцией Испании и статутами через специальные органы власти и в соответствии с предписанными процедурами. Что касается изменения статута, то оно осуществляется только на основании норм, предусмотренных в нем самом, хотя реформа Конституции Испании может предполагать и реформу статута.

¹ См.: Кастелла Андрес Ж.М. Указ. соч. С. 235–236.

Нельзя не заметить, что статуты автономий имеют много общих черт, касающихся юридической природы данных документов, определения их места в правовой системе соответствующего сообщества, с конституциями субъектов федерации. К числу таких общих черт можно отнести:

1) их учредительный характер, благодаря чему модель (автономии, субъекта федерации), закрепленная конституцией государства, обретает конкретные очертания;

2) всеобъемлющий характер и тех и других, что позволяет обеспечивать охват их регулированием значительной части общественных отношений, реализуемых в рамках компетенции автономии, субъекта федерации;

3) их повышенную легитимность¹, а также верховенство в системе актов, издаваемых в рамках автономии, субъекта федерации, что дает возможность их соизмерять, делать параметрами оценки всей системы правового регулирования, осуществляемой на уровне каждого из таких сообществ.

В то же время налицо и существенные различия между этими двумя видами актов. Такое различие обусловлено прежде всего тем, что данные акты регламентируют отношения, возникающие на основе разных форм территориального самоопределения этносов. Это предопределяется особенностями:

1) процедуры принятия и реформирования данных актов (включая разную степень участия территориальных сообществ в этом процессе, о чем говорилось выше);

2) определения предмета их регулирования (что вытекает из объема и содержания компетенции каждого уровня территориального самоопределения);

3) характера налагаемых на них ограничений в контексте правовой системы государства в целом (например, в статутах не могут определяться права и свободы граждан²).

В свете целей настоящей работы указанные особенности являются еще одним косвенным подтверждением многообразия существующих форм самоопределения этносов.

В унитарных государствах с политической автономией независимо от того, существуют ли в таких автономиях свои конституции

¹ Это связано с особенностями принятия и вступления в силу статуты: они одобряются органическими законами, принятие, изменение или отмена которых требует абсолютного большинства в Конгрессе депутатов Генеральных кортесов в последнем голосовании по проекту в целом (см. ст. 81.1 Конституции Королевства Испании).

² См.: Кастелла Андрю Ж.М. Указ. соч. С. 243.

(законы они вправе принимать всегда), предметы ведения и полномочия не разграничиваются, в отличие от федераций, где федеральная конституция проводит подобное разграничение между государством в целом и субъектами федераций. В конституциях государств (это дублируется и в конституциях автономий), в законах об автономии называются только те сферы, которые автономия вправе регулировать своими актами. Речь идет о ее собственной сфере компетенции, и в политических автономиях, созданных с учетом этнического признака, она отражает уровень автономного самоопределения этноса.

Совместных полномочий автономии с государством, как правило, не существует. Причем сфера ее самостоятельных полномочий не очень обширна. Так, в соответствии с Конституцией Украины представительный орган Автономной Республики Крым и другие органы вправе издавать акты по вопросам сельского хозяйства и лесов, мелиорации и карьеров, общественных работ, ремесел и промыслов, градостроительства и жилищного хозяйства, туризма, гостиничного дела, ярмарок, охоты и рыболовства, учреждений культуры и др.

Али-Меджлис Нахичевани осуществляет законодательную власть по вопросам выборов в Али-Меджлис, установления налогов, определения направлений экономического развития Нахичеванской Автономной Республики, социального обеспечения, охраны окружающей среды, туризма, здравоохранения, науки, культуры.

Исключением из такого порядка является Конституция Испании 1978 г., которая определяет вопросы компетенции не только государства, но и сферы ведения автономных образований (затем полномочия автономных сообществ устанавливаются в статутах автономных сообществ). Перечень вопросов, относящихся к ведению автономий, более обширен: он включает более двух десятков вопросов (иногда с подпунктами), однако вопросы политического значения из такого перечня исключены. При этом имеющаяся «жесткость» механизмов изменения статута создает определенную защитную функцию для обеспечения стабильности компетенции автономных сообществ.

Государство может делегировать часть своих полномочий органам власти автономных образований. Причем такое делегирование нередко бывает вызвано спецификой управления территорией, обусловленной особенностями этнического состава автономии по сравнению с остальной частью населения государства. Возможность делегирования устанавливается как на уровне конституций, так и на уровне обычных законов государства. Так, согласно Конституции Испании государство может передавать или делегировать автономным сообществам посред-

ством издания органического закона полномочия в областях, относящихся к его компетенции, которые по своему характеру могут подлежать передаче или делегированию. Закон в каждом случае предусматривает передачу соответствующих финансовых средств, а также формы контроля, который сохраняется за государством (ст. 150).

В то же время, когда того требуют общие интересы, государство может издавать законы, устанавливающие принципы, необходимые для гармонизации нормативных установлений автономных сообществ, даже если речь идет о предмете регулирования, отнесенном к их ведению.

В целом объем полномочий органов власти территориальных автономий имеет более узкий характер по сравнению с объемом полномочий органов государственной власти субъектов федерации. Но бывают и исключения. Так, в некоторых сферах полномочия итальянских областей шире, чем полномочия субъектов федерации в Индии или Австрии. Весомыми правами обладают, как уже отмечено, датские автономии, которым предоставлено право участия в международных отношениях, а также в разработке и использовании природных ресурсов.

В автономные образования СССР (и в политическую и административную автономию – автономные области и национальные округа) никакие представители вышестоящих органов не назначались. Действовали только избранный населением представительный орган автономии и другие созданные им органы. Правда, в соответствии с системой «демократического централизма» представительные органы находились в иерархической взаимосвязи, а исполнительные – в двойном подчинении: своему представительному органу и вышестоящему одноименному исполнительному органу. В зарубежных странах центральное правительство назначает в автономное образование своего представителя (губернатора, комиссара). По идее, он должен следить только за соблюдением автономией своих законодательных полномочий, но часто на него возложены и функции поддержания общественного порядка. В некоторых политических автономиях (например, в Финляндии) иногда заявляют о слишком широких полномочиях губернаторов на практике¹.

¹ В некоторых зарубежных странах губернаторы, генерал-губернаторы назначаются и в субъекты федерации (Индия) и даже в государства – члены Содружества (Великобритания), но в обоих случаях в обычных условиях такие назначенные должностные лица существенных полномочий не имеют, полномочия правительственных комиссаров в автономиях невелики.

Полномочия административной автономии независимо от того, создана она на основе учета этнического признака или без этого, имеют, как отмечалось выше, в основном правоприменительный характер. Административная автономия обычно не обладает правом собственного законодательства, ее представительный орган принимает иные акты (постановления и др.).

В деятельности административной автономии учитываются этнические факторы, если она создана с учетом данного признака. В органах автономии, в судах может, напомним, использоваться местный язык и др. Этнические административные автономии могут иметь особые права, которыми не обладают обычные административно-территориальные единицы, характеризующиеся некоторыми зарубежными конституциями как «местная автономия». В связи с этим весьма показателен пример Китая, где этническая административная автономия получила наиболее широкое развитие. В этой стране в соответствии с китайской спецификой марксистско-ленинского учения автономия создается по национально-территориальному признаку (с учетом бытовых особенностей населения); тем самым она отличается от национально-культурной автономии как формы самоорганизации этносов.

В то же время некоторые автономии Китая, хотя и называются административными, реально отвечают всем признакам политической автономии. Примером может служить административная автономия Макао, которая была владением Португалии, а 20 декабря 1999 г. возвращена Китаю и получила статус специального административного района КНР. Регламентация статуса Макао осуществляется с учетом принципа «одна страна – две системы», т.е. основана на сохранении двух различных экономических и юридических систем в рамках единого китайского государства. Входя в состав КНР, Макао обладает собственными законами, денежной, таможенной и миграционной системами, а также правом на участие в международных организациях. Такой статус Макао сохранит до 2049 г.

Таким образом, анализ отечественной и зарубежной научной литературы, законодательства и практики его применения свидетельствует о разнообразии видов территориальной автономии в современном мире. В государствах сложились разные подходы к понятию, способам организации управления и иным характеристикам территориальной автономии. Это является основной причиной отсутствия в науке ее общепринятого определения и в целом предполагает дальнейшее развитие теоретических основ автономии.

Однако можно сделать вывод, что одной из целей создания большинства территориальных автономий является обеспечение некоторым компактно проживающим народам их исторически сложившегося образа жизни, отличающегося от образа жизни основной массы населения страны. В связи с этим территориальная автономия выступает одной из форм самоопределения этносов, применяемой в связи с невозможностью решить проблемы сохранения этнической идентичности при помощи других публично-правовых форм (муниципальные образования, представительство в органах власти и др.). Учитывая более широкие возможности этнического самовыражения в условиях федеративного государства, территориальная автономия получила большее распространение в унитарных государствах.

§ 2. Этноты и территориальная автономия

Как выше отмечалось, не все территориальные автономии созданы на основе этнического признака, однако, во-первых, в большинстве государств с автономией учитывается в качестве главного именно этот признак, во-вторых, в тех странах, где политическая автономия в целом не носит этнического характера, имеются автономные образования, принимающие во внимание данный фактор.

Автономия образуется на территории государства, где тот или иной этнос, этническая группа, имеющие свои особенности, связанные с языком, культурой, бытом и т.д., не являются численно преобладающими в государстве, но проживают компактно. Компактность и отсутствие численного преобладания – важнейшие условия для создания территориальной автономии, образуемой с учетом этнического принципа¹. Отсутствие компактного расселения этноса препятствует его автономному самоопределению. В случае невозможности территориального самоопределения в виде автономии этнос может использовать ту или иную форму самоорганизации, например национально-культурную автономию, которая дает возможность рассеянно проживающим этносам организованно выражать и защищать свои национальные интересы.

Итак, компактно проживающий этнос может претендовать на создание автономии в условиях численного меньшинства в государ-

¹ Как уже отмечалось, могут быть и другие основания возникновения автономии, но в данном случае речь идет о реализации в территориальной автономии этнического начала.

стве. В то же время практика показывает, что этнос, определившийся в территориальной автономии, может не преобладать и в автономии. Нередко этнос, давший автономии свое имя, имеет в ее составе меньшинство, но среди других компактных этнических групп автономии он численно превалирует. Такая ситуация была, например, почти во всех автономных и национальных округах бывшего СССР, где большинство населения составляли русские.

Пожалуй, в наименьшей степени этнический фактор значим для автономии в Дании в отношении Фарерских островов (гренландцы считают себя особой нацией). То же касается 20 автономных образований в Италии, которые создавались на протяжении нескольких десятилетий, и теперь вся территория Италии состоит из автономных образований. Однако жители Фарерских островов имеют существенные культурные и бытовые особенности, позволяющие даже их рассматривать как особый этнос, а в Италии не все автономии одинаковы. Первые пять созданных там автономий (Сицилия, Сардиния и др.) бесспорно учитывали известные особенности населения, отдельные из которых могут быть охарактеризованы как этнические. В дальнейшем при создании автономных областей (например, Вале д'Аоста) в определенной, хотя и слабо выраженной, мере этнический элемент учитывался.

В Испании разделение страны на автономные образования было ответом на требования населения некоторых территорий, например Страны Басков, где до сих пор функционируют сепаратистские группировки, применяющие насильственные методы борьбы за отделение от Испании.

Испанию, как и Италию, нередко называют «государством автономий», поскольку процесс автономизации охватил всю страну. Этнический элемент выражен в территориальном устройстве государства достаточно сильно. Как и Италия, вся территория которой разделена на автономные образования, Испания представляет собой государство, состоящее из 17 автономий. В отличие от Италии, где принято общее название «автономная область», в Испании какого-либо родового названия нет, и автономии сохраняют исторические (например, Андалузия) и реже – этнические (Страна Басков) названия. Характерно, что этнический элемент в опросах населения фигурирует, но не всегда преобладает. Так, в Наварре 28% жителей считают себя исключительно испанцами, 23% – наваррцами, 6% – наварро-испанцами и т.д.¹

¹ См.: Волкова Т.Н., Тадевосян Э.В. Государство автономий и политико-региональная автономия в современной Испании // Право и политика. 2001. № 1. С. 41.

Создание автономий в конце 90-х гг. в Шотландии и Уэльсе тоже явилось результатом требований их населения, особенно Шотландии, которая была самостоятельным королевством; 300 лет назад она присоединена к Англии, хотя первоначально на референдумах об автономии, проведенных в соответствии с законом британского парламента, был дан отрицательный ответ в обеих частях государства. Положительный ответ получен на референдумах через 10 лет.

Определяя конституционный режим автономных регионов Азорских островов и Мадейры, португальская Конституция начинается с положения о том, что «автономия регионов нацелена на... укрепление национального единства и уз солидарности, которые связывают португальцев» (ст. 225). При этом Конституция подчеркивает, что особый политико-административный режим Азорских островов и Мадейры основывается на историческом стремлении островных жителей к автономии. Требования дифференцированного административного режима во многом обусловлены особенностями состава населения этих островов, которое, имея общее первоначальное португальское происхождение (а также выходцы из других стран), создало собственную идентичность: «океанская изоляция и островное существование (в отрыве от португальского материка) способствовали эндогенному развитию в Северной Атлантике сообщества людей,... обладавших собственным характером, идентичностью, культурой и литературой»¹.

Создание двух округов андийских (англоговорящих) племен на побережье Никарагуа тоже явилось результатом выбора автономной формы самоопределения, равно как и в Финляндии – автономия Аландских островов, населенных в основном шведами, или в Молдавии – Гагаузия, населенная тюркским народом. Подобные примеры можно увеличить, хотя в редких случаях создание автономии было связано не столько с этническим фактором, сколько с иными причинами (например, автономия острова Минденао на Филиппинах, где население исповедует ислам и ведет особый образ жизни).

Как уже отмечалось, наиболее широкое развитие территориальная административная автономия, основанная на этническом признаке, получила в Китае.

В Китае основное население страны составляет нация хань – собственно китайцы. Национальные меньшинства – около 7% населения (более 100 млн человек), но районы, где они проживают, охватывают

¹ Карлос Эдуардо Пачеко Амарал. Корни автономии и идентичности общества Азорских островов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 8. С. 103–118.

более половины территории страны. Во многих районах национальные меньшинства живут попеременно с ханьцами и другими национальными меньшинствами.

Применение национально-территориальной административной автономии рассматривается в Китае как одно из главных средств разрешения национального вопроса в условиях унитарного государства. Компактно проживающие национальные меньшинства (тибетцы, уйгуры, гжуане, мангжуры и др.) могут создавать автономные районы, автономные округа и автономные уезды. В целом в Китае существует 155 автономных единиц, образованных по этническому признаку. Автономный район – наиболее крупная единица. Их в стране пять (Тибет, Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский автономный район, Гуанси-Гжуанский, Нинся-Хуэйский). Из их названий видно, что самоопределение в этой форме не всегда осуществляет только один этнос. Автономный округ – среднее звено, их в стране 30. Автономный уезд – низовая форма территориальной автономии (121 уезд). Автономные районы по своему положению приравниваются к провинциям – наиболее крупной административно-территориальной единице. При этом они, как и другие автономии, имеют дополнительные права, которыми не обладают административно-территориальные единицы. Остальные территориальные автономии входят в состав провинций.

Решения о создании автономных образований, об их границах и названиях принимаются после «всесторонних консультаций», с учетом пожеланий населения, вышестоящими органами государственной власти. Для автономных районов это Всекитайское собрание народных представителей (парламент) и Постоянный Комитет ВСНП (он между сессиями ВСНП осуществляет полномочия ВСНП, за исключением некоторых, например, не вправе вносить поправки в Конституцию КНР, изменять законы о государственном бюджете или перспективные планы, другие законы Постоянный Комитет ВСНП вправе принять).

Автономные округа и автономные уезды создаются решениями провинциальных собраний народных представителей или их постоянных комитетов. Такие решения, хотя они для высшей ступени автономии принимаются ВСНП или его Постоянным Комитетом, подлежат утверждению Государственным советом правительства КНР. Только после такого утверждения территориальное автономное образование считается созданным.

Основы правового статуса автономных образований регулируются особым разделом Конституции КНР. Принят и специальный закон

об автономных национальных образованиях. Кроме того, представительный орган каждого автономного образования принимает свое положение об автономии. Оно подлежит утверждению вышестоящими органами. Положение об автономном районе утверждается Постоянным Комитетом ВСНП, остальные положения – соответствующими постоянными комитетами тех административно-территориальных единиц, в состав которых входит данная автономия. После утверждения все положения об автономии должны быть представлены Постоянному Комитету ВСНП для контроля.

В отличие от административно-территориальных единиц, населенных хань, органы, создаваемые в автономных районах, в обобщенном виде называются органами самоуправления. Такой подход свидетельствует об автономном самоопределении этносов. Конкретные же названия этих органов такие же, как и в административно-территориальных единицах: собрания народных представителей, их постоянные комитеты (создается один постоянный комитет в каждом образовании, он выполняет полномочия между сессиями собраний народных представителей, некоторые из них созываются, как и ВСНП, редко – раз в год) и местные народные правительства. Однако помимо тех функций, которые выполняют органы власти и управления административно-территориальных единиц¹, органы самоуправления автономных образований имеют дополнительные полномочия, установленные Конституцией КНР 1982 г. Так, на основе государственного плана эти органы самостоятельно, с учетом местных условий ведут экономическое строительство, упорядочивают систему общественных отношений, обеспечивают рациональное использование природных богатств и охрану природы. Они пользуются преимуществами при разработке природных ресурсов, самостоятельно распоряжаются местными финансами, причем правительство КНР устанавливает для них преимущества и при финансировании, и при расходах. Принцип преимуществ для автономий, а значит, для этносов существует не только в КНР.

Особое значение для автономного самоопределения национальных меньшинств в КНР имеют конституционные полномочия.

Во-первых, если акты вышестоящих государственных органов не соответствуют местным условиям, то органы самоуправления авто-

¹ В Китае не принята Концепция разделения властей. Все представительные органы сверху донизу (от ВСНП до собрания народных представителей села) считаются органами государственной власти. Другие органы государства классифицируются как органы государственного управления, народного суда и народной прокуратуры.

номий могут отменить их применение в данной автономии или изменить их в соответствии с условиями жизни этносов данной местности. Правда, это возможно только с разрешения вышестоящих государственных органов.

Во-вторых, органы самоуправления ведают делами образования и культуры. В этом проявляется учет специфики тех или иных этносов. Такой учет возможен только в русле марксизма-ленинизма и в соответствии с принципом руководящей роли Коммунистической партии Китая.

В-третьих, органы самоуправления имеют право внешнеэкономической деятельности. Для административной автономии такое право – редкость. Обычно оно предоставляется субъектам федераций. Но на практике внешней торговлей занимаются и провинции Китая.

Таким образом, принимая во внимание теоретические критерии, которые неоднократно использовались для выделения различных форм государственно-территориального устройства, как то: основы суверенитета, разграничение компетенции, взаимоотношения центра и автономных единиц, институциональная организация автономий и их участие в работе общегосударственных институтов, – нельзя не отметить многообразия моделей этих государств. Однако выделение признаков различных видов государств с наличием в их составе территориальной автономии имеет довольно условный характер, поскольку в каждой стране автономным образованиям присущи своя специфика и собственные характерные черты. Поэтому оценивать вид государства с наличием автономии необходимо по совокупности выделяемых признаков, учитывая, что отсутствие каких-либо из них может компенсироваться другими факторами.

Количество государств, имеющих в своем составе политическую или административную автономию, постоянно растет. Так, при образовании Европейского Союза в его рамках насчитывалось всего 14 автономных внутригосударственных единиц, а в 90-е гг. XX в. их оказалось более 70¹. И хотя они создаются по разным причинам (не всегда в результате самоопределения этносов) и различными являются модели и результаты автономизации государств, это общая тенденция, и ее масштабы весьма значительны.

¹ См.: Исмаилов Б.И. Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприменительной практике зарубежных государств // <<http://www.allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6450>>.

Раздел III

САМООРГАНИЗАЦИЯ ЭТНОСОВ КАК ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ФОРМА ИХ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ

Глава 6

САМООРГАНИЗАЦИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

§ 1. Коренные народы как особая группа национальных меньшинств

Формы реализации права этноса на самоопределение обусловлены, как выше рассматривалось, особенностями самого народа, прежде всего уровнем его развития, готовностью воплотить это коллективное право (его количественные характеристики, наличие собственных институтов, характеризующих степень внутренней самоорганизации, и проч.), уровнем национального самосознания, способностью к различным способам национального самовыражения, а также условиями расселения. Соответственно, конкретная практика дает примеры как территориального, так и экстерриториального самоопределения этносов. Специального внимания заслуживают национальные меньшинства, особую группу которых составляют коренные народы. Речь идет об индейцах в США, Канаде¹, во многих странах Латинской Америки, о маори в Австралии и Новой Зеландии, саамах в Норвегии, Финляндии, Швеции, о различных коренных народах государств Вос-

¹ В соответствии с Конституцией Канады 1982 г. к коренным народам Канады относятся индейцы, эскимосы и метисы (metis – народ, образовавшийся в результате смешения французов и индейцев кри, имеющий своеобразную культуру и ясно сознающий свою индивидуальность, районы проживания которого – провинции Манитоба, Саскачеван, Альберта, а также Северо-Западная Территория).

тока (ассирийцы, халдеи и др.), о более чем 40 коренных малочисленных народах, проживающих в России¹. По данным ООН, всего коренных народов (аборигенов) в мире насчитывается 370 млн человек².

