

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФГАОУ ВПО «Российский государственный  
профессионально-педагогический университет»

**М. В. Сумачева**

**ПРАВО НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ  
И ФОРМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Монография**

Екатеринбург  
РГППУ  
2013

УДК 323.17  
ББК Х910.12  
С89

**Сумачева, М. В.**

С89      Право народов на самоопределение и формы его реализации в Российской Федерации: монография / М. В. Сумачева. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2013. 119 с.  
ISBN 978-5-8050-0526-9

Рассматриваются проблемы реализации конституционного права народов России на самоопределение. Особое внимание уделяется анализу и сопоставлению различных форм реализации данного права в Российской Федерации.

Монография адресована специалистам в области конституционного права, истории России; будет полезна для студентов и аспирантов, преподавателей, для всех, кто интересуется проблемами прав человека и их реализации в Российской Федерации.

УДК 323.17  
ББК Х910.12

Рецензенты: доктор юридических наук, профессор М. С. Саликов (ФГБОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия»); доктор исторических наук, профессор Г. Е. Корнилов (ФГБОУ ВПО «Уральский государственный педагогический университет»); кандидат исторических наук, доцент Н. Г. Суровцева (ФГАОУ ВПО «Российский государственный профессионально-педагогический университет»)

ISBN 978-5-8050-0526-9

© ФГАОУ ВПО «Российский  
государственный профессионально-  
педагогический университет», 2013  
© Сумачева М. В., 2013

*Посвящается самому близкому и дорогому для меня человеку – моей мамочке Суриной Юлии Николаевне*

## **Введение**

Право народов на самоопределение является одним из фундаментальных конституционных прав. Значимость данного права выражается прежде всего в том, что его реализация напрямую затрагивает основы государственного устройства, организации власти и системы управления. К тому же субъектами реализации данного права являются целые этнические общности, объединенные одной культурой, языком и, как правило, религией. Такие общности способны оказывать значительное воздействие на общественное мнение, на реализацию государством внутренней политики.

Актуальность исследования обусловлена особенностями государственного устройства Российской Федерации и этнического состава ее населения. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., на территории Российской Федерации проживают более 180 этносов и этнических групп<sup>1</sup>. Таким образом, Российская Федерация по этническому составу населения входит в число самых многонациональных государств в мире, причем подавляющее большинство этносов и этнических групп России являются коренными относительно территории своего компактного проживания.

Высокая степень полиэтничности неизбежно порождает проблему этнического самоопределения как на индивидуальном, так и на более высоком, коллективном, уровне. А реализация права этносов на самоопределение, в свою очередь, требует такой формы государственного устройства и такой организации государственной власти, которые обеспечили бы эту реализацию в полной мере. Нерешенность проблемы реализации коллективного права на этническое самоопределение неизбежно порождает межэтническую напряженность в обществе и способна привести к возникновению межэтнических конфликтов.

---

<sup>1</sup> Окончательные итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Национальный состав населения Российской Федерации. URL: [www.perepis-2010.ru/results\\_of\\_the\\_census/results-inform.php](http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php).

Россия в различные периоды своей истории по-разному выстраивала политику в отношении входящих в ее состав этносов и этнических групп. К началу XX в. – периоду, характеризовавшемуся ростом этнического самосознания народов, – наше государство вплотную подошло к необходимости внутренней реорганизации системы государственной власти и управления таким образом, чтобы удовлетворить потребности максимального числа социальных групп, в том числе и этносов. Созданный в 1920-х гг. СССР стал уникальной попыткой воплощения в жизнь всех чаяний этносов, проживавших на территории исчезнувшей Российской империи.

Основной формой реализации права народов на самоопределение в СССР стало национально-государственное образование – республика. Российская Федерация впоследствии унаследовала от Советского Союза эту форму. Республика в 1918–1920-е гг. решала определенные политические и правовые задачи, связанные с государственным строительством. Однако в современных условиях достаточно высокая степень дисперсности расселения этносов и многонациональный состав республик делают затруднительным их этническое самоопределение в форме территориального, а тем более государственного образования. Сегодня наряду с этногосударственными и этнотерриториальными формами в Российской Федерации действует новая форма реализации права на самоопределение – национально-культурная автономия. Кроме того, в силу различного численного состава этносов и наличия большого количества малочисленных народов особая роль в реализации их коллективных прав отводится органам местного самоуправления. Немалое значение для сохранения и развития этноса имеет и территория традиционного природопользования.

Возможность выбора форм и способов реализации этносом права на самоопределение в условиях полиэтничности является залогом устойчивости Российской Федерации, сохранения ее территориальной целостности и стабильности в обществе. Изучение данной темы позволит выработать оптимальные пути совершенствования современного российского законодательства, направленного на сочетание всех форм реализации права на самоопределение и обеспечивающего развитие и процветание всех этносов, входящих в состав Российской Федерации.

В юридической науке право народов на самоопределение является одним из наиболее изучаемых и при этом вызывающим большое количество споров. Споры ведутся преимущественно вокруг терминологии, а также по поводу форм и пределов реализации данного права. Большинство исследователей вполне закономерно проводят сравнительный анализ международного и российского законодательства и выявляют противоречия, которые не позволяют Российской Федерации, в частности, ратифицировать целый ряд международных правовых актов.

Проблема реализации прав человека всегда привлекала внимание большого количества специалистов, что обусловлено ее фундаментальным значением как для конституционного права, так и для российской системы права в целом. Исследований, в той или иной степени посвященных формам реализации конституционного права российских народов на самоопределение, так много, что мы считаем нужным кратко проанализировать лишь некоторые из них, разделив их на несколько групп.

В первую группу входят исследования, посвященные общему анализу прав человека. Среди большого количества работ на данную тему определенным интересом представляют учебные пособия, посвященные правам человека. Этот интерес обусловлен тем, что учебный материал, изложенный в них, является систематизированным обобщением уже существующих исследований по проблеме прав человека и народов и, следовательно, дает более или менее полную