В связи с этим очень важно уяснить определение понятия «коренные народы». В международном праве для обозначения этих народов используются различные наименования: «коренные народы», «коренное население», «индигенные народы» и другие близкие им термины³, однако какого-либо общего определения, воспринятого всеми государствами, до сих пор нет.

Попытки сформулировать определение этого понятия, которое устраивало бы как государства, так и коренные народы, предприняты в Конвенции МОТ № 169 «О правах коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.), согласно которой к таковым относятся две группы этнических общностей:

- 1) народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется, полностью или частично, их собственными обычаями или традициями либо специальным законодательством;
- 2) народы, исконно заселявшие определенную страну или географическую область, частью которой данная страна является, в период ее завоевания или колонизации либо в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

При этом как те, так и другие народы обладают определенными социальными, экономическими, культурными и иными особенностями. И в том и в другом случае указание самих народов на их при-

¹ В Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 (СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493), названо 45 коренных малочисленных народов общей численностью около 500 тыс. человек, что составляет приблизительно 0,3% населения страны (за 10 лет демографическая ситуация изменилась, но примерное соотношение сохраняется). Часть этого Перечня составляют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Правительством РФ также утвержден Перечень этих народов, в который вошли 40 народов.

² Российская газета. 2007. 15 сентября.

³ С учетом большого разнообразия и изменчивого характера условий, в которых живут коренные народы, в разных странах используются такие обозначения коренных народов, как: «коренные этнические меньшинства», «аборигены», «горные племена», «малочисленные народы», «племена, включенные в списки», «племенные группы».

надлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни также рассматривается как основополагающий критерий¹.

Приведенное определение не универсально, во многом построено на описательных признаках и не отражает некоторых существенных характеристик коренных народов, обусловленных, в частности, их особым отношением к природе. Ссылка в представленном определении на колонизаторский характер причин появления коренных народов делает невозможной его применение для признания коренных народов в целом ряде стран, включая Россию. Многие этносы причисляют себя к коренным народам, но при этом не являются также и племенными народами, на чем настаивает Конвенция, либо давно утратили (или не имели) связь со своей исконной исторической родиной².

К толкованию термина «коренные народы» в связи с реализацией своих программ обращался Всемирный банк. Коренные народы он идентифицирует в конкретных географических районах по наличию следующих (проявляющихся в различной степени) отличительных черт:

1) тесная привязанность к территориям предков и природным ресурсам в этих районах;

2) самосознание и определение другими их принадлежности к отдельной культурной группе;

¹ На это прямо указывается в тексте Конвенции (п. 2 ст. 1). Безусловно, это не единственный критерий, но именно ему следует уделять самое пристальное внимание при определении групп, на которые распространяется Конвенция. Каждая страна самостоятельно определяет данные группы с учетом как объективных, так и субъективных критериев, однако это должно быть осуществлено после консультаций с такими группами.

² Термин «коренные» относится к тем, кто, сохраняя полностью или частично свои традиционные языки, обычаи и образ жизни, которые отличают их от преобладающего в стране общества, населял определенную территорию до того, как на нее пришли другие группы населения. Это определение может быть применимо (с известной долей условности) к Северной и Южной Америке и некоторым районам Тихоокеанского бассейна. Но в большинстве стран мира разрыв во времени между тем, когда регион населили племена и другие, относящие себя к коренным народам, и тем, когда здесь сформировались иные этнические группы населения, незначителен. Так, в Африке отсутствуют доказательства того, что масаи, пигмеи и бушмены, т.е. народы, имеющие свои специфические социальные, культурные и экономические особенности, пришли в регион, где они сейчас проживают, задолго до других африканских народов. Сказанное относится и к некоторым частям Азии. Поэтому, начав разработку этих вопросов, Международная организация труда решила, что следует ссылаться не только на коренные народы, но и на народы, ведущие племенной образ жизни. (См.: Томей М., Свепстон Л. Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: руководство по Конвенции МОТ № 169. Женева, 1996. С. 5.)

3) коренной язык, который часто отличается от национального языка;

4) наличие основанных на обычаях социальных и политических институтов;

5) производство, в первую очередь ориентированное на обеспечение средств существования¹.

Впоследствии было уточнено, что термин «коренные народы» используется в широком смысле для обозначения особых, уязвимых социально-культурных групп, которые в той или иной степени должны отвечать следующим характеристикам:

1) самоидентификация в качестве членов особой коренной культурной группы и признание остальными их принадлежности к этой группе;

2) зависимость указанной группы от ареала обитания с четкими географическими характеристиками или от исконной территории в районе осуществления проекта, а также от природных ресурсов, которые связаны с этим ареалом обитания или территорией;

3) наличие культурных, экономических или политических институтов, основанных на обычаях и отличающихся от соответствующих институтов доминирующего общества и культуры;

4) наличие собственного языка, который нередко отличается от официального языка данной страны или региона².

Таким образом, подход Всемирного банка также основан не на предложении единого понятия коренного народа, а на выявлении наиболее общих характерных признаков этих народов.

Несколько иную позицию в установлении групп населения, относящихся к коренным народам, занимает Независимая комиссия по международным гуманитарным исследованиям, которая считает, что в основном термин «коренной» должен применяться к народам, пережившим более 500 лет колонизации, в то время как такие народности европейского континента, как баски, каталонцы, цыгане, курды и группы рабочих-мигрантов, не признаются коренными народами международными документами ООН и считаются, скорее, меньшинствами, хотя проблемы, стоящие перед ними, сходны с проб-

¹ См.: Операционная директива 4.20 // Официальный сайт Всемирного банка: <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/BP410_Russian.pdf>.

² См.: Операционная политика 4.10 // Официальный сайт Всемирного банка: <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf>.

лемами коренных народов. С другой стороны, охотничьи и рыболовецкие народности Заполярья причисляются к коренным¹.

Выше уже отмечалась уязвимость такой позиции. Колонизаторское прошлое народов (равно как и их коренное, или автохтонное, происхождение) не всегда помогает прояснить разнообразие ситуаций, возникающих во многих странах, где признаки колониализма в истории страны и ее народов отсутствовали; при этом проживающие в стране этнические группы по целому ряду других, перечисленных ранее, признаков вполне могут быть отнесены к коренным народам. Неслучайно в документах Всемирного банка этот признак даже не упоминается.

В 2007 г. после дебатов, длившихся почти 22 года, Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов², однако различия даже на уровне применяемой терминологии по-прежнему остаются. В частности, используются понятия «aborigены», «индигенные народы» как идентичные термину «коренные народы»; в российском законодательстве к термину «коренные народы» добавлено слово «малочисленные» в качестве особого признака и т.д.

В доктрине международного права сложился неоднозначный подход к тому, нужно ли вообще всеми признанное определение коренных народов. Ученые, особенно в последнее время, все чаще сомневаются в целесообразности его разработки. Так, по мнению профессора А. Эйде, определения всегда даются *ad hoc*, поскольку они привязаны к текущему моменту и порождаются исторической ситуацией, отсюда и принятие любого четкого определения несет в себе неизбежный риск исключения из поля зрения групп, не вписывающихся в установленные параметры, и, наоборот, включения тех групп, чьи права и так надежно обеспечены³.

¹ См.: Thomberry P. International Law and the Rights of Minorities. 1991. P. 331.

² При принятии Декларации 11 государств, в том числе Россия, воздержались; Австралия, Канада, Новая Зеландия и США выступили против. В связи с принятием Декларации австралийские власти первоначально заявили, что не допустят ситуации, при которой традиционные обычаи аборигенов окажутся важнее законов государства (нации). Однако впоследствии Австралия (2009 г.), а затем и США (2010 г.) изменили свою позицию и одобрили Декларацию ООН о правах коренных народов. Канадское правительство посчитало, что некоторые положения Декларации несовместимы с законами страны.

³ См.: Документы ООН: ЭКОСОС. Комиссия по правам человека (E/CN.4/Sub.2/1996/28): Доклад Рабочей группы по вопросам меньшинств о работе ее второй сессии (§ 137, 155). Электронный ресурс: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/113/72/PDF/G9611372.pdf?OpenElement>>.

Таким образом, универсальное определение коренных народов в международном праве так и не выработано. Сложность такого определения состоит в многообразии ситуаций, связанных с существованием различных этносов, поскольку условия, образ жизни и деятельности коренного населения различны в разных странах и регионах. В международном праве используется в основном критериальный подход для выделения коренных народов, который, как считается, наилучшим образом способствует учету всех их особенностей. Такой подход может вполне обеспечить идентификацию этих народов в целях их защиты от дискриминации и выявления конкретных субъектов права на самоопределение¹. Это, однако, не препятствует государствам самостоятельно разрабатывать критерии отнесения этносов к коренным народам.

Опираясь на проведенный анализ, можно сформулировать следующие наиболее общие черты коренных народов:

- осознание и самоидентификация себя в качестве отдельного самобытного народа, отличающегося от других групп населения в государстве или его части;
- наличие особенностей языка, сохранение своих социальных и политических институтов, иногда – правовых систем (на основе бесспорного приоритета государственного права в целом);
- сохранение своей специфической культуры, тесно связанной с их особым отношением к использованию земельных и природных ресурсов;
- ориентация на сохранение, развитие и передачу потомкам земли своих предков, собственных этнических особенностей как основы продолжения своего народа.

Данные характеристики выступают своего рода критериями, позволяющими осуществить признание государством коренных народов. Отсутствие точных понятий не является, таким образом, препятствием для принятия законодательства, защищающего права коренных народов, создающего условия для реализации ими права

¹ В то же время, применяя этот подход, следует учитывать, что в разных странах те или иные критерии могут терять свое практическое значение. Так, в России в настоящее время практически все народы перешагнули период племенного образа жизни; Российскую Федерацию едва ли можно признать колониальной державой по отношению к населявшим ее территорию народам, как это имело место в государствах Северной Америки. Что касается народов, исторически населявших территорию нашей страны до установления государственных границ, то по этому критерию практически все проживающие в России народы могли бы быть признаны коренными, в связи с чем был бы утрачен сам смысл выделения коренных народов.

на самоопределение, выбора возможной формы этнической самоорганизации.

Как уже отмечалось, коренные народы практически во всех странах представляют собой особую группу национальных меньшинств. При этом большая часть коренных народов отвечает известным признакам национальных меньшинств, в то время как далеко не все меньшинства соответствуют рассмотренным чертам коренных народов. Основное различие между этими двумя группами населения заключается в особенностях культурного своеобразия коренных народов, основанных на их тесной взаимосвязи с природной средой, что непосредственно отражается на традиционных формах их жизнедеятельности.

В Российской Федерации под коренными малочисленными понимаются народы, одновременно отвечающие следующим критериям:

- во-первых, проживающие в районах традиционного расселения своих предков;
- во-вторых, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйство и промыслы;
- в-третьих, насчитывающие менее 50 тыс. человек;
- в-четвертых, осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Такой подход к определению коренных народов, с одной стороны, не в полной мере учитывает критерии, выработанные международной практикой (нет упоминания об особенностях языка, социальных и политических институтов), но с другой – вводит количественный критерий для выделения общностей, в силу своей малочисленности нуждающихся в специальных мерах сохранения их этнической уникальности, в поддержке присущих им форм этнической самоорганизации.

В США коренные (аборигенные) народы определяются перечислением в Законе от 18 декабря 1971 г. об урегулировании земельных притязаний аборигенов Аляски. К их числу относятся граждане США – индейцы Аляски (включая тсимшианских индейцев, не вовлеченных в индейскую общину Метлакта), а также эскимосы или кровь алеутов либо их комбинации. В свою очередь, к аборигенным группам Закон относит всякое племя, группу, клан, поселок, общину или ассоциацию на Аляске, в которых проживает не менее 25 аборигенов, представляющих большинство населения данной местности. Окончательное решение об отнесении к числу аборигенов или аборигенных групп принимает министр внутренних дел.

В Финляндии коренным народом считаются саамы. Отнесение лица к этому этносу до 1996 г. осуществлялось по языковому критерию: владение саамским языком или подтверждение владения этим языком отцом либо дедом. В настоящее время для признания саамом достаточно представить свидетельство, что среди его предков были саамы. Таким образом, этнический критерий основывают на принципе крови.

Анализ международных актов в рассматриваемой сфере показывает, что международное сообщество проявляет внимание к вопросам защиты не только индивидуальных, но и коллективных прав коренных народов, в рамках которых реализуется и право на их самоопределение.

Специальное международно-правовое регулирование правового статуса коренных народов, гарантий их прав во многом определяет параметры, в которых они реализуют свое право на самоопределение и самоорганизацию. Например, в международном праве подтверждается право коренных народов на землю, территорию и ресурсы. В Декларации о правах коренных народов¹ говорится даже о праве собственности коренных народов на землю, которую они традиционно занимают. Такое положение закреплено и в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.)².

Другими провозглашенными международным сообществом правами и гарантиями прав коренных народов являются:

- право на возрождение своей истории, философии, языка, традиций, укрепление и поддержание своей особой духовности;

¹ Нужно отметить, что Декларация ООН не имеет юридических последствий для государств – членов ООН. Согласно международному праву декларации не являются обязательным документом, их нормы имеют морально-политический характер, хотя международные судебные органы (например, Международный Суд ООН) часто ссылаются на нормы деклараций как содержащие обычные нормы международного права (например, в отличие от ратифицированных Российской государством Международных пактов о правах человека 1966 г.). В России суды не имеют права принимать к своему производству иски и дела только на основании деклараций ООН, в том числе Декларации о правах коренных народов 2007 г. (РГ. 2007. 15 сентября).

² Ни СССР, ни Российская Федерация не ратифицировали эту Конвенцию. Такое положение противоречит Конституции РФ, ст. 9 которой гласит, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это не предполагает, что земля может быть разделена на праве собственности между различными народами, да и практически подобное невозможно сделать, особенно в многонациональном государстве.

- право на обособленное развитие, согласно своим собственным взглядам на экономические и социальные вопросы;
- запрет на принудительное выселение со своих земель;
- признание незаконной дискриминации коренных народов;
- поощрение их участия в принятии всех затрагивающих их решений и др.

Все это можно считать базовыми положениями, определяющими реализацию коренными народами права на самоопределение в различных его формах. Конкретное их «наполнение» может различаться в разных странах. Например, российское законодательство и практика не только гарантируют права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 69 Конституции РФ), но и существенно их развивают, в том числе и Декларацию ООН о правах коренных народов. Об этом свидетельствует и принятое в России специальное законодательство, направленное на защиту прав коренных малочисленных народов и закрепляющее некоторые традиционные основы организации их жизни¹.

Коренные малочисленные народы России вправе безвозмездно пользоваться землями различных категорий, необходимыми им для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, участвовать в осуществлении контроля за использованием этих земель. Кроме того, такие народы вправе участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов в местах традиционного проживания этих народов и традиционной хозяйственной деятельности. Через своих уполномоченных представителей они могут участвовать в подготовке и принятии органами государственной власти и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты их исконной среды обитания и традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Важной гарантией для обеспечения защиты прав коренных малочисленных народов является предостав-

¹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

ленное им право на возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания хозяйственной деятельностью предприятий и организаций. Государство предоставляет им помощь в целях реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования данных народов. Включение этих и некоторых других положений в российское законодательство, безусловно, способствует поддержке самобытности коренных малочисленных народов.

В свете рассматриваемой темы важны не только законодательство, но и практика его реализации, конкретные механизмы обеспечения прав национальных меньшинств. Если продолжать говорить об отечественном опыте, то примечательно, что за последние почти два десятилетия в Российской Федерации реализованы федеральная целевая программа¹, а также большое число региональных целевых программ и подпрограмм по социально-экономическому развитию малочисленных народов Севера, призванные сформировать условия для их устойчивого развития (например, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах)². За счет средств федерального бюджета осуществлялась поддержка северного оленеводства и племенного животноводства. В органах исполнительной власти многих субъектов РФ, где проживают эти народы, созданы структурные подразделения по делам малочисленных народов Севера, которые координируют соответствующие региональные целевые программы и вопросы социально-экономического развития этих народов. Государственными органами статистики ведется специальный сбор и анализ экономических и социальных показателей районов проживания малочисленных народов Севера.

В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера для обучения детей оленеводов, рыбаков и охотников, в том числе на родном языке, действуют дневные общеобразовательные школы, школы-интернаты. В местах кочевания оленеводов инициировано создание кочевых школ, в которых дети получают начальное образование с учетом

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 27 июля 2001 г. № 564 «О федеральной целевой Программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327.

² См., например: Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 июня 2009 г. № 311-А «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Культура, язык, традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2008–2011 годы» // Красный Север. Спецвыпуск. 2009. 18 июня.

традиционного образа жизни малочисленных народов Севера. В издательствах по государственному заказу издается учебно-методическая литература для изучения языков малочисленных народов Севера. Несколько десятилетий успешно действует Институт народов Севера Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена – уникальный этнолингвистический образовательный и исследовательский центр.

Российская Федерация приняла активное участие в проведении Международного десятилетия коренных народов мира, провозглашенного Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1994 г., а также стала первым государством – членом ООН, создавшим Национальный организационный комитет по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, который реализуется в настоящее время.

В рамках Второго Международного десятилетия коренных народов мира предусмотрены мероприятия по совершенствованию нормативной правовой базы по защите прав малочисленных народов Севера, разработке эффективных экономических механизмов обеспечения их традиционного образа жизни и традиционного природопользования, а также развитию системы медицинских услуг и образования в районах их проживания. Ряд мероприятий направлен на исследование, сохранение и пропаганду культурного наследия, развитие традиционной культуры малочисленных народов Севера, содействие в обеспечении участия представителей малочисленных народов Севера в работе международных организаций.

В последние годы четко обозначилось направление по развитию государственно-частного партнерства, сформировалась практика заключения крупными промышленными компаниями, в том числе топливно-энергетического комплекса, договоров с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общинами малочисленных народов Севера, районными и поселковыми объединениями малочисленных народов, отдельными национальными домохозяйствами – владельцами «родовых угодий», что позволило создать внебюджетные фонды кредитной поддержки предприятий малочисленных народов Севера.

Международное право, в частности рассматриваемая Декларация ООН, провозглашает право коренных народов на самоопределение и свободное установление своего политического статуса. При этом отмечается, что коренные народы имеют право на автономию или самоуправление.

Право на самоопределение коренных народов в зависимости от особенностей их численности, расселения и других обстоятельств реализуется в одних случаях в виде территориальной автономии, в других случаях, связанных с реальным положением коренных народов подавляющего большинства стран, – в различных формах самоорганизации. Хотя надо заметить, что нередко в современной доктрине международного права указанные формы – самоопределение и самоорганизацию – трактуют как два аспекта внутреннего самоопределения коренных народов.

Начало такому подходу положила принятая Конгрессом США 28 июня 1973 г. по инициативе сенатора Г. Джексона резолюция, в которой подчеркивалась необходимость восстановления статуса общин, а через полгода вступил в силу Закон о возобновлении привилегий и статусных льгот общине меномини, породивший процесс восстановления справедливости по отношению к коренным жителям США. Принятый 4 мая 1974 г. Закон о содействии индейскому самоопределению подтвердил особое положение индейцев и обязательства федерального правительства относительно коренного населения. Таким образом, сложилась особая система отношений между правительством и индейцами, имеющая целью предоставить последним возможность осуществить внутреннее самоопределение – самоопределение в границах единого американского государства¹.

В новейших теоретических изысканиях под внутренним самоопределением понимается право на значимое участие в политической жизни страны. Это исключает право народа выбирать как политическую систему и форму правления, так и форму экономического развития в рамках данного государства². Полагают, что право на самоопределение в этом случае сведено к некоторым формам участия в уже существующем процессе управления или может включать в себя предоставление различных специально оговоренных прав³.

Анализ различных моделей отношения государства с коренными народами показывает, что справедливо говорить о территориальных и экстерриториальных формах их самоопределения. Так, к числу

¹ См.: Грушкин Д.В. Право народов на самоопределение: история развития и воплощения идеи // Право народов на самоопределение: идея и воплощение. С. 6–32.

² См.: Трифуновская С. Одна тема в двух вариациях: самоопределение национальных меньшинств и коренных народов // Обычное право и правовой плюрализм. РАН. Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая. М., 1999. С. 32.

³ См.: Chadwick E. Self-Determination, Terrorism and International Humanitarian Law of Armed Conflict. 1996. P. 3.

территориальных форм можно отнести автономию в форме территориального образования (например, автономные округа в РСФСР; Нунавут как территория на севере Канады), а также различные виды иных территориальных образований в виде самоуправляемой территории (например, Гренландия как самоуправляемая территория Дании), национального района (Северный Склон Аляски). Коренные народы реализовали свое право на самоопределение либо в форме самоуправления или общественного управления территорией, либо в форме аборигенного управления (около двух десятков обширных территорий с аборигенной формой управления – на Севере Канады).

В то же время развиваются и специфические экстерриториальные формы самоуправления коренных народов, нацеленные на их социальную адаптацию, обеспечение духовного здоровья при сохранении элементов самобытности. Такой формой реализации интересов саами в Норвегии, Швеции и Финляндии стали саамские Парламенты и Советы.

Самоопределение коренных малочисленных народов в России имеет три главные формы. Две из них являются общими для других национальных меньшинств: территориальная автономия и национально-культурная автономия (в некоторых законах субъектов РФ такие организации названы национально-культурными объединениями). Кроме того, существует и общинная форма. Территориальная автономия как форма самоопределения этносов, в том числе и коренных народов, рассмотрена выше. Поэтому представляется интересным исследование форм самоорганизации, позволяющих коренным народам продолжать свое особое существование в качестве отдельных самостоятельных народов, определять приоритеты своего развития, оберегая свои обычаи и институты в соответствии с основополагающими законами страны и международно признанными правами человека, сохраняя стабильность, суверенитет и территориальную целостность государств.

§ 2. Формы самоорганизации коренных народов

Формы самоорганизации коренных народов во многом определяются их обычаями и традициями. С позиций правового подхода применение таких обычаев и традиций допустимо, если они не противоречат конституции и законам государства, в которых выражена общая воля народа государства, в том числе и согласованная воля

коренных народов. С точки зрения морально-этической обычаи и традиции могут применяться, поскольку они содействуют развитию коренных народов, не консервируют отсталых, негативных общественных отношений, не причиняют ущерба общему развитию страны, прогрессу коренных народов и не влекут вредных последствий для человека, личности.

Формы самоорганизации коренных народов отличаются разнообразием, обусловленным не только дисперсным их расселением, но и кочевым образом жизни и другими особенностями. Часть из них была освещена в литературе¹, другая еще требует своего рассмотрения, и главным образом именно как способ реализации коренными народами права на самоопределение.

Формы самоорганизации коренных народов за рубежом имеют законодательную основу.

Самоорганизация коренных народов в США в целях сохранения их самобытности и образа жизни осуществляется на основе общинного самоуправления и реализуется через особую модель взаимоотношений государства и коренного населения Аляски. Законом США об урегулировании земельных притязаний аборигенов Аляски «безотлагательно, достоверно, в соответствии с реальными экономическими и социальными потребностями коренного населения, без тяжб и споров, при его максимальном участии в принятии решений, затрагивающих права и собственность этого населения, без учреждения каких-либо постоянных институтов, определяющих расовую принадлежность, права, привилегий к категориям собственности или учреждениям, на которые установлен специальный налог, или к законодательству, предусматривающему особые взаимоотношения между Соединенными Штатами Америки и штатом Аляска» урегулированы все требования коренного населения Аляски и его групп на землю². Коренному населению предоставлено в вечное пользование 40 млн акров государственных земель

¹ См., например: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010; Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005; Автономов А.С. Правовой статус индейцев Канады // США. Канада. Экономика, политика, культура. 2006. № 9; Его же. Правовой статус индейцев в США // США. Канада. Экономика, политика, культура. 2004. № 11; Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты); Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997; Правовой статус коренных народов приполярных государств: материалы конференции (Москва, 26–28 февраля 1997 г.) / отв. ред. В.А. Кряжков. М., 1997.

² См.: Обзор законов и нормативных актов Арктических стран по защите прав коренных народов. Соглашения и резолюции. Вып. 8. М., 2005. С. 27.

в районах их постоянного проживания, а также создан аборигенный фонд Аляски в Министерстве финансов США. При этом законодательно строго регламентированы случаи изъятия земель аборигенов, сдачи их в аренду для разработки минералов и сырьевых ресурсов и др.

Все земли, находящиеся в пользовании аборигенов, подразделяются на две категории: для обеспечения проживания и ведения традиционного хозяйства; для экономического использования (сдачи в аренду, под лесозаготовки, для туристического использования и проч.) в целях получения дополнительных источников доходов.

Министром внутренних дел Аляска разделена на 12 регионов, в каждом из которых проживает коренное население, имеющее общее наследие и общие интересы. Эти регионы охватывают районы, на которые распространяется деятельность различных аборигенных ассоциаций:

- ассоциация на Арктическом побережье (Барроу, мыс Надежды);
- ассоциация Берингова пролива (полуостров Сьюорд, Уналеклид, остров Св. Лаврентия);
- ассоциация северо-западной Аляски (Коцебу);
- ассоциация поселений президентского совета (юго-западное побережье, все острова района Бесед, включая поселения на реках Нижний Юкон, Нижний Кускоквин);
- «Танана Уифс Конфренс» (Коиукук, среднее и верхнее течение реки Юкон, северный Кускоквин, река Танана);
- ассоциация пролива Кука (Кенай, Тионек, Эклутна, Илиамна);
- ассоциация Бристольского залива (Диллингем, полуостров Северная Аляска);
- Алеутская лига (Алеутские острова, Прибыловские острова, включая часть Алеутских островов полуострова Аляска, которая находится в Алеутской лиге);
- ассоциация Чигач (Кордова, Татитлек, Порт Грехам, Английский залив, Ваддиз, Сьюорд);
- центральный совет Тлингит Хайда (юго-восточная Аляска, включая Метлакатлу);
- ассоциация района Кодиак (все поселки на острове Кодиак и вокруг него); ассоциация реки Коппер (Коппер центр, Греналлен, Читина, Ментаста).

Любой спор по поводу границ региона или регионов должен решаться советом арбитров, в состав которого входит по одному представителю от ассоциации, с включением дополнительно одного или двух человек (по необходимости) в целях образования нечетно-

го числа арбитров; дополнительные члены избираются представителями ассоциаций.

При этом каждый регион создает свою региональную корпорацию. Держателями акций таких корпораций являются все жители региона. Каждый акционер имеет право участвовать в выборах совета директоров. В случае смерти акционера право собственности на акции переходит по его завещанию наследникам; если завещание отсутствует или акционер не имеет наследников, то акции переходят в казну региональной корпорации. Акции действительны в течение 20 лет, затем они аннулируются, и вместо старых выпускаются новые акции, держателями которых являются прежние акционеры.

Входящие в регионы аборигенные поселки вправе создавать свою поселковую корпорацию; она подлежит утверждению региональной корпорацией, в состав которой входит поселок. Региональная корпорация должна оказывать помощь и предоставлять консультации поселковым корпорациям.

Поселковые и региональные корпорации осуществляют управление всеми землями и ресурсами коренных народов Аляски. Таким образом, институты власти коренных народов Аляски (муниципальные органы и органы штата) отделены от корпораций, которые фактически управляют землями аборигенов. Средства, получаемые от экономического использования земель, делятся между корпорациями и Аборигенным фондом Аляски. Поселковые корпорации получают средства только от использования поверхности выделенного земельного участка, в то время как региональные корпорации имеют право на владение ресурсами недр. При этом названным выше Законом устанавливается, что в будущем все патенты, выданные штату Аляска согласно Акту о государственности Аляски, включая патенты на ранее выбранные и одобренные земли, в опытный порядок сохраняются за аборигенами, а платежи от их использования поступают в Аборигенный фонд Аляски. В результате такой политики на сегодняшний день на Аляске менее 1% земель находится в частной собственности, тогда как 12% территории является коллективной собственностью аборигенных жителей¹. Это – одна из самых серьезных гарантий свободной самоорганизации коренных народов Аляски.

Что касается индейских племен, то Конституция США предоставляет Конгрессу право осуществлять в отношении них специальное

¹ См.: Максимов А.А. Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: эффективное использование и совместное управление. Серия: Библиотека коренных народов Севера. Вып. 3. М., 2005. С. 22.

регулирование. При этом США признают суверенность племен на их территории. Считается, что племена иногда могут быть даже стороной международных отношений, но они, как и штаты США, не вправе вступать в отношения с иностранными государствами, выпускать собственные деньги и т.д. Вопросы, связанные с территориальной организацией индейцев, регламентируются Законом 1975 г. о содействии самоопределению индейских общин. Законом, в частности, устанавливается общинное владение и пользование землями резерваций, закрепляется их неотчуждаемость. Органы самоуправления общин дают согласие на разработку природных ископаемых в резервациях, по принятым ими правилам осуществляются и различные виды хозяйственной деятельности на данной территории (рыболовство, охота и проч.).

В кодифицированном виде нормы, касающиеся индейцев, закреплены в своде законов США, где регламентируются вопросы управления резервациями, распределения и наследования индейских земель, их продажи и уступки, а также порядка рассмотрения земельных споров и др.¹

В США резервации создавались в основном насильственным путем, поэтому считается, что они – искаженная форма организации. Их создание изобилует драматическими событиями. Европейские колонисты Северной Америки, продвигаясь на запад и осваивая новые территории, уничтожали индейцев и сгоняли с земель, захватывая эти земли. Индейцы, жившие в резервациях, до 1924 г. не считались даже гражданами США.

К концу XIX в. все индейцы были распределены по 160 резервациям. В настоящее время в США существует около 300 резерваций, каждая из которых формируется для одного племени или группы родственных племен (правительством США признано 550 племен, но не все из них имеют резервации), а некоторые крупные племена имеют даже несколько резерваций². Больше всего представителей коренных народов проживает в штатах Аризона и Аляска. Крупнейшая резервация у индейского племени Навахо (64,7 тыс. кв. км) расположена на территории трех штатов: Аризона, Нью-Мексико, Юта.

В соответствии с федеральным законом о реорганизации индейских поселений 1934 г. Министерство внутренних дел США разработало для индейских племен документ типа конституции (хартии).

¹ См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 223–224; Коренное население Северной Америки в современном мире / отв. ред. В.А. Тишков. М., 1990. С. 45–115.

² См.: Гарипов Р. Указ. соч. С. 104.

Избиратели-индейцы выбирают племенной совет и его председателя, которые в свою очередь создают комитеты или различные бюро. Кроме того, индейцы США имеют свою систему традиционных родовых судов (tribal court), где разбираются мелкие уголовные, гражданские и административные дела. В начале 70-х гг. XX в. она была официально признана государством. Общинным судам подчинена местная полиция племени. Многие резервации имеют свои школы.

Индейское население, проживающее в резервациях Канады (всего их насчитывается немногим свыше 600, и нередко они состоят из представителей нескольких разных народов), именуется термином закона Indian Act – band («община»). Каждую общину возглавляют избираемые ею самой вождь (chief) и совет общины (council). Резервации в Канаде – в сравнении, например, с резервациями США – весьма небольшие, площадью обычно в несколько тысяч гектаров. Земля резерваций почти всегда является собственностью государства, отданной во владение общины; поэтому община не имеет права продать эту землю, зато может, например, отдавать ее в аренду. Очень редко земля находится в собственности общины или ее членов. В последнем случае член общины может продать землю только с разрешения совета общины.

В ряде провинций судебная власть делегирована общине, но только в той части, которая затрагивает назначение наказаний. Это значит, что после того, как судом присяжных вынесен обвинительный приговор, меру наказания определяет община или судья по предложению общины. Как правило, в случае незначительного проступка тюремному заключению предпочитают общественно полезные работы под присмотром общины и подобные ему наказания. Помимо этого в некоторых резервациях есть свои мировые судьи (Justice of the Peace – судья низшей ступени в правовой системе Канады, решающий самые несложные дела).

Общины в резервациях в большинстве случаев могут сами определять круг своих членов. Отсюда следует, что и представитель коренной народности может стать членом общины и получить право жить в резервации. Членство в общине, однако, еще не означает получения статуса индейца. Хотя вопрос о членстве решает община, статусом индейца наделяют федеральные власти.

Еще сравнительно недавно действовало правило, согласно которому индейская женщина, вышедшая замуж за неиндейца, теряла свой статус и право на жизнь в резервации; не было этого статуса и у ее детей. При разводе он не восстанавливался. Индейский же мужчина

мог потерять свой статус в случае, если имел недвижимость вне резервации, получил высшее образование и т.д. Изменение закона (Bill C-31) в 1985 г. ликвидировало эти дискриминирующие нормы и позволило лицам, утратившим статус туземца, его восстановить. За этим последовало массовое восстановление статуса индейцами, потерявшими его, – за короткое время свой статус вернуло свыше 140 тыс. человек¹.

Четко обозначить, где начинается и где заканчивается право общины на самоуправление, бывает достаточно сложно, особенно когда управление какой-либо сферой подпадает под юрисдикцию одновременно и федеральных, и провинциальных властей (например, социальная помощь). Финансирование общины, как правило, осуществляется из федерального бюджета, да и сами общины и их многочисленные объединения обращаются со своими проблемами прежде всего к федеральным государственным органам. Если еще несколько десятилетий назад каждой общине назначали одного или нескольких чиновников из Министерства по делам индейцев Канады, то сегодня большинство дел в своей внутренней жизни устранивает сама община.

Часто случается, что общине не хватает квалифицированных кадров для выполнения различных функций или же, учитывая малочисленность общин, содержание служащего в каждой из них нецелесообразно. Тогда несколько общин формируют для выполнения тех или иных функций различные объединения, которые осуществляют управление жизненной сферой во всех этих общинах. Один из многочисленных примеров – Rainy Lake Ojibway Education Authority (Управление образования оджибвеев озера Рейни) с местонахождением в Thunder Bay: оно создано общинами 10 резерваций Онтарио и занимается организацией и финансированием образования.

¹ Не только рост национального самосознания сыграл в этом роль, но и чисто прагматические соображения. Статус члена общины (индейца) сейчас начинает приобретать более практическое значение. Помимо приобретения ряда дополнительных прав (права на охоту и рыболовство, на освобождение от налогов, на бесплатное образование и т.д.), для удовлетворения различных нужд коренных народов из федерального бюджета Канады ежегодно выделяется сумма, составляющая примерно 5% общего бюджета Канады. Львиная доля этой суммы делится между индейцами со статусом и эскимосами. В то же время некоторые общины стали довольно богатыми: одни продают найденную на территории резервации нефть, другие получили компенсацию по различным земельным требованиям, третьи создали у себя новые предприятия. О том, кто состоит или не состоит членом такой общины, идут судебные споры, и, естественно, сама община не заинтересована в том, чтобы ее численность не в меру разрасталась. (См.: Kaido Kama. Kanada põlisrahvaste õiguslikust olukorrast / Akadeemia. Tartu 1997 (nr 8). P. 1722–1752.)

Большое значение для правового положения коренных народов в Канаде имеют договоры групп коренного населения с правительством об урегулировании земельных исков. Возможность выставления таких исков со стороны аборигенов проистекает еще из Королевской прокламации 1763 г., где зафиксировано их право на земли традиционного природопользования, а появление исков связано главным образом с крупномасштабным использованием территорий традиционного природопользования под объекты промышленного строительства. В течение 70–80-х гг. XX в. был заключен ряд договоров о землепользовании, например, с индейцами залива Джеймс, инуиаллуитами Западной Арктики, инуитами Северного Квебека. В начале 90-х гг. XX в. договор с правительством заключили гвичины – группа индейцев Западной Арктики; соглашение по вопросам землепользования содержится также в рамках договора об образовании на самом Севере Канады преимущественно инуитской территории Нунавут. Договор о Нунавут рассматривается как один из способов, в рамках которого государство пошло на наибольшие уступки коренным народам в решении проблем их самоуправления. Площадь этой территории составляет приблизительно 2 млн кв. км – $\frac{1}{5}$ часть всей Канады. На ней проживает 18 тыс. человек, причем инуиты составляют более 90%. Под непосредственное самоуправление они получили 350 тыс. кв. км, или 18% общей площади территории Нунавут. Инуиты стали самым крупным землевладельцем (если не считать государство) в Северной Америке. Кроме того, инуиты получили права на минеральные ресурсы на площади в 35 тыс. кв. км. Предполагается также, что в течение 14 лет они получают компенсацию в размере 1 млрд долл. за отказ от территориальных претензий. Таким образом, в рамках Договора о Нунавут предусмотрена высокая степень самоуправления коренных народов.

Помимо «земельных» между индейцами Канады и британской короной был заключен и ряд других договоров. Все они делятся на дофедерационные договоры и договоры времени Федерации. К первой группе относятся «Договоры мира и дружбы», заключенные в нынешних провинциях Нью-Брансуик и Новая Шотландия, «Договоры Верхней Канады» в Южном Онтарио, «Договоры канадской провинции» в Южном Онтарио и «Договоры острова Ванкувер» в Британской Колумбии. Вторая группа – «нумерованные договоры», охватывающие все Северное Онтарио, Манитобу, Саскачеван и Альберту, а также частично Британскую Колумбию, Северо-Западную Территорию (Northwest Territories, далее – NWT) и Юкон, и «Догово-

ры Вильяма», касающиеся той части Онтарио, которая не охвачена более ранними договорами. Такая разветвленная система договоров позволяет сделать вывод о том, что правовое положение коренных народов Канады опирается на договорное право (*treaty rights*). В эту систему не включены лишь провинции Квебек (французский колониальный захват), Ньюфаундленд и Остров Принца Эдварда, большая часть Британской Колумбии, Северо-Западной Территории и почти весь Юкон.

Формами самоорганизации коренных малочисленных народов в Скандинавских странах является формирование такими народами выборных (представительных) органов, а также создание резерваций (зарезервированных за племенами участков земли), управляемых племенными советами под контролем федеральных органов (но не субъектов федераций). Представительные органы саамов (лопарей), которые живут на территориях Норвегии, Швеции и Финляндии, созданы в каждой из названных стран. Принята также международная конвенция этих трех государств, регулирующая основы деятельности таких органов¹.

Северная саамская конвенция заключена от имени правительств трех названных выше государств. Она рассматривается как возобновление и развитие прав саамов, которые были впервые кодифицированы в Кодицилле о лопарях 1751 г. Конвенция одобрена тремя саамскими парламентами и только после этого ратифицирована государствами. Дело в том, что в Конвенции было оговорено: ратификация не будет иметь места, если саамские парламенты ее не одобряют.

Саамы являются единым коренным народом, проживающим на территории Норвегии, Швеции и Финляндии. Признается, что эти государства имеют «международное обязательство» обеспечивать надлежащие условия для развития саамской культуры и саамского

¹ Международные формы самоорганизации этносов не могут иметь территориального характера подобно субъектам Федерации или территориальным автономиям в отдельно взятом государстве. Государственную территорию нельзя разделить между этносами, проживающими в разных странах против государственной воли (воли разных государств), т.е. исключительно по желанию создать свои формы самоорганизации. Вне государственной воли не может быть образована и любая иная форма государственно-территориального устройства ради самоорганизации тех или иных национальных групп. Международные формы самоорганизации этносов не создаются также в виде национально-культурной автономии: в состав таких автономий входят граждане определенной страны. Однако, видимо, в качестве форм международной самоорганизации возможны межгосударственные общественные объединения этносов координационного характера (союз саамов Норвегии, Швеции и Финляндии).

общества, а у самих саамов есть особая необходимость в развитии своего общества по разные стороны государственных границ. В Конвенции подчеркивается, что правительства «хотят, чтобы саамы жили как один народ в пределах этих трех государств».

Конвенция применяется к проживающим в Финляндии, Норвегии или Швеции лицам, если они:

- 1) определяют себя как саамы;
- 2) пользуются саамским языком в качестве местного языка, имеют по крайней мере одного родителя в первом или во втором поколении, языком которого был или является саамский;
- 3) имеют право осуществлять саамское оленеводство;
- 4) являются детьми лица, названного в п. 1, 2 и 3 (соблюдение в совокупности этих трех пунктов – необходимое условие для признания лица саамом).

Народ саамы, будучи признанным в качестве отдельного народа, проживающего на собственной традиционной территории, имеет право на самоопределение, включающее право свободно распоряжаться своей землей и природными ресурсами, обязывающее государства принять эффективные меры для обеспечения полного воплощения автономии саамов.

В каждой из трех стран есть парламенты саамов. Эти парламенты саамы каждой страны избирают на основе ее законов¹. Так, первые выборы в саамский парламент в Финляндии² состоялись в 1972 г. В течение двух лет он функционировал как экспериментальная структура, регулярные выборы начались только с 1975 г., и первый постоянный парламент из 20 представителей собрался в канун 1976 г. После своего создания саамский парламент стал органом объединения финских саамов на основе их общих целей. Однако до 1995 г. статус саамского парламента не был официально признан.

Закон о саамском парламенте, который формально закрепил его создание, был официально принят финским парламентом 17 июля 1995 г. – Акт № 974 о Саамском Тинге (Парламенте саами). С этого же времени он был назван «Саметинг».

В § 4 Закона постановляется, что саамский парламент состоит из 21 представителя и четырех временных заместителей; как минимум три обычных представителя и один заместитель должны быть выходцами из муниципалитетов района проживания саамов. В Финляндии

¹ См.: Правовой статус коренных народов приполярных государств: материалы конференции (Москва, 26–28 февраля 1997 г.). С. 116–123.

² См. официальный сайт: <<http://www.samediggi.fi>>.

самая северная часть, включающая муниципалитеты Енонтекио, Инари, Утсйоки, а также север Соданкюля (оленоводческий район), и в географическом, и в юридическом отношениях образует Саамскую территорию и называется Lapin paliskunta. Саамское население составляет здесь одну треть. В § 11 Закона закреплено, что саамский парламент должен возглавляться председателем и двумя вице-председателями. Выборы в саамский парламент проводятся раз в четыре года. Вся Финляндия считается одним избирательным округом. Выборы представляют собой голосование за конкретных независимых (от партий или движений) кандидатов. Для регистрации кандидат должен быть выдвинут тремя другими лицами.

Закон определяет полномочия парламента, обязывает органы власти вести переговоры с ним в случаях: принятия мер, которые могут непосредственно или специфическим образом повлиять на статус саами как коренного народа; решения вопросов управления, использования, аренды или выделения государственных земель на территории их традиционного проживания; изменений законодательного характера, касающихся традиционного для саамской культуры рода занятий.

Первая ассамблея саамского парламента в Швеции¹ была созвана в 1993 г. Этот парламент состоит из 31 представителя, которые избираются сроком на четыре года. Как и в Финляндии, избирательный округ один и покрывает всю Швецию. Председатель парламента выдвигается самим парламентом и назначается правительством Швеции (§ 2 Закона об Ассамблее саамов – Swedish Constitutional Convention 1992: 1422). Саамский парламент избирает руководящий совет из семи представителей и семи заместителей, занимающихся повседневной работой. Совет саамского парламента избирается на весь период работы данного парламента и не может быть распущен или смещен, даже если не будет поддержан большинством на пленарных собраниях. Пленарные собрания обычно собираются три раза в год.

Парламент саамов в Швеции отличается от одноименных органов Финляндии и Норвегии своей двойственной ролью. Выступая одновременно как выборный орган саамов, он действует и как государственный орган. О государственной природе парламента саамов в Швеции свидетельствует и перечень функций, содержащийся в законе, который наглядно демонстрирует тот факт, что саамский парламент является не только общественным, но и государственным административным органом. В § 1 гл. 2 Закона дан перечень задач са-

¹ См. официальный сайт: <<http://www.eng.samer.se>>.

амского парламента, в числе которых: распределение государственных средств на культурные инициативы и организации саамов; назначение руководителей саамской школы; разрешение вопросов, связанных с языком саамов; предложения по социальному планированию и гарантирование того, что потребности саамов каким-то образом решаются, в том числе учитываются интересы саамских оленеводов; распространение информации о положении саамов. При этом главной целью создания парламента остается «рассмотрение вопросов, связанных с культурой саамов в Швеции» (§ 1).

Саамский парламент в Норвегии¹ был создан в 1989 г., в нем состоит 39 представителей, избираемых на срок четыре года. В отличие от Финляндии и Швеции, где выборы проходят по одному избирательному округу, Норвегия разбита на 13 таких округов. В норвежском законодательстве реализован личностный подход к автономии: саамы могут избирать и быть избранными в саамский парламент независимо от того, в какой части страны они живут. В отличие от Финляндии здесь не существует четко ограниченной саамской территории, а маркирован только административный ареал (территория) саамского языка, который наряду с норвежским является равноправным официальным языком. Эта территория включает муниципалитеты Карасйок, Каутокейно, Нессебю, Порсангер, Тана и Кофьорд (Финнмарк). Таким образом, в норвежском законодательстве экстерриториальная форма самоорганизации коренных народов выражена более ярко. Повседневная работа проводится президентом и парламентским советом. В парламент входят представители от национальных саамских организаций, норвежских политических партий и кандидаты из списков, выдвинутых с мест. Компетенция саамского парламента Норвегии мало чем отличается от компетенции парламента саамов в Финляндии.

Открытие представительных органов – саамских парламентов в Финляндии, Норвегии и Швеции знаменовало важный шаг по пути официального признания роли саамов в общественной жизни и продемонстрировало позитивные изменения в этнополитических взаимоотношениях саамов и национальных государств. Саамский парламент характеризуется как «высший представительный орган саамского народа». Он вправе проявлять инициативу и выражать взгляды саамов по любым вопросам, если сочтет это необходимым.

Органы государственной власти должны проводить переговоры с саамскими парламентами относительно вопросов, имеющих перво-

¹ См. официальный сайт: <<http://www.samediggi.no>>.

степенную важность для саамов. Особенно это касается вопросов культуры, промыслов или саамского сообщества, по которым органы власти не вправе принимать решения без предварительного согласия саамского парламента.

Парламенты государств, их комитеты, другие органы государства должны принимать представителей саамских парламентов для их докладов по вопросам, представляющим интерес для саамов. Кроме того, органы государства должны совещаться с саамскими селениями, сообществами оленеводов, с другими саамскими организациями, их представителями. Саамские парламенты могут создавать различные совместные организации, которым по мере необходимости передаются некоторые функции публичной власти.

Помимо парламентов в названных странах создаются и другие общественные объединения, включая политические партии саамов, которые также обеспечивают самоорганизацию коренных народов саами для реализации ими общих задач. Так, в Норвегии создана саамская Народная партия, другие партии и общественные организации саамов Норвегии. Аналогичные национальные партии образованы и в двух других странах. Эти партии и организации участвуют в выборах в саамские парламенты. Считается, что это создает больше возможностей для решения проблем саамов, поскольку повышается степень ответственности саамских парламентов перед населением саами.

С 1956 г. существует Союз саамов, объединяющий названные общественные организации Финляндии, Швеции и Норвегии (саамы Российской Федерации являются членами этого Союза с 1992 г.). Согласно Уставу Союза саамов главная цель этой культурно-политической организации состоит в защите интересов саамов как единого народа. С 70-х гг. XX в. началась активная деятельность Союза по вопросам коренных народов на мировом уровне. В 1975 г. Союз саамов стал членом Ассоциации коренных народов мира (World Council of Indigenous Peoples, WCIP), представляющей народы, которые исконно живут на своих территориях, но не имеют права принимать решения о своих территориях или правах.

Создание названных форм самоорганизации саамов дает им возможность оказывать влияние на государственную политику своих стран в части принятия ими решений относительно коренных народов. Такое влияние осуществляется через взаимодействие с государственными парламентами и правительствами. Однако на этом уровне оно гораздо слабее, чем на местах – в представительных органах

местного самоуправления и муниципальных администрациях. Это связано как с численностью саамов в общем количестве населения указанных стран и с ограниченностью их территориального расселения, так и с дефицитом среди коренного населения национальных кадров, способных осуществлять сильную лоббистскую политику в органах власти¹.

В названных странах право на земли закрепляется как коллективное право общин коренных народов. В основном земля предоставляется им безвозмездно, в постоянное владение и пользование, что не влечет притязаний коренных народов на недра, которые остаются под юрисдикцией государств. Это право реализуется ими в целях ведения традиционной хозяйственной деятельности, поддержания самобытного образа жизни и культуры. Таким образом, право на землю неразрывно связано с правом на самоопределение коренных народов, которое реализуется ими в различных формах самоорганизации.

Для осуществления Северной саамской конвенции министры трех стран, имеющие компетенцию по делам саамов, и председатели саамских парламентов должны регулярно собираться на заседания. Для надзора за осуществлением Конвенции создается специальный Комитет из шести независимых членов, действующих в личном качестве. Каждое из трех государств и три саамских парламента назначают в его состав по одному члену. Комитет представляет отчеты правительствам трех стран и саамским парламентам, может представлять свои предложения, а также высказывать свое мнение в ответ на вопросы от одного или нескольких лиц. Для воплощения Конвенции в жизнь государства предоставляют финансовые ресурсы пропорционально саамскому населению в каждой стране.

Наряду с формированием общих подходов в рамках названной Конвенции по обеспечению прав саамов в каждом из трех государств развивается собственное законодательство в этой сфере. Так, в норвежском законодательстве реализован личностный подход к автономии: саамы могут избирать и быть избранными в саамский парламент независимо от того, в какой части страны они живут. В отличие от Финляндии здесь не существует четко ограниченной саамской территории, а маркирован только административный ареал (территория) саамского языка, который наряду с норвежским является равноправ-

¹ См.: Вессендорф К. Участие коренных народов в государственной политике // Участие коренных народов в политической жизни стран циркумполярного региона: российская реальность и зарубежный опыт. М., 2003. С. 24.

ным официальным языком. Эта территория включает определенные муниципалитеты, о чем уже говорилось выше. Таким образом, в норвежском законодательстве получила развитие экстерриториальная форма самоорганизации коренных народов.

С 1996 г. статус саамов как коренного народа Финляндии закреплён в ее Конституции, которая гарантирует право на культурную автономию в границах Саамской территории. Одновременно правительство Финляндии признало территориальные права саамов, что, следует отметить, вызвало определенный рост межэтнической напряженности между саамским и финским населением.

Особенностью правового положения саамов в Швеции является зависимость избирательных прав индивида от шведского гражданства. В отличие от Финляндии и Норвегии саамский язык в Швеции не является официальным. Акт об оленеводстве 1971 г. предоставляет шведским саамам право «эксплуатации земель и водоемов» для содержания оленей. Актом о лесах 1989 г. закрепляется проведение предварительных консультаций с саамскими поселениями по вопросам вырубki лесов в местах разрешенного выпаса оленей, и все лесохозяйственные мероприятия должны осуществляться с учетом интересов развития оленеводства.

Различные формы самоорганизации коренных народов сложились и действуют в других странах. Так, Конституция Боливии (2009 г.) признает коренные общины в качестве юридических лиц. Она гласит, что традиционные органы власти коренных народов вправе осуществлять административные функции и административные процедуры для разрешения споров в соответствии со своими обычаями, если они не противоречат Конституции Боливии и законодательству. Закон о народном участии Боливии (1994 г.) предусматривает, что базовые территориальные организации являются субъектами участия народа в политической жизни страны. Эти организации помимо прочих включают коренные народы, объединенные согласно их обычаям и традициям.

Коренные народы через свои органы могут выполнять функции государственного управления. Кроме того, Национальный секретариат по этническим делам и Конфедерация коренных народов Ориенте, Чако и Амазонии Боливии заключили 18 апреля 1994 г. координационное соглашение, по которому Секретариат обязался консультироваться с Совещательным комитетом по коренным народам, включающим представителя каждой этнической группы, относительно любых действий, программы или проекта в названных регионах.

Традиционные советы и организации коренных народов созданы и действуют на территории Колумбии. Представительство коренных народов в Конгрессе гарантировано Конституцией Колумбии, которая прямо предусматривает избрание коренными общинами двух членов в специальных округах. Следует отметить, что Конституция Колумбии 1991 г. первой в мире сформировала концепцию территориальных прав коренных народов и определила характер их прав на самоуправление и регулирование своих природных ресурсов. Территории проживания коренных народов признаны в качестве территориальных образований, действующих наряду с другими, например департаментами. Они располагают собственной системой управления и могут включать муниципалитеты, провинции и исконные территории.

В России коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока с самого момента присоединения к Российской империи территорий их расселения находились под особым вниманием государственной власти. За последние 300 лет государственная политика в отношении этих народов, которых в России также именовали «туземцами» или «ясачными инородцами», пережила несколько колебаний от политики невмешательства и консервации традиционного образа жизни аборигенов до попыток полной интеграции и модернизации их жизненного уклада.

В XVII – начале XVIII в. политика России по отношению к туземному населению отличалась своеобразной системой покровительства – защитой прав коренных народов Севера на природные ресурсы от посягательств колонистов. Если для западноевропейских колонистов абориген был, прежде всего, конкурентом в утверждении их частной собственности на землю и другие ресурсы, то для российского правительства он стал источником дохода – ясака¹, а территории были государственной собственностью.

В первой половине XVIII в. положение несколько изменилось. Происходил переход с системы натурального налогообложения на денежную. В Сибири распространялись нормы крепостного права, закрепление коренных жителей за определенными родами, запрещение перехода из рода в род. Расширились миссионерская деятельность, борьба с язычеством и процесс христианизации народов Севера. Вмешательство в религиозную жизнь аборигенного населения повлекло вмешательство в семейно-брачные отношения. В конечном счете эти изменения в национальной политике привели к сокраще-

¹ Натуральный налог, в основном пушнина.

нию численности народов Севера и к трансформации популяционной структуры коренного населения.

Для правительства стало очевидным, что практикуемые способы управления коренными народами Сибири непригодны и необходимо создание новой концепции. С этой задачей блестяще справился выдающийся деятель русского Просвещения М.М. Сперанский. После четырехлетнего изучения положения в Сибири в качестве генерал-губернатора он представил проект «Устава об управлении инородцами». В Уставе 1822 г. впервые на законодательном уровне: применен принцип дифференцированного подхода к правам и обязанностям народов с различным уровнем социально-экономического развития; предпринята попытка достижения равенства в гражданских правах аборигенного и русского населения при условии сохранения своеобразия образа жизни и нравов коренного населения; связаны вместе проблемы выживания аборигенов и проблемы сохранения их среды обитания.

Уставом об управлении инородцами за ними закреплялись традиционные территории их расселения, традиционные формы самоуправления и организации хозяйственной деятельности. Пришлому населению запрещалось селиться на землях аборигенов и заниматься там теми же промыслами. Аборигены освобождались от воинской обязанности и уплаты большинства налогов, им предоставлялась свобода вероисповедания, предусматривались меры, предотвращающие их долговую зависимость от пришлых.

В Уставе 1822 г. были предусмотрены разделы и параграфы, ограждающие общины коренного населения от непосредственного вмешательства любых представителей государственной власти. Так, при ревизии народонаселения рекомендовалось довольствоваться показаниями старост. В специальном разделе «О разъездах» оговаривались экстренные случаи, по которым «казаки и чиновники допускались в стойбища инородцев»; рекомендовалось, по возможности, даже в этих экстренных случаях сократить число «разъездов». Местная администрация была обязана обеспечить перевод закона на языки аборигенов и довести текст закона до их сведения.

М.М. Сперанский создал выдающуюся для своего времени систему взаимоотношений государственной власти и коренных народов, учитывающую особенности их исторического, этнического, правового и экономического развития, а также специфические взаимоотношения с окружающей средой, отличающие их от остальных российских граждан. Многие в российском законе о коренных народах

начала XIX в. совпадает с новейшими международными принципами конца XX в.

Разработанные в первые годы советской власти Комитетом Севера правовые акты по своему духу и смыслу были близки к Уставу об управлении инородцами 1822 г., в том числе признавалась экономическая и социальная необходимость сохранения своеобразного уклада жизни северных народов, и при этом подчеркивалось их юридическое равноправие с остальными гражданами РСФСР и СССР. Но с середины 30-х гг. XX в. в политике СССР стал все активнее проявляться новый этап принудительной культурной и экономической ассимиляции коренных малочисленных народов. При этом самый значительный удар по традиционному образу жизни и системе традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока был нанесен в 60-е гг., когда государством проводилась политика переселения граждан из мелких поселений в крупные. Эти насильственные действия разрушили веками складывавшуюся исторически и экологически сбалансированную структуру расселения и систему природопользования коренных народов.

Переселения, жизнь в больших поселках в качестве национально-го меньшинства, массовое отлучение детей от родителей для воспитания в интернатах, сокращение хозяйственных угодий и возможностей заниматься традиционными видами деятельности привели к духовному и экономическому кризису коренных малочисленных народов. Начиная с 70-х гг. XX в. в их среде распространяется скрытая безработица, алкоголизм, разрушается семья и традиционная культура. Эти явления повлекли вначале уменьшение естественного прироста, а затем, особенно в 80-е гг., и сокращение численности народов Севера.

Только начиная с последнего десятилетия XX в. Российская Федерация вновь продемонстрировала свою готовность исправить ошибки ассимиляционной политики в отношении народов Севера и следовать международным принципам и нормам.

Формой самоорганизации коренных малочисленных народов в современной России являются родовые общины, а также родовые хозяйственные общины и семейные хозяйства. Причем эти формы самоорганизации создаются самими коренными малочисленными народами, но при поддержке государства. «Протекционизм» в отношении коренных малочисленных народов составляет основу государственной национальной политики нашей страны. В России воп-

росы специфической самоорганизации малочисленных народов (как и некоторые другие вопросы) урегулированы как федеральными законами¹, так и законами субъектов Российской Федерации (например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре²).

Создание и деятельность родовых общин должны отвечать следующим принципам:

- равенство общин малочисленных народов перед законом вне зависимости от видов их деятельности и количества членов общины малочисленных народов;
- добровольность, равноправие, самоуправление и законность;
- свобода в определении своей внутренней структуры, форм и методов своей деятельности;
- гласность;
- некоммерческий характер деятельности общин.

Последний принцип свидетельствует об особой природе общин коренных малочисленных народов, не предусматривающей их организацию и деятельность в других целях, кроме как направленных на сохранение их самобытности. Исключается и такая организация и деятельность общин, которая противоречит гуманистическим, демократическим и этическим принципам общественной и частной жизни, наносит ущерб сообществу людей и отдельной личности.

Общины могут организовывать воспитание и обучение детей членов общины исходя из традиций и обычаев коренных народов, привлекая для этого преподавателей, в том числе и на основе договоров с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Они имеют право на соблюдение религиозных традиций и обрядов малочисленных народов, если такие традиции и обряды не противоречат российскому

¹ См.: Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

² См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 28 декабря 2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. №12 (ч. I). Ст. 1488; Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 ноября 2001 г. № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2001. № 10. Ст. 1232; др.

законодательству, на содержание и охрану культовых мест, создание собственных культурных центров и других общественных объединений. Общинам предоставлено право, не теряя свою самостоятельность, добровольно объединяться в союзы (ассоциации), которые, так же как и общины, являются некоммерческими организациями¹.

Государство оказывает поддержку общинам малочисленных народов и их союзам (ассоциациям). Для этих целей органы власти размещают социальный заказ на разработку и реализацию региональных и местных программ социально-экономической помощи общинам малочисленных народов. Кроме того, поддержка оказывается путем целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов и их союзам для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов, а также в виде бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционного хозяйствования. При этом государственные органы не вправе вмешиваться в деятельность общин малочисленных народов и их союзов, нарушать их самостоятельность.

В соответствии с законодательством территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов России – это особо охраняемые природные территории.

Традиционным природопользованием считаются исторически сложившиеся и обеспечивающие воспроизводство способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов.

Определение традиционного природопользования, утвердившееся в современном российском законодательстве, указывает на то, что оно включает в себя элемент исторической динамики, связанный с процессом трансформации способов освоения окружающей среды. Все исследователи традиционного природопользования подчеркивают его неразрывность со средой обитания².

В историческом плане этнические группы были вынуждены многократно менять среду обитания; очевидно, что вместе с этим процессом менялась и этнокультурная среда. В литературе подчеркивается культурно-адаптивная функция, которая обеспечивает гибкость и адекватность традиционного природопользования к климатиче-

¹ См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 461.

² См., например: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 159; Кряжков В.А. Указ. соч. С. 210; Харючи С.Н. Правовые проблемы коренных малочисленных народов Севера России. М., 2008. С. 31.

ским изменениям, взаимодействие традиционного природопользования со всеми сторонами культуры¹. Отмечается комплексность – сочетание разных видов деятельности на различных ландшафтах одной территории.

Формы традиционного природопользования непосредственно отразились на образе жизни коренных малочисленных народов, что, в свою очередь, сказалось на формах их самоорганизации. Традиционное природопользование, определяющее образ жизни народов Севера, можно условно подразделить на две основные существующие не одну тысячу лет модели жизнеобеспечения:

- 1) оседлые рыболовы, охотники, морские зверобои, собиратели;
- 2) кочевники-оленьеводы.

Оседлость охотников, рыболовов, морских зверобоев и собирателей условна: они передвигаются с места на место за теми биологическими ресурсами, которые используют, за мигрирующими зверями и рыбами, в места сбора растений. Поэтому у оседлых, кроме стационарных поселений, всегда существовали сезонные, хозяйственные стоянки.

Между этими двумя, казалось бы, полюсными моделями, оседлой и кочевой, существуют и переходные модели. Так, есть народы, для которых основа жизни – рыболовство, особенно это характерно для народов Тихоокеанского бассейна. Они живут на берегах рек, в которые заходят так называемые анадромные, «проходные» виды рыб, и поднимаются вверх по реке вместе с рыбой. В России это все народы Дальнего Востока: ительмены, оседлые группы коряков, нивхи, ульчи, нанайцы и другие. Рыболовством они занимаются в основном летом и осенью. А зимой их основное занятие – охота на собачьих упряжках.

Эскимосы и алеуты считаются морскими зверобоями, так как в основном занимаются охотой на морского зверя. Но на Чукотке есть представители эскимосов, которые перешли к оленеводству. Известны также группы ненцев и чукчей (народов, в большинстве своем занимающихся оленеводством) – охотников на морского зверя. Часть юкагиров, живущих в настоящее время на реке Алазее, известных прежде как лесные охотники, рыболовы, собиратели, перешли к оленеводству, так же, как и часть эвенов, старинное название которых ламуты – «живущие у моря», занялись оленеводством. Известны группы бере-

¹ См.: Традиционные знания и их значимость для сохранения биоразнообразия Камчатки / под ред. Ю.В. Корчагина. Петропавловск-Камчатский, 2008. С. 180–183; Мурашко О. Современное содержание понятия «народы Севера» // <<http://raipon.net>>.

говых коряков и чукчей, которые от оленеводства перешли к морскому зверобойному промыслу и рыболовству. Эти переходы от одного основного занятия к другому случались, видимо, за тысячелетнюю историю этих народов не один десяток раз. Так, установлено, что в периоды локальных потеплений оленеводы переходили к морскому зверобойному промыслу, а при похолодании – обратно.

Границы территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения утверждаются соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Размеры территорий традиционного природопользования определяются с учетом:

- поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных;
- возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования;
- сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам;
- сохранения целостности объектов историко-культурного наследия.

В литературе отмечается, что практически все народы, в каком бы регионе они ни проживали и какой бы ни была их численность, под влиянием различных обстоятельств в течение своей истории меняли ареалы проживания. Очевидно, учитывая это, законодатель не счел необходимым конкретизировать использованное в законах положение о традиционности расселения, предоставив тем самым право оценивать его органам власти. Учитывая, что определить ареал традиционного расселения этих народов бывает достаточно сложно, особенно применительно к кочевым народам¹, предлагается в этом случае руководствоваться не столько традиционностью расселения, сколько определением территорий, которые за обозримый историче-

¹ Нередко один народ проживает не компактно, а группами на территориях нескольких субъектов Федерации. Так, большинство вепсов проживает в Карелии, но часть – в Ленинградской и Вологодской областях. Ненцы проживают в Ненецком, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском автономных округах, Красноярском крае, Архангельской области. Селькупы – в Ямало-Ненецком автономном округе, а также в Томской области и Красноярском крае.

ский период времени перешли к нынешнему поколению от одного-двух предшествующих поколений¹.

Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и их общинам в безвозмездное пользование. В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов для государственных или муниципальных нужд им должны предоставляться равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаться убытки, причиненные таким изъятием.

Природные ресурсы, находящиеся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения традиционного образа жизни используются лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством РФ, а также обычаями малочисленных народов.

Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на территориях традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правового режима данных территорий. Пользование природными ресурсами для предпринимательской деятельности допускается на тех же условиях.

На земельных участках, находящихся в границах территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, других нужд могут устанавливаться сервитуты, если это не нарушает правового режима таких территорий.

Следует иметь в виду, что создание указанных территорий не является обязательным условием для осуществления традиционного природопользования. Такие территории необходимы, когда существует угроза традиционному природопользованию и требуется вывести эти территории из общегражданского оборота и придать им публично-правовой статус. Это обстоятельство, а также отсутствие подзаконного регулирования создают трудности образования территорий традиционного природопользования. Показателен факт, что за годы после принятия в 2001 г. Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Феде-

¹ См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 7.

рации» не было образовано ни одной территории федерального значения¹.

Особенности традиционного природопользования, предопределившие формы традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, сказались, как отмечено выше, и на формах самоорганизации коренных народов. Так, для кочевых народов в большей степени характерно создание родовых кочевых общин, в то время как у представителей оседлых коренных малочисленных народов существует большее разнообразие форм самоорганизации. Наряду с общинными формами самоорганизации они создают другие формы общественных объединений, включая организации коренных малочисленных народов, национально-культурные автономии, национальные культурные центры, общества, землячества и др.²

В зависимости от территориального уровня деятельности организаций коренных малочисленных народов в России выделяют общероссийские (Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), межрегиональные, региональные (ассоциации коренных малочисленных народов, действующие в рамках одного или нескольких субъектов Федерации) и местные организации.

Так, в Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации входит свыше 30 региональных объединений коренных народов, которые включают представителей от более чем 40 коренных малочисленных народов. Высшим органом Ассоциации является Съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, который собирается каждые четыре года. В период между съездами текущей работой организации управляют Координационный Совет и Президиум в составе президента, первого вице-президента и вице-президентов.

Ассоциация коренных малочисленных народов имеет специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН, является активным участником сессий Рабочих групп

¹ См. подробнее: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 251–259; Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России: сб. материалов Российско-Канадского семинара «Организация и управление территориями традиционного природопользования коренных народов Канады и Российской Федерации». М., 2002. С. 20–25, 63–65, 73; Данилова Н.В. Проблемы защиты прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование // Социальное и пенсионное право. 2007. № 4.

² См. подробнее: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 441–442.

ООН по вопросам коренных народов, а также сессий Комиссии по правам человека и Постоянного Форума ООН по вопросам коренных народов. Кроме того, Ассоциация является постоянным участником Арктического Совета, учрежденного восемью странами Арктики: Норвегией, Данией, Швецией, Финляндией, Исландией, Канадой, США и Россией. Эксперты Ассоциации принимают участие в различных рабочих группах и программах Арктического Совета, а также обладает статусом наблюдателя в Управляющем совете Программы ООН по окружающей среде (UNEP Governing Council / Global Ministerial Environment Forum) и Комитете интеллектуальной собственности и генетических ресурсов, традиционных знаний и культуры Всемирной организации интеллектуальной собственности.

Таким образом, коренные народы могут самостоятельно определять формы своей самоорганизации, однако во многом этот выбор обусловлен имеющимися законодательными рамками, сложившимися формами их взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Причем формы экстерриториальной организации дополняют формы территориального самоопределения коренных народов. Совокупность названных форм позволяет коренным народам существовать как этносам со своей самобытностью и традициями. В то же время многообразие форм внутреннего самоопределения коренных народов позволяет установить механизмы реализации их коллективных прав, с тем чтобы полнее обеспечить индивидуальные права представителей этих народов.

Глава 7

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ И СОВРЕМЕННОЕ САМООПРЕДЕЛЕНИЕ ЭТНОСОВ

§ 1. Национально-культурная автономия: понятие и основные особенности

Национально-культурная автономия в отличие от территориальной призвана обеспечивать развитие не компактно проживающих, а разрозненно живущих групп лиц, осознающих свою принадлежность к одному народу. Это особая форма этнической самоорганизации в условиях дисперсного расселения этноса. Она находит свое выражение в создании общественных объединений разного уровня, например, в Российской Федерации они могут образовываться на местном уровне, в субъектах РФ и в общенациональном масштабе.

Специфика данного вида общественного объединения, обусловленная целью его создания именно как формы самоорганизации этноса, предусматривает особые возможности взаимоотношения с государством (в виде специально установленных прав национально-культурных автономий и корреспондирующих им обязанностей государственных органов по сохранению национальной культуры и языка, получению финансовой поддержки). Это, в свою очередь, ограничивает создание национально-культурных автономий особенностями их организационного построения¹.

Национально-культурная автономия – экстерриториальная форма этнической самоорганизации. Сказанное не означает, что она существует вне территории, все такие объединения существуют на территории государства или, как уже упоминалось, даже нескольких государств, но их создание не обусловлено территориальными (государственно-территориальными или административно-территориальными) факторами. Последние в данном случае, в отличие, скажем, от территориальной автономии, не имеют решающего значения. Экс-

¹ См. подробно § 2 настоящей главы.

территориальный характер национально-культурной автономии позволяет сочетать единство государства с укреплением единства этноса, его самовыражением.

Эта форма самоорганизации наиболее показательна для подтверждения одного из основных постулатов теории и практики национального самоопределения: его субъектом признается не территория, не часть территории государства, а сам народ, проживающий компактно или разрозненно. В этом случае речь идет об этносе, дисперсно расселенном на территории государства. Эта форма раскрывает диалектику взаимоотношений коллективных и индивидуальных национальных прав.

Право на национально-культурную автономию – право этноса, коллективное право. Вместе с тем это и право каждого лица, принадлежащего к данному этносу, участвовать в осуществлении национально-культурной автономии, использовать ее возможности не только в интересах этноса (публичных интересах), но и в своих частных интересах, одновременно внося свой вклад в развитие своего народа. Таким образом, национально-культурная автономия создает возможности для тесной взаимосвязи индивидуальных прав человека и прав этноса, по каким-либо причинам не имеющего условий для создания территориальных форм национальной автономии. Это форма соединения прав этноса с индивидуальными правами составляющих его лиц.

Речь, однако, идет прежде всего о возможностях. Для их осуществления необходимы многие слагаемые, в том числе воля и способность этноса к самоорганизации, умение использовать позитивные качества национально-культурной автономии, наполнить эту форму созидательным содержанием, преодолеть деструктивные (в том числе местнические) элементы, которые могут порождаться ею и возникать в ней самой, если на первый план выдвигаются «обособленческие» лозунги вместо идей объединяющего добрососедства.

Следует иметь в виду, что национально-культурная автономия – это лишь одна из форм организации этноса, исходящей из идеи коллективной реализации прав, и поэтому сами форма и идея, на которых она основана, могут быть использованы в различных интересах. В условиях недостаточной развитости общей, политической и правовой культуры идея коллективной реализации национальных прав может использоваться не для укрепления общества, а для требования необоснованных преференций, для узурпации власти меньшинством (в том числе этнократией), что может вести к ослаблению и даже разрушению сложившейся государственности. Выдвижение на пер-

вый план прав какого-либо этноса в ущерб остальным разрушает единство народов, единство государственного образования. «Ссылка на коллективные права становится аргументом для массового выхода части населения из правового пространства»¹.

В современной российской литературе вопросы, связанные с национально-культурной автономией, рассматриваются почти исключительно в трудах философско-социологического профиля, а также в обобщающих работах по этнокультурной проблематике². Правовым аспектам темы посвящено совсем немного работ³.

Как уже отмечалось, термин «национально-культурная автономия» появился в конце XIX в. в Австро-Венгерской империи, где проживало множество различных народов. Впервые его использовали австрийские социал-демократы, марксисты Ф. и М. Адлеры, О. Бауэр, К. Реннер и др., предлагая пути решения национального вопро-

¹ Тишков В.А. Этничность, право и закон (вместо заключения) // Зорин В.Ю., Аманжолов Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в государственных думах России: опыт законотворчества. М., 1999. С. 499.

² См., например: Калинина К.В. Национальные меньшинства в России. М., 1993; Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология: в 3 т. М., 1995; Этничность. Национальные движения. Социальная практика. СПб., 1995; Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997; Арутюнян С.В., Дробижева Л.М., Сусоколов А.А. Этносоциология. М., 1998; Лурье С.В. Историческая этнология. М., 1998; Зорин В.Ю., Аманжолов Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в государственных думах России: опыт законотворчества; Абдулатипов Р. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000; Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М., 2000; Основы национальных и федеративных отношений. М., 2001; Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002; Стешенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X–XXI вв. М., 2002; Мнацаканян М.О. Культуры. Этности. Нации. М., 2005.

³ См.: Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовые аспекты); Хабриева Т.Я. Проблемы совершенствования законодательства о национально-культурной автономии в Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001; Нагорная М.А. Проблемы национально-культурной автономии // Там же; Елеонский В.О. Соблюдение положений Конституции Российской Федерации о правах национальных меньшинств в практике применения Федерального закона «О национально-культурной автономии» // Конституционная законность: предпосылки и реальность. М., 2002; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 5–15; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект // Государство и право. 2006. № 9. С. 5–10; Хабриева Т.Я. Национальнокультурната автономия в Руската федерация; Кутафин О.Е. Указ. соч.

са в «лоскутной» империи. Тогда эта идея, разрабатывавшаяся ими преимущественно с философских, социологических, а не юридических позиций, по существу, противопоставлялась тезису о праве наций на самоопределение и создание самостоятельных государств. Австромарксисты также отрицали территориальную национально-культурную автономию, считая, что сам этнос должен стать публично-правовой корпорацией, а это практически невозможно, особенно при его рассеянном проживании на территории страны. До идеи национально-культурной автономии как своеобразного общественного объединения (со своими органами), создаваемого для разрозненных этносов в одном государстве, К. Реннер, О. Бауэр и их последователи не дошли. Они не смогли перейти от абстрактных представлений о национально-культурной автономии к концепции национально-культурных автономий конкретных разрозненно проживающих этносов.

Выдвинув идею национально-культурной автономии, ее авторы игнорировали роль государственной власти в решении национального вопроса, хотя поддержка государства весьма важна для обеспечения развития культуры различных этносов, их экономического подъема. Недооценка роли государства в развитии этносов – одна из слабых сторон теории национально-культурной автономии, созданной австромарксистами. Тем не менее, несмотря на все ее недостатки, идея национально-культурной автономии, безусловно, являлась достижением общественной мысли, составила основу современной концепции национально-культурной автономии¹.

В России идеи О. Бауэра и К. Реннера разделяли не только социалистические и национальные, но и либеральные партии. Еще ранее один из видных российских социал-демократов В. Медем настаивал на пропаганде идей культурной автономии как «федеративного союза национальных сеймов», своего рода «национального самоуправления», рассматриваемого им в качестве дополнительного компонента областной автономии².

В целом политическим документам того времени, которые принимались на Съездах различных национальных движений, присущи серьезная проработка вопроса и представление о национально-культурной автономии как о светской публично-правовой организации нации, представители которой проживают в разных частях страны.

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации; Её же. Национальнокультурната автономия в Руската федерация.

² См.: Медем В. Социал-демократия и национальный вопрос. СПб., 1906. С. 38–47.

Необходимость национально-культурной автономии, которую тогда чаще называли «национально-персональной», обосновывалась тем, что «полное территориальное разграничение населяющих Россию национальностей невозможно». Поэтому наряду с «федеративными единицами» предлагалось учреждение национально-культурной автономии в целях защиты прав национальностей, «рассеянных по всему государству и нигде не имеющих своей территории»¹.

В России попытки осуществить идею национально-культурной автономии на практике имели место до Октябрьской революции 1917 г. В августе 1917 г. в здании Казанского театра состоялось совместное заседание трех Съездов представителей мусульманских народов, на котором в торжественной обстановке была провозглашена национально-культурная автономия мусульман внутренней России и Сибири. Ровно через четыре месяца после этого, 4 декабря 1917 г., в г. Уфе открылось Национальное Собрание мусульман (Милли Меджлис). Депутаты были избраны в соответствии с правилами, разработанными Комиссией по осуществлению национально-культурной автономии. Одобрение Милли Меджлисом проекта автономного территориального Идель-Урала, установление границ его территории, состава населения и образование комиссии для его осуществления означали, что наряду с национально-культурной автономией принимается концепция территориальной автономии. Иными словами, Милли Меджлис не отказался и от идей национально-культурной автономии.

Лидеры Российской коммунистической партии (большевиков) были хорошо знакомы с вариантом разрешения национального вопроса, предлагаемым австромарксистами, и демонстрировали, как уже отмечалось, резко отрицательное отношение к национально-культурной автономии. Они считали, что пропаганда этого института препятствует классовому единству пролетариата различных наций и открывает путь к сотрудничеству с национальной буржуазией. В результате ослабляются революционные тенденции, а нации лишаются права на самоопределение, вплоть до выхода из состава соответствующих государств. В теориях, наделяющих нацию атрибутами чисто культурного порядка, виделся «бауэрнизм с его панацеей пресловутой национальнокультурной автономии»². В своем стремлении к мировой

¹ Резолюции Съезда народов России (Киев, 8–15 сентября 1917 г.) // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 123–125.

² Левин И.Д. Национальный вопрос в послевоенной Европе. М., 1934. С. 22.

социалистической революции большевики рассчитывали на восстания наций в колониях и Европе. В этих целях ленинизм использовал понятие самоопределения, истолковав его как право угнетенных народов зависимых стран и колоний на полное отделение, право наций на самостоятельное государственное существование. В результате этого, по мысли В.И. Ленина и его соратников, разрушится буржуазный миропорядок, рассыплется в прах власть помещиков и капиталистов, а пролетарии бывших метрополий и колоний вместе создадут новое пролетарское государство. Поэтому понимание права на самоопределение как права на ломку государственных границ, на политическое отделение являлось одним из краеугольных камней ленинского учения о национальном вопросе¹.

Большевизм восставал против тезиса теоретиков национально-культурной автономии о том, что национальные интересы, желание сохранять самобытность хотя бы и без территориальных разделов могут быть сильнее классовых интересов и устремлений. Такой подход явно противоречил программным установкам РКП(б), тезису о том, что пролетарский интернационализм выше национальных чувств². По этой причине В.И. Ленин назвал пропаганду идеи национально-культурной автономии мерзостью³.

Тем не менее после 1917 г. на территории бывшей Российской империи предпринимались попытки организации национально-культурной автономии.

В Украинской Народной Республике (УНР) был принят Закон УНР «О национально-персональной автономии» (1918 г.)⁴. Согласно Закону каждая из неукраинских наций имела право в пределах УНР на национально-персональную автономию, т.е. право на самостоятельное устройство своей национальной жизни.

Интересен также опыт Дальневосточной Республики (ДВР), существовавшей на территории Забайкальской, Амурской и Приморской областей с 6 апреля 1920 г. по 15 ноября 1922 г.⁵ Основной закон (Конституция) ДВР, утвержденный Учредительным собранием Республики 27 апреля 1921 г., предоставлял культурно-национальную автоно-

¹ См.: Левин И.Д. Национальный вопрос в послевоенной Европе. С. 30.

² См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1985. С. 668.

³ См.: Левин И.Д. Полн. собр. соч. Т. 48. С. 130.

⁴ См. Закон УНР от 9 января 1918 г. «О национально-персональной автономии» // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 125–128.

⁵ См.: Советский энциклопедический словарь. С. 356.

мию всем национальным меньшинствам, проживавшим на территории Республики, украинцам, евреям, корейцам, тюрко-татарам и др. Согласно Конституции культурно-национальная автономия осуществлялась органами национального самоуправления, избираемыми всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием с применением пропорционального представительства. Национальные самоуправления являлись публично-правовыми органами, и сфера их компетенции ограничивалась областью культурной жизни нации (п. 121–123). Однако этот опыт не был продолжен. Негативная позиция руководителей Советского государства надолго сделала запретной саму тему национально-культурной автономии как в политических кругах, так и в среде ученых.

Отказ от табуирования идей национально-культурной автономии произошел много позже – в 90-х гг. XX в. Определенную роль для возрождения идеи национально-культурной автономии в России сыграл Закон СССР 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР»¹. Он впервые предоставил возможность создания таких национально-культурных объединений, как национальные культурные центры, национальные общества и землячества. Эти объединения стали впоследствии учредителями национально-культурных автономий.

Динамичное становление института национально-культурной автономии связано с серединой 90-х гг., когда были приняты Концепция государственной национальной политики Российской Федерации², Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»³. Российская Федерация также ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств (1998 г.)⁴. С принятием этих актов национально-культурная автономия из идеи превратилась в полноценный правовой институт. Нынешняя юридическая доктрина и практика серьезно продвинули представление о природе современной национально-культурной автономии, ее отличительных особенностях. В первую очередь речь идет о круге субъектов национально-культурной автономии, который в литературе рассматривается с различных точек зрения и относится к наиболее дискуссионным.

¹ Ведомости СНД и СССР. 1990. № 19. Ст. 331.

² См.: Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3010.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

Современное правосознание народов нередко исходит из того, что каждая разрозненно проживающая этническая группа независимо от ее численности, уровня развития и пространственных пределов расселения имеет право на создание национально-культурной автономии. Обычно это право реализуется в границах государства, хотя в мире существуют национально-культурные организации, охватывающие территории нескольких стран (например, саамы на севере Скандинавии). Поскольку речь идет об объединении людей не на основе политических требований, а на базе общности языка и этнической культуры, причем нередко в условиях отдаленности этих людей друг от друга, национально-культурная автономия не является реализацией права на самоопределение политического характера. Это иное организационное выражение прав этносов в форме создания своеобразных общественных объединений этнокультурного характера.

Одни авторы считают, что право на национально-культурную автономию принадлежит всем народам, в том числе находящимся в абсолютном количественном большинстве в рамках территории страны, т.е. народам, имеющим государственность и все возможности для развития своей культуры: национальный язык как государственный, СМИ, обучение на родном языке, включая высшее образование, и т.п.¹ Тем самым, считают они, учитывается компактность и разрозненность проживания народов, право народа на самоопределение и право самоорганизации граждан в форме национально-культурной автономии.

На деле национально-культурная автономия как особая форма национальной самоорганизации направлена на государственную поддержку той части населения, которая в силу исторических и иных причин, расселения по всей территории страны объективно лишена собственных государственных рычагов для поддержания культуры и самобытности. Если исходить из приведенной выше позиции, то получается, что народ был субъектом права еще до образования автономии. Между тем цели национально-культурной автономии – приобретение упомянутых прав, стремление самоорганизоваться в особую группу, которая с юридической точки зрения еще не имеет определенных прав. Излишне широкое понимание субъекта национально-культурной автономии искажает ее цели и подлинный смысл создания.

Другие авторы относят к субъектам национально-культурной автономии граждан, но полагают, что институт национально-куль-

¹ См.: Крылов Б.С. Общие положения // Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии». С. 8.

турных автономий адресован не всем гражданам данного государства, а тем из них, кто идентифицирует себя с национальными меньшинствами¹. По их мнению, национальные меньшинства – это не статус, а состояние в государстве, где определяющим является гражданство и вытекающий отсюда принцип равенства и недискриминации. Если положение конкретного гражданина не отвечает этому принципу в данном государстве, тогда и принимаются дополнительные меры, которые являются привилегией в отношении этих лиц². Однако рассмотрение в качестве субъектов отношений в сфере национально-культурной автономии только граждан умаляет роль этноса как хотя и разрозненного, но все же определенного коллектива.

Представители третьей группы авторов считают, что национально-культурная автономия – это не этнополитический принцип самоорганизации и самоуправления граждан, относящих себя к той или иной этнической общности (что, по их мнению, было бы предпочтительнее), а социальный институт, общественное объединение по этническому принципу. Они полагают, что логичнее было бы предоставить право самоуправления уже существующим и будущим национально-культурным объединениям индивидов, а не призывать к созданию новых интегративных социальных структур по этническому принципу вне зависимости от того, желают уже существующие общественные организации объединяться в национально-культурную автономию или нет³. На наш взгляд, акцент на фактор волеизъявления этноса делается правильно, но опять-таки национально-культурные автономии рассматриваются односторонне – как объединения индивидов.

Наконец, некоторые авторы уверены, что всем без исключения национальностям (в меру их потребностей) необходимо предоставить ту или иную форму автономии: национально-государственную, национально-территориальную или национально-культурную. С этой точки зрения все этнические группы могут быть субъектами национально-культурной автономии (по их выбору). При этом национально-культурная автономия должна функционировать не только на

¹ См.: Абашидзе А.Х., Блищенко И.П. Проблема правового статуса национальных меньшинств. // США: Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 12. С. 8.

² См.: Абашидзе А.Х. Кто является субъектом Закона об НКА? // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998. С. 40.

³ См.: Филиппов В.Р. Национально-культурная автономия: классическая концепция и ее современная интерпретация // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998. С. 63.

принципах хозрасчета и самокупаемости, но и при необходимости на государственной дотации. Говоря о возможности перехода Российской Федерации от национально-государственного к административно-территориальному построению государственности, авторы полагают, что при этом статус существующих национально-государственных образований понизится до уровня национально-культурной автономии¹. Но, как уже отмечалось, национально-культурная автономия пригодна не при всех обстоятельствах и не для всех этносов, и вряд ли всегда целесообразно понижать субъекты федерации или национально-территориальные автономии до статуса национально-культурной автономии.

Полагаем, что для определения субъекта права на национально-культурную автономию недостаточно указаний на народ, нацию, этническую группу или даже на национальное меньшинство. Субъектом права на национально-культурную автономию является рассеянный этнос, состоящий из граждан и других лиц, находящихся в ситуации национального меньшинства. Это граждане и другие лица, чьи культурные традиции не совпадают с традиционной культурой основного населения страны; только в этом смысле для национально-культурной автономии они «национальное меньшинство», а именно:

- проживают на территории страны разрозненно (признак экскритериальности);

- не имеют ярко выраженных хозяйственно-бытовых особенностей в привязке к конкретной местности (населенному пункту), как, например, коренные малочисленные народы российского Севера;

- обладают сравнительно высоким культурным потенциалом, т.е. не ведут первобытный, кочевой и т.п. образ жизни, пользуются благами цивилизации. Их национальные особенности – язык, менталитет, формы общения, оригинальный быт и семейные отношения, традиции и т.п.²

¹ См.: Губогло М.Н. Тактика и стратегия национальной автономизации и деавтономизации в посткоммунистической России // Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. I. С. 41.

² Соответственно лица, считающие официальный язык государства единственным родным языком, не являются субъектами права на участие в осуществлении национальной самобытности, поскольку их культура совпадает с культурой, предопределяющей в основном облик данного государства (нации) на международной арене. В этом случае понятия «нация» и «государство» являются тождественными. Организационно-правовой формой защиты культурных прав, формой этнокультурного самоопределения в этом случае является не национально-культурная автономия, а само государство.

Эти лица могут и создают национальные объединения. Но такие объединения, действующие параллельно, разрозненно или согласованно (как угодно) на территории страны, далеко не всегда затем образуют национально-культурную автономию. Помимо фактического положения важны социально-психологические факторы, влияющие на их формирование. Важнейший из них – осознание названными лицами своей принадлежности к одному народу (национальности, этнической общности) в составе многонационального народа страны. Следовательно, фактическая ситуация национального меньшинства, в которой оказываются лица, считающие себя принадлежащими к одному этносу, и может повлечь создание национально-культурной автономии, если представители этноса сами этого пожелают.

Следует отметить, что институт национально-культурной автономии пока не нашел широкого распространения. Во многом это объясняется тем, что приоритеты европейцев составляют гражданство, конфессия и только потом – национальное происхождение, тем более что интеграционные процессы усиливают факторы «континентальности» по сравнению с этническими. В то же время государства Европы имеют огромный и разносторонний опыт решения проблем обеспечения прав национальных меньшинств, включая опыт, созвучный идеям национально-культурной автономии.

Интересен законодательный подход Австрийской Республики. Австрийские социал-демократы, находясь у власти в 1976 г., провели через парламент Федеральный закон «О правовом положении национальных меньшинств». Касается он прежде всего словенского меньшинства, проживающего в Южной Земле Австрии – Каринтии. Закон не только фиксирует равные права нацменьшинств и остальных граждан Австрии, но и определяет порядок осуществления тех особых прав, которыми пользуются меньшинства в местах их компактного проживания.

Согласно названному Закону национальными меньшинствами являются проживающие в отдельных частях территории государства и происходящие из этих мест группы австрийских граждан, для которых родным языком является не немецкий язык и которые составляют отдельную народность (абз. 2 § 1). Постановлениями Федерального правительства должны быть определены национальные меньшинства, для которых создаются Советы национальных меньшинств при Ведомстве Федерального канцлера (§ 2 и 3). Советы должны охранять и представлять культурные, социальные и экономические интересы национальных меньшинств (абз. 1 § 3). Существование

национальных меньшинств и целостность их состава гарантируются (абз. 1 § 1). В соответствии с Законом в местах компактного проживания меньшинств вводятся двуязычные топографические обозначения. Закрепляется право использования языка меньшинств в государственных учреждениях, находящихся в соответствующих населенных пунктах. Для реализации таких прав Закон предусматривает возможность целевой государственной поддержки (§ 9)¹.

Интересен опыт правовой защиты национальных меньшинств в Венгрии и Румынии. После Второй мировой войны, особенно начиная с 60-х гг., в этих странах были созданы советы, общественные объединения и иные формы реализации прав национальных меньшинств как с учетом их компактного проживания, так и без такового.

Согласно Закону Венгрии 1993 г. «О правах национальных и этнических меньшинств» языками нацменьшинств считаются: болгарский, цыганский (романи, беаш), греческий, хорватский, польский, немецкий, армянский, румынский, русинский, сербский, словацкий, словенский и украинский (п. 42). Правом национальных и этнических меньшинств является сохранение и развитие своих традиций и языка, сохранение и приумножение национальных и духовных культурных ценностей (п. 16). Национальные и этнические меньшинства имеют право создавать общественные организации, местные и республиканские органы самоуправления (п. 17), к компетенции которых относятся сохранение и развитие культурной жизни меньшинства (гл. IV). Родной язык нацменьшинств, проживающих на территории Венгрии, государство считает фактором сплочения их сообщества (п. 43.1).

В венгерском Законе дается определение понятия субъекта, имеющего право на национально-культурное самоуправление. Нацио-

¹ Отметим, что социал-демократы Австрии, следуя традициям австромарксистов, не замыкались при решении проблемы только на внутрисоциальных интересах. В программе «Перспективы-90» (1986 г.) они записали следующее положение: «Лингвистические и национальные меньшинства выполняют в нынешней Европе функцию незаменимых мостов между европейскими культурами и политическими системами. Их культивирование и сохранение – важнейшее направление европейской политики». Напомним, что еще О. Бауэр не только рассматривал проблему национально-культурной автономии сквозь собственно австрийскую призму, но и выводил ее на казавшуюся тогда фантастической идею Соединенных Штатов Европы. В частности, он считал, что в будущей Европе перемещение рабочей силы из одной страны в другую должно сопровождаться сохранением соответствующими иммиграционными потоками своей культурно-языковой самобытности. По его мнению, в результате планомерной колонизации возникнут иноязычные объединения лиц внутри международного сообщества, союзы, связанные в правовом отношении и с областной организацией своей нации, и с общностью нации, на территории которой они проживают (см.: Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909. С. 541–543).

нальным или этническим меньшинством является любая группа населения, проживающая на территории Венгрии не менее 100 лет, находящаяся в меньшинстве по отношению к населению страны, состоящая из венгерских граждан, отличающихся от других групп населения своим языком, культурой, традициями, стремящаяся к их сохранению, выражению и защите своих исторически сложившихся интересов (п. 2).

В Конституционном законе Хорватии «О правах национальных меньшинств в Республике Хорватии» 2002 г. провозглашены принципы этнического и культурного многообразия, взаимного понимания, уважения и терпимости (п. 2 ст. 3). Права и свободы, установленные Конституционным законом, могут реализовываться как индивидуально, так и совместно с другими представителями национальных меньшинств (п. 1 ст. 4). В их ряду особое значение придается таким правам, как использование своего языка и письменности, обучение на родном языке, употребление национальных символов, сохранение национального наследия и традиций, свобода вероисповедания, доступ к средствам массовой информации, в том числе создание собственных средств информации, создание общественных объединений, представительство в национальных и местных органах власти, участие в политической жизни, защита от любых актов и действий, которые могут угрожать существованию либо правам национальных меньшинств (ст. 7).

Вышеизложенные права и свободы детально регламентируются в последующих статьях Конституционного закона Хорватии. При этом законодатель нередко вводит дополнительные гарантии, обеспечивающие их исполнение. Так, право на использование средств массовой информации подкрепляется требованием о финансировании из национального и местных бюджетов телевизионных и радиопрограмм, посвященных национальным меньшинствам (п. 2 ст. 18).

Конституционный закон предусматривает формирование общехорватского Совета и местных советов национальных меньшинств, в задачи которых входит содействие в формировании и осуществлении национальной политики, защита прав и свобод национальных меньшинств (ст. 23–27).

Таким образом, законодательство европейских стран признает самоуправление меньшинств, в том числе в национально-культурной сфере. Однако национально-культурная автономия в той форме, в какой она виделась ее идеологам, в современной Европе не реализована или реализована лишь в некоторых аспектах. Это произошло главным

образом по причине смешения территориального и экстерриториального принципов. Органы самоуправления национальных меньшинств на местах оказываются приравненными к органам муниципальных образований, однако на общегосударственном уровне они могут выполнять, по сути, лишь функции национально-культурной автономии.

С нашей точки зрения, национально-культурная автономия – это действующее в государстве с многонациональным составом населения добровольное общественное объединение, реализующее во взаимодействии с государственными органами и на основе консолидации усилий национальных общественных объединений право этнической общности на сохранение самобытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений.

Современный теоретический уровень исследования правовых проблем национально-культурной автономии в контексте использования ее возможностей в целях этнической самоорганизации позволяет выделить следующие характерные особенности.

1. Национально-культурная автономия – это форма самоорганизации этносов в рамках единого многонационального государства, призванная обеспечивать:

а) свободное культурное развитие каждого человека, осознающего свою национальную самобытность;

б) защиту от дискриминации по признаку национальной (этнической), языковой принадлежности.

2. Национально-культурная автономия экстерриториальна, т.е. не претендует на территориальное самоуправление, и потому не является субъектом федеративных отношений либо территориальным политическим (или муниципальным) образованием.

3. Субъектами национально-культурной автономии являются этнические группы, которые проживают в пределах государства разрозненно, рассеянно, находятся в ситуации национального меньшинства, желают сохранять и развивать общую культуру и другие традиции.

4. Национально-культурная автономия – один из инструментов современной национальной политики, способствующих единству и согласию между представителями данной этнической общности и лицами других национальностей, т.е. правовая форма реализации гражданами определенных национальностей своего права на сохранение самобытности – форма совместной реализации ими своих индивидуальных и коллективных прав путем участия в национально-культурной автономии.

5. Национально-культурная автономия – отдельный вид общественного объединения, особенностями которого являются:

а) специальная цель образования – сохранение самобытности народа, приумножение его культуры, развитие языка;

б) особое организационное построение, позволяющее определять приоритетные направления государственной поддержки национально-культурного развития (с учетом интересов других национально-культурных автономий), получать для этой цели средства государственного бюджета, нести ответственность перед государством за их целевое и эффективное расходование;

в) взаимодействие в области национально-культурного развития и координация деятельности (в том числе с использованием материальных и организационных возможностей) соответствующих национальных общественных объединений;

г) неполитический характер;

д) светский характер деятельности (в отличие от религиозных объединений).

6. Национально-культурная автономия является самостоятельной формой этнической самоорганизации, но может дополнять другие формы самоопределения наций.

Национально-культурная автономия преследует и общегуманитарные, и политические цели. В области гуманитарной она обеспечивает реализацию естественного права каждого на национальную самобытность, создавая условия для свободного культурного развития этнической общности, представители которой проживают на территории страны не компактно. Будучи организацией не политической, национально-культурная автономия в странах, имеющих многонациональный состав населения в тех или иных местностях (или повсеместно), обеспечивает особую форму самоопределения народов в рамках единого, неделимого государства. Она создает реальные условия свободного культурного развития каждой этнической общности. Тем самым сводится к минимуму возможность политических спекуляций и провокаций в области национальных отношений, эффективное функционирование института национально-культурной автономии снимает «этнические стрессы».

Оба эти направления (обе цели) актуальны для России. Во внутривластной сфере национальные интересы России состоят, в частности, в полном осуществлении прав граждан независимо от их национальной принадлежности, в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозно-

го экстремизма, этносепаратизма и их последствий: социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма. Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной политики позволят обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Национально-культурная автономия дает шанс на выведение реализации прав на самоопределение из поля межэтнического конфликта в неконфликтное пространство: этнопсихологическое, этнокультурное. В этом, собственно, и заключается предназначение данного социального и правового института.

§ 2. Национально-культурная автономия в Российской Федерации

Национально-культурная автономия свое наиболее широкое распространение получила в России и, как выше отмечалось, является важным инструментом государственной национальной политики. В настоящее время в Российской Федерации их насчитывается более 800 (в 2003 г. – более 400, в 2006 г. – более 500 национально-культурных автономий)¹, и объединяют они почти 60 этносов². Но несмотря на очевидную эффективность национально-культурной автономии, даже в немногочисленных работах российских ученых-юристов она анализируется не как особая форма самоорганизации этноса, а через перечень дополнительных прав, которые предоставляются государством для граждан, принадлежащих к национальным обществам, не составляющим этническое большинство на данной территории³. При таком подходе национально-культурная автономия – правоотноше-

¹ См.: Перечень национально-культурных автономий, действующих в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции РФ: <<http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/>>.

² Представители одних этносов имеют публичные образования за рубежом (Корея, Украина, Сербия, Белоруссия, Армения, Азербайджан, Польша, Германия, Литва, Израиль и др.), представители других являются крупными компактно проживающими диаспорами в ряде зарубежных стран – курды (Ирак, Иран, Сирия, Турция), лезгины (Азербайджан) или дисперсно проживающими диаспорами за рубежом – ассирийцы (Ирак, Иран, Сирия, Турция), представители третьих расселены по территории России, но при этом имеют в ней государственные образования (татары, удмурты, карачаевцы и др.). Только один этнос дисперсно расселен по всему миру, не имея никаких территориальных образований – цыгане (см. подробнее: Трофимов Е.Н. Национально-культурная автономия: от идеи к ее реализации // Официальный сайт института социологии РАН: <<http://www.isras.ru/files/File/Socis/2008-05/trofimov.pdf>>).

³ См.: Абашидзе А.Х. Кто является субъектом Закона об НКА? С. 40.

ние дополнительной государственной защиты граждан, оказавшихся в ситуации национального меньшинства (например, если имеют место факты дискриминации). На наш взгляд, с точки зрения интересов самого этноса, развития возможностей его самовыражения на первый план необходимо выдвигать значение национально-культурной автономии как важной формы самоорганизации народа, которая с юридической точки зрения существует в виде юридического лица, а не правоотношения. Соответственно речь должна идти о системе взаимосвязанных правовых норм, комплексно регулирующих национально-культурную автономию, – о правовом институте.

Правовая природа национально-культурной автономии обусловлена формой, в которой она выступает, – общественное объединение¹. Этим она отличается от коммерческих организаций, создаваемых для извлечения прибыли, и от религиозных объединений, создаваемых для удовлетворения религиозных потребностей. Общественным объединениям принадлежат широкие права, которыми могут пользоваться и национально-культурные автономии. Но в отличие от других видов общественных объединений национально-культурную автономию характеризуют:

- цели создания;
- особый круг ее учредителей и членов;
- особенности организационного построения и деятельности;
- отличительные черты в области организации отношений с органами государства;
- особенности финансирования.

Национально-культурная автономия создается для конкретной цели – самоорганизации граждан, находящихся в ситуации национального меньшинства, путем самостоятельного решения ими вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры и «выравнивания» своих прав в этих сферах с правами этнического большинства. Движущей силой объединения служат соответствующие духовно-психологические начала, обусловленные не просто национальными особенностями, а принадлежностью к одному народу, культура которого интегрирована в общегражданскую культуру, но не совпадает с ней. Объективно цели процесса учреждения национально-культурной автономии – показать лицо народа, выразить его потребность в сохранении самобытности. Другие общественные объединения могут ставить перед собой аналогич-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. С. 56–60 и др.

ные цели, но у национально-культурной автономии иного предназначения быть не может. Она не может преследовать политических целей, поскольку основана, как указывалось, на иной базе. Вместе с тем практика выборов в органы законодательной и исполнительной власти, а также в органы местного самоуправления показывает, что в России национально-культурные автономии участвовали в политических акциях путем, например, открытой официальной поддержки того или иного кандидата или избирательного блока¹. Особенно заметно это проявлялось в так называемых национальных субъектах РФ, где авторитет отдельных этнических объединений может быть достаточно высоким. Законодательство не запрещает деятельность национально-культурных автономий по поддержке кандидатов на выборах, но оставляет открытым вопрос о перерастании национально-культурной автономии в политическое объединение. Гипотетически такая возможность не исключается.

Субъект права на учреждение национально-культурной автономии и субъект права на членство в ней зависят от ее вида. В Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. Национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), региональными (действуют на уровне субъектов Федерации) и федеральными.

Субъектом права на учреждение местной национально-культурной автономии являются граждане Российской Федерации, относящие себя к определенной этнической общности и постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования (ст. 1, 6 Федерального закона «О национально-культурной автономии»). Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан, относящих себя к определенной этнической общности и действующие на территории соответствующего муниципального образования².

Таким образом, волеизъявление граждан, считающих необходимым сохранение особенностей культуры определенной этнической

¹ См.: Информационный бюллетень о выборах в субъектах Российской Федерации за 1999–2000 гг. // Центральная избирательная комиссия. М., 2001. С. 29–41.

² До ноября 2003 г. субъектом права на учреждение местной национально-культурной автономии могли быть только национальные общественные объединения, принявшие решение о необходимости сохранения самобытности определенного народа (этнической общности).

общности, служит юридическим основанием образования национально-культурной автономии. В связи с тем, что местные национально-культурные автономии могут учреждаться не только гражданами, но и общественными объединениями, встает вопрос о том, каковы роль и место общественных объединений в уже созданной национально-культурной автономии – продолжают ли они действовать, обеспечивая существование национально-культурной автономии (например, через делегатов, образующих руководящие органы национально-культурной автономии), либо принимают решение о самороспуске в связи с образованием национально-культурной автономии, либо действуют самостоятельно, так же как до ее создания, и т.д.

Вообще факт учреждения национально-культурной автономии должен явиться правовым основанием для самороспуска учредившего ее общественного объединения. Объяснение этому – в том, что их уполномоченные представители создают новое общественное объединение, которое дает большие возможности для этнокультурной самоорганизации и учитывает уставные цели подлежащего роспуску объединения. В то же время логичен и вариант, при котором общественные объединения продолжают действовать в соответствии со своими уставными задачами. По-видимому, целесообразно предоставить право выбора самим общественным объединениям, учреждающим национально-культурную автономию, предусмотрев это право в качестве законодательной нормы.

Федеральные и региональные национально-культурные автономии учреждаются автономиями нижестоящего уровня, однако не всегда можно проследить трехуровневость этих объединений, что, как представляется, затрудняет полноценное достижение ими уставных целей и оказание им государственной поддержки.

Кроме того, имеет значение количественный состав учредителей. Сегодня он установлен только в отношении федеральных национально-культурных автономий: они учреждаются не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий.

Представляется, что местные национально-культурные автономии вправе создать одноименную региональную автономию, если их количество превышает половину зарегистрированных в данном субъекте РФ местных автономий. Такой состав коллективного членства мог бы обеспечить должную консолидацию местных национально-культурных автономий.

Закон умалчивает и о минимальном количестве граждан, необходимым для учреждения местной автономии; таким образом, предполагается следование общему порядку создания общественных объединений по инициативе не менее трех физических лиц. Примечателен в связи с этим исторический опыт решения вопроса. В Дальневосточной Республике, как уже говорилось, процесс разрешения национального вопроса шел довольно активно. В проекте закона о культурно-национальных обществах (низовое звено) говорилось, что для образования культурно-национального общества требуется наличие в данном поселении не менее 25 семейств или 75 избирателей данной национальности,

В определенной мере препятствуют «освоению» данной формы этнокультурной самоорганизации граждан пробелы действующего Федерального закона «О национально-культурной автономии». К ним относятся неурегулированность порядка создания национально-культурной автономии в сложнопостроенных субъектах РФ (краях и областях с входящими в их состав автономными округами). Учитывая позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области»¹, можно констатировать, что наиболее приемлемым для таких субъектов будет учреждение одной региональной национально-культурной автономии граждан, относящих себя к определенной этнической общности и проживающих на территории субъекта РФ, в состав которого входят автономные округа.

Учредители национально-культурной автономии являются и ее членами. Порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется ее уставом, граждане могут быть членами только местных автономий. Однако в национально-культурных автономиях, существующих в современной России, вопрос о членстве решается неодинаково. В одних существует только индивидуальное членство, в других – коллективное, в третьих – и индивидуальное, и коллективное.

Так, согласно уставу Местной татарской национально-культурной автономии г. Старая Купавна Ногинского района Московской области членами Автономии могут быть совершеннолетние граждане Российской Федерации, признающие Устав Автономии, основные цели, задачи и принципы ее деятельности².

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

² См. интернет-ресурс Местной татарской национально-культурной автономии г. Старая Купавна Ногинского района Московской области «Tatar.info»: <<http://www.tatary.info/info.aspx>>.

Членами Региональной национально-культурной автономии «Белорусы Москвы» могут быть «существующие и вновь созданные местные белорусские автономии – юридические лица, признающие цели деятельности Автономии и ее Устав и способствующие реализации целей и задач Автономии» (п. 4.1 Устава)¹.

В соответствии с уставом Грузинской национально-культурной автономии Тверской области «Иверия» членами Автономии могут быть «граждане Российской Федерации, относящие себя к грузинской этнической общности, желающие принимать участие в деятельности Автономии, признающие ее Устав, заинтересованные в совместном достижении уставных целей и решении уставных задач. Членами Автономии также могут быть юридические лица – национальные грузинские общественные объединения, руководящими органами которых приняты решения о выступлении данных юридических лиц в качестве членов Автономии» (разд. III, п. 1)².

Порядок учреждения национально-культурной автономии и сам ее характер создают большие возможности для тесной взаимосвязи индивидуальных прав и обязанностей человека и прав коллектива людей, по каким-либо причинам не имеющих условий для создания территориальных форм национальной автономии. Это, как отмечалось, позитивный прием соединения коллективного и индивидуального. Через индивидуальные права реализуется этническая свобода личности. Посредством прав коллектива обеспечиваются специфические интересы представителей этнических общностей. Особая природа комбинаторики индивидуальных прав и прав коллектива в этой области отношений – важный (если не главный) элемент в понятии национально-культурной автономии. Вместе с тем индивидуальные, личные права в этнической сфере связаны не только с гражданством; это универсальные, всеобщие права человека. Можно допустить, что и граждане данной страны, и иностранные граждане, и лица без гражданства имеют право создавать национально-культурные автономии по месту жительства и участвовать в них. Такое понимание следует из международной практики. Она учтена в национальном законодательстве многих стран. Конституция РФ (ч. 3 ст. 62) особо подчеркивает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных фе-

¹ См. интернет-ресурс «Белорусы Москвы»: <<http://www.belmos.ru/rnka/6.html>>.

² См. сайт Грузинской национально-культурной автономии Тверской области «Иверия»: <<http://www.gnkaiveria.tver.ru/ystav/>>.

деральным законом или международным договором РФ. Таким образом, Федеральный закон «О национально-культурной автономии» должен распространяться в равной степени как на российских, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства, законно проживающих на территории России. Конституция РФ гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17), в том числе и право на объединение (ст. 30). На это указано и в ст. 1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹.

Усиление международных интеграционных, в том числе миграционных, процессов, расширение контактов между государствами и народами актуализирует вопрос признания права каждого человека на свободу ассоциаций (объединений). Оно отражено в таких авторитетных и обязательных к исполнению Российской Федерацией международно-правовых документах, как Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 22 и 27)², принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 11)³.

В подтверждение сказанному можно отметить, что ежегодно в Россию прибывает огромное число иностранцев. Только за четыре месяца 2010 г., согласно данным Федеральной службы государственной статистики, миграционный прирост составил более 65 тыс. человек, главным образом за счет граждан государств СНГ, в том числе граждан государств Средней Азии – 35,2%, государств Закавказья – 22,6%, Украины – 16,%, Казахстана – 12,3%⁴. При этом многие иностранные граждане и лица без гражданства, проживая в нашей стране, вступают в браки с российскими гражданами, обучаются в российских образовательных учреждениях и т.п. Представляется, что тем из них, кто постоянно проживает в России, должно гарантироваться право на участие в деятельности национально-культурных автономий.

Из сказанного следует важный вывод о том, что национально-культурная автономия – это область добровольного волеизъявления граждан независимо от каких-либо документальных подтверждений национальной принадлежности. Никто не имеет права требовать от

¹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1930.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴ См.: Ежемесячный доклад Федеральной службы государственной статистики «Социально-экономическое положение России»: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_01/IssWWW.exe/Stg/d05/4-0.htm>.

гражданина национальной самоидентификации, ее документального оформления. Принадлежность к народу, нации (в равном значении к государству) определяется гражданством (официальным указанием на страну, которая является для данного человека Отечеством). Что касается права на национально-культурную автономию, то в его основе лежат не официальные данные документов или цвет кожи, а личное желание сохранять (возрождать), развивать определенную национальную самобытность. Поэтому вызывает вопросы, например, закрепление в уставах некоторых национально-культурных автономий нормы о том, что субъектом права на членство в национально-культурной автономии являются граждане, принадлежащие к определенной этнической общности (см., например, Устав Федеральной еврейской национально-культурной автономии¹). Такая запись обязывает к указыванию своей национальности, в то время как ч. 1 ст. 26 Конституции РФ запрещает принуждение к определению и указанию своей национальной принадлежности. И хотя участие лица в национально-культурной автономии основано на его добровольном волеизъявлении, это та ситуация, когда формализация может навредить. Поэтому представляется более приемлемым используемый в большинстве национально-культурных автономий следующий критерий членства – разделение уставных целей автономии.

В российском законодательстве не решен и вопрос о том, может ли гражданин быть одновременно членом сразу нескольких национально-культурных автономий. Ответ, очевидно, должен быть положительным. Если человек одинаково владеет несколькими языками, считает своими несколько национальных культур и заинтересован в их развитии, родился в смешанной семье и в равной мере чувствует себя, например, и армянином, и грузином, и украинцем, он имеет право и участвовать, и быть зарегистрированным в качестве члена в трех автономиях. Главное – учет духовных потребностей личности, а не формализация процесса, когда во главу угла ставится пресловутая графа о национальной принадлежности. Более того, нельзя запретить участие в национально-культурных автономиях лицам, не отождествляющим себя с этносом (этнoсами) автономии, если они хотят содействовать развитию языка и культуры того или иного этноса. Например, устав региональной татарской национально-культурной автономии Архангельской области (принят в 1999 г.) допускает участие в ее деятельности лиц любой национальности. В современных

¹ См.: Интернет-сайт Федеральной еврейской национально-культурной автономии: <<http://www.fenkar.ru/links/>>.

условиях все большее распространение получает не взаимоисключающая, а поливариантная форма идентификации.

Определенные особенности имеет организационное построение национально-культурных автономий.

Организационно-правовые формы общественных объединений классифицируются по разным признакам (организации, фонды и др.), в том числе по признаку территориальной сферы деятельности. Исходя из этого выделяются общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение должно осуществлять свою деятельность в соответствии с уставными целями и интересами на территории более половины субъектов РФ. Региональной организацией может быть признан тот союз, действие которого ограничивается одним субъектом, а действия местного союза распространяются на территорию муниципального образования. Национально-культурная автономия также может быть местной, региональной и федеральной. Однако организация национально-культурных автономий строится строго «снизу вверх»: от местных автономий – к региональным, от региональных – к федеральной, а не иначе, как это характерно для других общественных объединений, что встречает порой немалые затруднения на практике. Различное толкование Федерального закона «О национально-культурной автономии» приводило к тому, что иногда на одном и том же уровне создавалось несколько национально-культурных автономий одного вида (например, региональная), состоящих из представителей одного этноса.

В связи с этим возникали коллизии между представителями национальных объединений, борющимися за лидерство и финансовую поддержку государства. Практика российских судебных органов и органов юстиции шла по пути признания возможности создания на каждом территориальном уровне одной национально-культурной автономии определенной этнической общности.

Так, в декабре 1997 г. в Управление юстиции Алтайского края поступили документы от двух местных национально-культурных автономий на государственную регистрацию в качестве общественного объединения Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев «Видергебурт – Возрождение», а также от четырех других местных национально-культурных автономий – на государственную регистрацию Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев. Зарегистрировав Алтайскую краевую национально-культурную автономию российских

немцев, Управление юстиции края отказало в государственной регистрации автономии по первой заявке, мотивируя тем, что к региональной должна быть отнесена национально-культурная автономия российских немцев, имеющая большее число организаций в районах и городах Алтайского края.

Первая судебная инстанция в апреле 1998 г. отказала в удовлетворении требований Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев «Видергебурт – Возрождение» о признании распоряжения Управления юстиции Алтайского края незаконным, сославшись на то, что в субъекте РФ может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан немецкой национальности. Кассационная судебная инстанция, не согласившись с такой позицией, в марте 1999 г. указала, что ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» не запрещает создания в субъекте РФ нескольких региональных национально-культурных автономий. Однако это определение было отменено в порядке надзора, и оставлено в силе первоначальное судебное решение.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в сентябре 1999 г. также пришла к выводу, что в соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии» в субъекте РФ может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан определенной национальности, которая, следовательно, и подлежит государственной регистрации в установленном законодательством РФ порядке¹.

В итоге судами было подтверждено очень важное для всей практики применения Федерального закона «О национально-культурной автономии» понимание организационного построения национально-культурных автономий, заложенное законодателем: в пределах одного и того же территориального уровня власти может функционировать только одна национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенному этносу.

В последующем эту позицию судов, по сути, подтвердил и Конституционный Суд РФ, рассмотрев жалобу членов Барнаульской городской национально-культурной автономии российских немцев «Видергебурт – Возрождение» о проверке конституционности ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии», нарушающей, по их мнению, принцип равенства общественных объ-

¹ См.: Определение Верховного Суда от 10 сентября 1999 г. № 51-В99пр-8 // Текущий архив Верховного Суда РФ. 1999.

единений перед законом, ограничивающей свободу создания на основе полной добровольности любых общественных объединений и свободу их деятельности и в целом противоречащей ст. 13 (ч. 4) и 30 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ установил¹, что согласно подлежащему проверке положению Закона местные национально-культурные автономии могут образовывать региональную национально-культурную автономию. Исходя из толкования данного положения на региональном уровне может быть создана только одна региональная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Подтверждается это помимо прочего и тем, что этот Закон в ч. 3 ст. 5 говорит о региональной национально-культурной автономии в единственном числе, а о местных национально-культурных автономиях, ее учреждающих, – во множественном.

Из приведенных законодательных положений следует, что целям защиты граждан, относящих себя к определенной этнической общности, соответствует такое организационное построение национально-культурной автономии, при котором на региональном уровне создается только одна региональная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности. Тем самым, как ранее определил Верховный Суд РФ, обеспечивается соблюдение установленного Федеральным законом «О национально-культурной автономии» административно-территориального принципа построения национально-культурной автономии. Согласно названному принципу на одном административно-территориальном уровне не могут создаваться параллельные национально-культурные автономии граждан, относящих себя к одной этнической общности.

Необходимость такого организационного построения связана с направленностью названного Закона на создание правовой основы для консолидации усилий национальных общественных объединений граждан, относящих себя к одной этнической общности, их эффективного взаимодействия с органами местного самоуправления и органами государственной власти при решении вопросов сохранения культурной самобытности.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 марта 2004 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 1033; Определение Верховного Суда РФ от 10 сентября 1999 г. № 51-В99пр-8 // Текущий архив Верховного Суда РФ. 1999.

Кроме этого такое построение национально-культурной автономии обусловлено ее целями – решением вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры того или иного этноса. Именно для достижения названных целей государство, в основном в лице субъектов РФ, оказывает национально-культурной автономии финансовую поддержку.

Таким образом, установленная Федеральным законом «О национально-культурной автономии» система, предполагающая возможность создания на территории субъекта РФ (с соблюдением демократических основ организации и без вмешательства государства) не более одной региональной национально-культурной автономии граждан, относящих себя к соответствующей этнической общности, имеет объективные основания. Обусловленные прежде всего спецификой расселения этносов в Российской Федерации, организационные основы национально-культурной автономии в части, касающейся права местных автономий образовывать одну региональную автономию, направлены не на ограничение, а на защиту прав национальных меньшинств, в том числе путем создания необходимых фактических и юридических предпосылок их самоорганизации и возложения соответствующих обязанностей на органы публичной власти.

Это не означает, что национально-культурная автономия как объединение граждан РФ, относящих себя к определенной этнической общности (находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории), исключает другие формы самоорганизации граждан по признаку принадлежности к той же этнической общности. В соответствии с Конституцией РФ и законодательством РФ могут создаваться другие объединения граждан РФ, относящих себя к соответствующей этнической общности, которые также содействуют сохранению самобытности, развитию языка, образования, национальной культуры, но не обладают статусом национально-культурной автономии, как он установлен Федеральным законом «О национальной культурной автономии».

Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними (ч. 3 ст. 17). Следовательно, государственная регистрация региональной национально-культурной автономии должна осуществляться с учетом интересов местных национально-культурных авто-

номий граждан, относящих себя к той же этнической общности, если названные автономии действуют на территории данного субъекта РФ. Тем самым обеспечивается равенство общественных объединений перед законом, а также гарантируется использование всеми гражданами, относящими себя к определенной этнической общности, права на свободное и равное национально-культурное развитие, что согласуется с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 13, ч. 1 и 2 ст. 19).

Наконец, следует обратить внимание на ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии», определяющую, что национально-культурные автономии и органы государственной власти субъектов РФ выступают как партнеры при решении вопросов развития культуры, языка через соглашения. Это также косвенно подтверждает, что на каждом уровне одноименная национально-культурная автономия может быть только одна. Создание и существование параллельных национально-культурных автономий, имевшие место до вынесения Верховным Судом РФ и Конституционным Судом РФ указанных выше решений, затрудняли взаимодействие автономий с государственными органами и нередко вели к противостоянию одноименных автономий между собой.

Но смысл норм Закона, подтверждаемый правоприменительной практикой, может рассматриваться и как некое ограничение развития одного из институтов гражданского общества. Поэтому, исходя из того, что на федеральном и региональном уровнях может быть только одна автономия определенного этноса, следовало бы закрепить правило, согласно которому действующая национально-культурная автономия не может препятствовать вхождению в ее состав новых автономий. Это позволит избежать возможного раскола среди автономий нижестоящего уровня и будет способствовать большей консолидации этноса, в том числе в плане развития его самосознания как необходимого условия для реализации им права на самоопределение в рассматриваемой форме.

Особенности статуса национально-культурной автономии связаны также с особенностями взаимодействия с государственными органами. Для этого существуют организационные формы, которые отсутствуют у других общественных объединений: национально-культурные автономии могут иметь свое представительство при органах публичной власти (государственных и муниципальных) различных уровней.

Многие зарубежные государства, на конституционном или законодательном уровне признающие наличие в составе своего населения

национальных меньшинств, как уже отмечалось, гарантируют им в различных формах представительство в органах государственной власти с целью обеспечить их участие в решении государственных дел, затрагивающих права и интересы этих групп: установление квот в парламенте страны, создание консультативных органов и др.¹ Российский Федеральный закон «О национально-культурной автономии» также предусмотрел возможность такого представительства в форме создания уже упоминавшихся консультативных советов по делам национально-культурных автономий. Однако в отличие от первоначальной редакции Федерального закона (1996 г.), устанавливавшей создание Консультативного совета при Правительстве РФ, ныне действующие нормы предусматривают создание совета при уполномоченном Правительством РФ федеральном органе исполнительной власти², что, по сути дела, исключает межведомственный характер такого совета, хотя очевидно, что проблемы национально-культурной автономии связаны с защитой прав национальных меньшинств в различных сферах общественной жизни (образование, культура, информация и др.).

Как уже упоминалось выше, согласно классической теории национально-культурной автономии государство может делегировать право решать проблемы культуры, языка, образования, обычаев самим этносам. Поэтому речь идет не просто о взаимодействии. На национально-культурную автономию возлагается осуществление функций, установленных законом.

Первые организаторы национально-культурной автономии хорошо понимали это. В проекте закона об автономии национальных меньшинств, населяющих ДВР, например, указано, что каждый национальный союз предметами своей компетенции ведает самостоятельно, подчиняясь руководству и контролю Министерства по национальным делам. Наряду с составлением национального кадастра, организацией школьного образования, национальных учреждений искусства, театров, студий, выставок и проч. к предметам ведения каждого национального союза были, например, отнесены:

– право представительства по национально-культурным вопросам данной нации, проживающей на территории ДВР, перед государственными и общественными учреждениями Республики;

¹ См. также гл. 6 настоящей работы.

² В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 527-р (СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. II). Ст. 1897) консультативный совет по делам национально-культурных автономий создан при Министерстве регионального развития РФ.

- защита прав национального языка в государственных и общественных учреждениях;
- выставление кандидатов на должность заведующего соответствующим национальным отделом Министерства по национальным делам;
- обеспечение обслуживания соответствующих культурных нужд данной нации в общегосударственных образовательных и культурно-просветительных учреждениях¹.

Сходным образом, напомним, решался вопрос в Законе Украинской Народной Республики о национально-персональной автономии. Речь, по существу, шла о передаче национально-культурным автономиям некоторых функций государственных органов, связанных с защитой прав народов на самобытность.

Действующее российское законодательство лишь говорит о праве национально-культурных автономий вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления о создании классов и образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, а также участвовать в разработке государственных образовательных стандартов и примерных основных образовательных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке.

Для национально-культурной автономии характерны также особенности финансирования. Финансовую и другую материальную помощь вправе получать любое общественное объединение.

Своеобразие национально-культурной автономии – в том, что она получает не только помощь, но и средства для осуществления функций, определенных государством. Финансирование в данном случае – не привилегия, а одно из средств, обеспечивающих функционирование института национально-культурной автономии как формы решения государственных задач в области защиты культурной самобытности. В уже упоминавшемся Основном законе (Конституции) Дальневосточной Республики (п. 125) было закреплено: «удовлетворение культурных потребностей каждой национальности, сообразно действительным размерам этих потребностей, обеспечивается из общегосударственных средств пропорциональной частью бюджета»².

¹ См.: Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 163.

² Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Политика. Практика: антология. Т. II. С. 160.

Современная практика свидетельствует о том, что финансирование деятельности национально-культурных автономий в основном осуществлялось на региональном уровне и в меньшей степени – на федеральном и местном уровнях. Эта фактическая ситуация была закреплена в 2004 г. в процессе разграничения полномочий между различными уровнями власти: полномочия по оказанию финансовой поддержки национально-культурным автономиям сохранились только за органами государственной власти субъектов РФ. Однако в 2009 г. законодатель установил, что оказывать поддержку национально-культурным автономиям могут также федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, национально-культурная автономия в Российской Федерации – отдельный вид общественного объединения, выделяющийся среди других объединений рядом особенностей: целью образования; особенностями учредительства и членства; установленным федеральным законом организационным построением, исключающим существование более одной национально-культурной автономии конкретного этноса в пределах одного территориального образования; государственной финансовой поддержкой; участием в решении государством вопросов сохранения национальной культуры и языка. Это позволяет рассматривать национально-культурную автономию как форму самоорганизации этноса, а не просто как общественное объединение национального характера.

Национально-культурная автономия является формой коллективной реализации индивидуальных прав. Рассматриваемое общественное объединение, с одной стороны, позволяет осуществлять право индивида самостоятельно определять свою этническую, языковую, культурную принадлежность, а с другой – реализовать право своегообразного коллектива (территориально разрозненного этноса) на самобытность. В качестве коллектива выступает исторически сложившийся социум, имеющий свои особенные менталитет, язык, традиции, обычаи, оригинальную культуру. Осуществление этого права, в свою очередь, позволяет наполнить реальным содержанием право каждого на самоидентификацию, где бы он ни проживал в пределах страны.

Рассмотренные черты позитивным образом характеризуют национально-культурную автономию, но это не означает, что она универсальная форма самоорганизации. Национально-культурная автономия, например, остается маловостребованной среди форм самоорганизации коренных малочисленных народов. Это объясняют тем, что

национально-культурная автономия в том виде, в каком она «обрисована в Федеральном законе о национально-культурной автономии и воплощена в действительности, ничего дополнительного в сравнении с другими общественными объединениями не дает, и, соответственно, их создание малочисленными народами Севера лишено практического смысла, поскольку данные народы способны решать свои этнокультурные вопросы через сложившуюся (фактически без национально-культурной автономии) систему общественных и иных институтов»¹.

Думается, что основная причина кроется в другом. Сама идея создания таких автономий заключается в поддержке национально-культурных форм развития нацменьшинств, в то время как для коренных народов наиболее значимой остается проблема поддержки традиционного природопользования и традиционных форм хозяйствования. Для ее решения общинная форма самоорганизации, создаваемая непосредственно в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов, является наиболее адекватной. Кроме того, нельзя не учитывать и традиционно сложившийся подход коренных малочисленных народов к выбору форм своей самоорганизации.

Но российский опыт свидетельствует о том, что национально-культурная автономия возможна и там, где конституции по каким-либо причинам исключают возможность создания территориальной автономии, и там, где федерация или ее субъекты (часть субъектов) строятся с учетом национальных (этнических) факторов. В любых условиях эти разные формы учета интересов национальностей не становятся «конкурентами». Напротив, они взаимодействуют, создавая более прочное «единство в разнообразии».

Положения принятого в 1996 г. Федерального закона «О национально-культурной автономии» находят свое воплощение как в принятии соответствующих законов субъектами РФ, так и в практической плоскости – в создании и функционировании многочисленных национально-культурных автономий федерального, регионального и местного масштабов. Приведенные выше цифры показывают, что за прошедшие годы идея национально-культурной автономии как способа реализации права этноса на самоорганизацию не только прижилась, но и формируется как правовой институт, позволяя развиваться народам, населяющим Россию. Взаимодействие националь-

¹ Кряжков В.А. Указ. соч. С. 445–446.

но-культурных автономий с государственными органами дало возможность открывать школы и иные негосударственные учебные заведения с преподаванием на национальном языке, устраивать национальные и религиозные праздники, выставки, научно-практические семинары. Все это сняло часть этнических проблем и в целом говорит об эффективности такой формы решения вопросов сохранения и приумножения национальной культуры в условиях многонационального государства.

Вместе с тем представляется, что создание и эффективное функционирование национально-культурных автономий в Российской Федерации необходимо также по иным причинам. Привлечение этнических общностей к участию в национально-культурном строительстве, создание благоприятных условий для развития языка и культуры, пропаганда идей единения всех национальностей – все это помогает устранить почву сомнений и недоверия, на которой часто возрастают семена экстремизма и сепаратизма. Таким образом, одной из задач национально-культурной автономии можно считать создание лояльного отношения национального меньшинства не только к властям, но и ко всему общественному и государственному строю Российской Федерации.

Не стоит опасаться, что национально-культурная автономия ликвидирует территориальную самостоятельность компактно проживающих этносов, равно как и того, что территориальная автономия или национальная государственность потребует отказа от национально-культурной автономии. Эти и другие формы могут сочетаться, дополнять друг друга в определенных условиях. Уже сейчас полезно присматриваться ко всему тому, что способствует укрупнению субъектов РФ. Однако тезис «национально-культурная автономия является альтернативой национальной государственности»¹ вряд ли верен как общий вектор развития национальных отношений, тем более в условиях современной России, хотя в перспективе именно эта форма самоорганизации этносов имеет возможность выдвинуться на первый план как способ регулирования межэтнических отношений.

Национально-культурная автономия как особого рода общественная организация может стать стабилизирующим фактором в развитии не только этнических, но и федеративных отношений. У нее

¹ Филиппов В.Р. Национально-культурная автономия: перспективы институционализации в России // Представительная власть. Специальный выпуск по материалам научной конференции «Многонациональная Россия: история и современность». М., 1998.

широкие возможности. Но есть и объективные пределы: на данном этапе развития России эта автономия не может заменить федеративные институты, она должна сочетаться с ними. Найти соответствующие правовые формы для такого сочетания – одна из задач юридической науки.

Внедрение идеи национально-культурной автономии в практику многонациональных государств способно трансформировать полиэтничность из фактора нестабильности в фактор укрепления государственности, поскольку именно в этом случае общенациональная и этническая идентичность сочетаются на единой территории – общем пространстве для всех народов России.

РЕЦЕНЗИЯ

профессора Университета Неаполя (Л'Ориентале)

Ивана Марино

на монографию

«Современные проблемы самоопределения этносов:
сравнительно-правовое исследование»¹

Важнейшими характеристиками современного мира являются его сложность, полиэтничность, многокультурность и многоуровневость. При этом хотим мы это признавать или нет, но этнический фактор в развитии государств в последние десятилетия не только не утратил своей актуальности, но и приобрел новое значение. Он является той реальностью, в которой мы живем. Этническое многообразие может не только укрепить и придать новый коллективный импульс развитию государств, но и направить их в пучину национальных междоусобиц и конфликтов, в конечном итоге привести к их распаду. Поэтому и решение проблем самоопределения этносов становится ключевым вопросом как государственного, так и глобального управления. Анализу именно этих проблем и посвящено основательное, комплексное и системное исследование доктора юридических наук, профессора, члена-корреспондента РАН, заслуженного юриста Российской Федерации Т.Я. Хабриевой «Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование».

Работа является продолжением предыдущих изысканий автора в сфере этнокультурного самоопределения народов² и призвана определить современные подходы к их правовому измерению. При этом во всех своих работах Т.Я. Хабриева последовательно отстаивает идеи сохранения этнического самосознания, поддержки этнической свободы и самобытности.

Но одновременно это действительно оригинальное издание, в котором впервые осуществлено систематизированное теоретико-прикладное исследование всех основных форм самоопределения этносов, в то время как до этого имели место исследования лишь отдельных форм такого самоопределения.

Монография подготовлена с привлечением методологии и приемов философии права, этнологии, политологии, конституционного и международного права. В ней анализируются принципы и нормы международ-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 177–180.

² См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003; ее же: Национальнокультурната автономия в Руската федерация. София, 2007 (Национально-культурная автономия в Российской Федерации. 2-е изд., на болгар. яз.); Правовые и организационные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 7; др.

ного права в их современном звучании, на основе сравнительно-правового анализа раскрываются многообразные формы самоопределения этносов и практика их реализации в отдельных странах. Главным лейтмотивом всей работы выступает признание многообразия форм этнического самоопределения при сохранении принципа равноправия и недискриминации личности. Автор подчеркивает, что «изучение различных аспектов этнического развития, правильное их восприятие, истолкование и применение на уровне общественного сознания человечества третьего тысячелетия, умелое использование преимуществ разнообразных форм национального самовыражения способны помочь укрепить единство народов в условиях глобализирующегося мира» (с. 12). Именно эту позицию автора можно выделить в качестве центральной, отражающей изначальный замысел всей монографии.

Книга включает три раздела. Первый раздел закладывает основу всего исследования, поскольку он посвящен общим теоретико-правовым основам самоопределения этносов. Значительное внимание в рамках первой главы этого раздела отводится исследованию понятийного аппарата теории этнического самоопределения. Причем для анализа автор выбрал наиболее сложные и многозначные понятия рассматриваемой темы («нация», «этнос», «народ» и др.), выделил в них основные доминантные характеристики и на основе имеющегося контекста и целевой установки их использования провел между ними «перекрестные» сравнения. Рассматривая взаимосвязь этносов и государства, автор приходит к выводу, что самоопределение – это не только явление, связанное с одномоментным решением проблем этноса, это еще и процесс его динамичного развития, поскольку статус этноса не может быть дан раз и навсегда ни во временном его развитии, ни в политико-социальном отношении.

Вторая глава первого раздела монографии посвящена исследованию исторических и международных аспектов права этносов на самоопределение. Автор раскрывает процесс постепенного признания и утверждения права наций на самоопределение, показывает, как большинство государств современного мира возникло и развивалось на юридической основе данного принципа. Нельзя не согласиться с аргументами автора о том, что множественность элементов содержания права наций на самоопределение пока не позволяет обобщить их в кратком определении, однако это не мешает выделить его главные стороны, раскрывающие его содержание.

Во втором и третьем разделах монографии анализируются основные территориальные и экстерриториальные формы, в которых находит свое воплощение этническое самоопределение. Безусловно, нельзя не согласиться с тем, что процесс государственно-правовой институционализации этносов предполагает формирование в обществе устойчивого ком-

плекса принципов и норм, регулирующих политическую систему и обеспечивающих такую организацию власти, которая, с одной стороны, учитывает этническое разнообразие, с другой – обеспечивает единство государства.

Автор рассматривает самоопределение в различных формах территориальной самоорганизации – унитарного государства, федеративной модели государства и его частей, наконец, отдельно раскрывает территориальную автономию как форму самоопределения этносов в едином государстве. В этой связи надо специально заметить, что унитарное государство как одна из форм самоопределения этноса, в отличие от федерации и территориальной автономии, до этого исследования практически не подвергалось в научной литературе серьезному изучению с точки зрения анализа проблемы учета этнического фактора в организации власти.

В монографии отмечается, что существуют различные формы и стороны территориального самоопределения этноса в форме унитарного государства. Их анализ преимущественно с правовых позиций возможен, когда речь идет о национальном, этническом самоопределении, а нация рассматривается как единая общность, несмотря на то, что любая нация социально неоднородна, в ее составе множество различных социальных слоев, профессиональных и иных групп. Они всегда имеют собственные интересы, которые могут не совпадать и на практике хотя бы частично не совпадают с интересами других групп населения. Это может сказываться и на подходах к формам национального самоопределения.

Автор подчеркивает, что унитарное государство является исторически первой и основной формой самоопределения этносов в мире. Раскрываются имеющиеся варианты выбора этносами своего права на самоопределение в рамках унитарного государства, связанных с особенностями становления унитарного государства, принятых в нем моделей управления и территориального устройства в зависимости от сложности этнического состава их населения. Из этого делается вполне оправданный вывод о том, что унитарная форма современных демократических государств дает широкие возможности для учета этнического фактора в организации государства. При этом наиболее распространенным способом такого учета является введение механизма защиты прав национальных меньшинств и установление официального многоязычия. Конечно, нельзя не признать, что унитарное государство как одна из форм самоопределения этноса требует своего дальнейшего исследования с указанных позиций.

Значительный объем монографии посвящен анализу федерации как формы самоопределения этносов. При этом при исследовании зарубежного опыта развития федеративных государств автор находит такие

проявления этнического подхода, которые ранее практически не находили отражения в научной литературе. Речь идет, в частности, об объединении в одном государстве крупного этноса, ранее разделенного границами других государств или государственных образований.

Рассматривая различные формы сецессии в федеративном государстве, Т.Я. Хабриева приходит к выводу, что лозунг самоопределения народов, выраженный в известной формулировке «вплоть до отделения», является излишне категоричным, его реализация далеко не всегда связана только с позитивным контекстом в развитии этноса – субъекта права на самоопределение и других народов и в том числе в силу этих причин его нельзя рассматривать в качестве единственной формы национально-го самоопределения. Территориальное отделение наций и образование самостоятельного государства признаны международными нормами и принципами, хотя и связываются с целым рядом правовых и иных условий. Однако все чаще на первый план выдвигаются другие формы национального самоопределения, включая самоопределение этносов путем их территориального объединения, которые успешно реализуются в некоторых государствах, как унитарных, так и федеративных, хотя продолжают существовать сепаратистские движения. Соответственно, развитие разнообразной практики в данной сфере предполагает дальнейшее обогащение теории вопроса, необходимость постоянного исследования иных возможностей учета этнических особенностей народов.

Проведя исследование множества факторов, автор показывает, как этнические элементы находят свое проявление во многих сторонах устройства федеративного государства. Такой полный и всеобъемлющий анализ в научной литературе осуществлен впервые.

Не меньший интерес вызывает анализ реализации права этноса на самоопределение в форме субъекта Федерации. Автор анализирует признаки (свойства) субъекта Федерации, которые отличают его от государств и иных видов политических организаций, останавливая особое внимание на признаке суверенитета. С учетом исследования обширного зарубежного опыта регулирования отношений между федерацией и ее составными частями, автор раскрывает основные условия, способствующие созданию этнических субъектов федерации. Все это, безусловно, интересный материал, который заставляет совершенно по-новому взглянуть на, казалось бы, уже известные в научной литературе проблемы.

Анализ был бы, вероятно, не полным, если бы в монографии не были затронуты вопросы территориальной автономии как формы самоопределения этносов. Этим проблемам в работе посвящена отдельная, пятая глава. В ней подчеркивается, что широкое распространение территориальной автономии как формы самоопределения этносов обусловлено ее универсальностью, возможностью использования как в унитарном, так

и в сложносоставном (федеративном) государстве. Исследуя различные варианты этнической территориальной автономии, автор делает вполне обоснованный, на наш взгляд, вывод о том, что эта форма применяется тогда, когда невозможно решить проблемы сохранения этнической идентичности при помощи других публично-правовых форм (муниципальные образования, представительство в органах власти и других), при этом, учитывая более широкие возможности этнического самовыражения в условиях федеративного государства, территориальная автономия получила большее распространение в унитарных государствах.

К сожалению, современным государствам часто не хватает гибкости в вопросах сохранения этнокультурного многообразия. Между тем решение национального вопроса, установление позитивных отношений между различными этносами государства, как верно отмечает автор, предполагают использование не только известных форм территориального самоопределения, но и иных, которые в определенных условиях могут рассматриваться и как полноценная им альтернатива, и как способ самоорганизации этноса, наилучшим образом учитывающий его исторические особенности, культурные, религиозные и иные интересы¹.

Значительный массив обобщенного в работе материала связан с раскрытием зарубежного опыта реализации права самоопределения этносов. Но дело не только в ценности представленного зарубежного материала, что само по себе значительно обогащает содержание монографии. Книга построена по принципу сравнительно-правового анализа, что позволяет лучше понять его современное состояние и перспективы совершенствования. Это многократно повышает уровень самого исследования, делает его более интересным и привлекательным, заставляет думать и рассуждать.

В заключение можно отметить, безусловно, удачный итог кропотливой, многотрудной и полезной работы автора. Среди адресатов книги выделяются ученые-правоведы и профессиональные юристы, работающие, прежде всего, на государственной и муниципальной службе. Но одновременно с этим многоплановость предмета исследования, несомненно, гарантирует к нему внимание не только со стороны представителей публично-правовой науки, книга явно будет интересна и специалистам в области политологии, социологии, этнологии и других общественных наук.

¹ См.: там же.

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук, профессора

В.Е. Чиркина

на монографию

«Современные проблемы самоопределения этносов:
сравнительно-правовое исследование»¹

Очередная книга члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Т.Я. Хабриевой посвящена проблеме, которая остается наиболее актуальной в отношениях народов и государств. Речь идет о публично-правовых формах, в которые облекается стремление наций, народов, национальных меньшинств (автор верно использует обобщающее слово «этносы») к самоопределению и самоорганизации. Применяя указанное обобщение, Т.Я. Хабриева различает этнические группировки (с. 17 и др.), связывая с ними неодинаковые правовые формы решения национального вопроса, разные способы самоопределения и самоорганизации. Исследователь, по существу, впервые в юридической литературе демонстрирует различие этих двух генеральных способов при применении конкретных публично-правовых форм (создание этносом собственного государства, национально-культурной автономии и др.), исходя прежде всего (но не только) из характера расселения (компактного или разрозненного) этноса.

Книга невелика по объему (14,5 уч.-изд. л.), но богата по широте проблематики, глубине анализа, сравнительному изучению правовых форм в самых различных странах. Она содержит новые для государствоведения и правоведения (а возможно, не только для них) принципиальные научные положения. Некоторые из них четко суммированы в завершении глав (второй, третьей и др.), другие представлены в разных частях текста. Отдельные положения этого рода отработаны ученым в виде определений и в таком качестве могут войти в юридическую, научную и учебную литературу, а в отдельных случаях – в законодательство. Четкость позиции автора, ясность его подходов – несомненное достоинство работы. К сожалению, в книге нет заключения, в котором Т.Я. Хабриева могла бы наиболее обобщенно представить свои итоговые выводы.

В рецензируемой работе три раздела, которые включают семь глав: «Теоретико-правовые основы самоопределения этносов» (политико-правовой аспект, право на самоопределение этносов в истории и в современных условиях), «Территориальные формы самоопределения этносов» (унитарное государство, федеративная модель, территориальная автономия), «Самоорганизация этносов как экстерриториальная форма их самоопределения» (самоорганизация коренных народов, современная национальная культурная автономия).

¹ Государство и право. 2012. № 1. С. 123–124.

Выбор такой схемы понятен, хотя термин «экстерриториальная» (автор использует также слово «внетерриториальная») вызывает сомнения: резервации индейцев в США, саамские парламенты в Норвегии, Финляндии и Швеции, родовые общины коренных малочисленных народов в России существуют, разумеется, на территориях соответствующих стран. Вне территории такие публично-правовые явления невозможны.

По нашему мнению, особенно отчетливо научную новизну работы характеризуют несколько принципиальных положений, содержащихся в основном в гл. 2–4 и 7. К ним относятся следующие выводы (представляем их в сжатом виде):

- право на самоопределение этносов – неотъемлемое естественное право каждого этноса на выбор форм организации своей жизни (в том числе публично-правовых форм), но оно исключает волюнтаристские решения, связано с обязательным учетом условий жизни этноса, его окружения (других этносов страны и т.д.), принципов международного права и конституции государства – с. 64 (например, ст. 5 Конституции РФ говорит о самоопределении народов, но в (в рамках) Российской Федерации);

- право этносов на самоопределение нельзя сводить только к территориальным формам (о том, что его нельзя толковать только как отделение от государства, было известно давно), существуют не только территориальные, но и иные формы самоопределения этносов (с. 63). В частности, в качестве такой формы детально рассматривается общественное объединение – национально-культурная автономия (с. 241 и след.);

- право этноса на отделение от государства (при условии компактного расселения, некоторых других обстоятельств, например численности) признается, но оно не может иметь одностороннего характера (с. 64);

- самоопределение этносов имеет отнюдь не только форму разделения, обособления (создание этнических субъектов федераций, территориальных автономий и др.), но и форму объединения, создания единых сообществ и государств (с. 141). Территориальная автономия, равно как и этнический субъект федерации, – не только нечто особенное, но и общее в едином государстве (с. 90). Объединение тоже может быть формой самоопределения этносов. В этой связи Т.Я. Хабриева детально анализирует в гл. 4 «федеративную модель самоопределения этносов» (такая формулировка впервые вводится в научный оборот);

- исторически первой и основной формой территориального самоопределения этносов в мире является создание унитарного государства. Эта форма дает широкие возможности для учета этнического фактора. Одна из наиболее распространенных форм такого учета – «установление официального многоязычия» (с. 88).

Не отвергая тезиса автора книги, на наш взгляд, при оценке роли официального многоязычия следует учитывать, что, видимо, оно может быть наиболее распространенной формой в унитарном государстве, особенно при разрозненном расселении этносов. При компактном поселении на первый план могут выдвигаться другие формы (о них, например о национально-территориальной автономии, говорит сам автор). В настоящее время этническая (религиозно-этническая и др.) территориальная автономия существует приблизительно в 20 странах, а официальное многоязычие – не более чем в семи-восьми. Да и не всегда последнее возможно. Например, язык саамов в Норвегии, Швеции, Финляндии не является официальным, хотя в Финляндии есть второй официальный язык (шведский) для менее чем 50 тыс. жителей.

Формы территориальной и иной автономии, самоопределения, самоорганизации этносов не вечны, они могут быть взаимозаменяемыми (с. 257).

Субъект федерации (независимо от того, имеет он или нет этнический характер) является «государственным образованием», его власть в пределах установленной компетенции – «публичная власть» (с. 162). В этой связи целесообразно было бы проанализировать формулировку ст. 5 Конституции РФ о республиках в составе Российской Федерации как государствах и положения ст. 77 и др. о государственной власти субъектов РФ, но этого автор не делает.

Право на самоопределение (включая возможность отделения) в федеративном государстве имеет не субъект федерации (штат, кантон, провинция и др.), а этнос, населяющий этот штат (территорию); при этом должны применяться соответствующие правовые процедуры, предусмотренные конституцией и законодательством.

Самоорганизация этносов в форме общественного объединения национально-культурной автономии может использоваться не только разобщенно проживающим этносом, как иногда принято думать, но и тогда, когда он живет компактно, в том числе когда он создал субъект федерации или территориальную автономию. Особое значение национально-культурная автономия имеет для разрозненно проживающих этносов, поскольку исключаются многие иные формы.

Формулирование таких принципиальных выводов (даже при несогласии с автором по некоторым вопросам) явственно обнаруживает высокое научное содержание данного исследования.

Делая общие выводы, Т.Я. Хабриева, как правило, отмечает особенности России, чего, правда, не сделано при рассмотрении вопроса о территориальной автономии – и это при том, что в России изданы объемные труды, в которых утверждается, что Еврейская автономная область и автономные округа есть территориальные автономии (в действительности это субъекты РФ, сохранившие лишь прежние названия).

В работе хорошо представлен анализ событий последних десятилетий в связи с сецессией (их попыток) отдельных этносов (частей) в некоторых государствах и тех правовых форм, в которые такие события облекались (Малайзия, Индонезия, Канада, Эфиопия и др.). Целесообразно было бы упомянуть о заявлениях в 2009–2010 гг. лидеров партий Гренландии и Шотландии о возможности референдумов по вопросу сецессии этих частей государств.

Некоторые проблемы остались вне детального анализа автором (например, вопросы о суверенитете федерации и ее субъектов). Этот вопрос по-прежнему обсуждается в некоторых странах, да и в отдельных конституциях (Мексика, Швейцария) есть формулировки о суверенитете субъектов федераций, которые требуют тщательного юридического анализа (на с. 157 этому посвящены три строки). В гл. 6 был бы уместен дополнительный анализ Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. (следует учесть, что Россия при голосовании на Генеральной Ассамблее ООН воздержалась). В работе представлена в основном оценка резерваций для коренных народов в США и Австралии.

Книга написана хорошим, четким языком. Имеются, однако, некоторые погрешности. На с. 87 автор пишет: «В Японии Мейдзине... стремились ввести весьма различные островные языки...». Неискушенный читатель может подумать: какие ловкие эти Мейдзи! На деле речь идет об особой эпохе развития Японии. Но такие неудачные речевые обороты единичны.

Исследование Т.Я. Хабриевой уже с интересом встречено читателем, оно обсуждается в научных и педагогических коллективах и, несомненно, будет иметь долговременный эффект.

Справочная информация

Том 1

1. Телеологическое (целевое) толкование советского закона
2. Толкование Конституции Российской Федерации
3. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права

Том 2

1. Конституционный контроль
2. Правовая охрана конституции
3. Теория современной конституции

Том 3

1. **Национально-культурная автономия в Российской Федерации**
2. **Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование**

Том 4

- Миграционное право России: теория и практика

Том 5

1. Конституционная реформа в современном мире

2. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении

Том 6

1. Теория толкования права
2. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства

Том 7

- Теория конституции

Том 8

1. Федерализм и вопросы этно-культурного самоопределения
2. Миграционное право
3. Глобализация и интеграционные процессы

Том 9

1. Институты государственной власти и местного самоуправления
2. Парламентское право
3. Правосудие

Том 10

1. Право и экономика
2. Право и антикоррупционная политика

Reference information

Volume 1

1. Teleological (target) interpretation of the Soviet law
2. Interpretation of the Constitution of the Russian Federation
3. The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law

Volume 2

1. Constitutional Review
2. Legal Protection of the Constitution
3. Theory of the Modern Constitution

Volume 3

1. **National-Cultural Autonomy in the Russian Federation**
2. **Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study**

Volume 4

- Migration Law of Russia: Theory and Practice

Volume 5

1. Constitutional Reform in the Modern World

2. "Color Revolutions" and "Arab Spring" in the Constitutional Dimension

Volume 6

1. Theory of Interpretation of Law
2. Law-Making Theory. Concepts of Legislative Development

Volume 7

- Theory of the Constitution

Volume 8

1. Federalism and the issues of ethno-cultural self-determination
2. Migration law
3. Globalization and integration processes

Volume 9

1. Institutions of State Power and Local Self-Government
2. Parliamentary Law
3. Justice

Volume 10

1. Law and Economics
2. Law and Anti-Corruption Policy

Талия Ярулловна Хабриева

Избранные труды в 10 томах

Том 3

Монографии

**НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ
АВТОНОМИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ЭТНОСОВ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

Подписано в печать
Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 31,0.
Тираж 100 экз. Заказ №

Издатель – Российская академия наук

Публикуется в авторской редакции

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН) и
распространяется бесплатно

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.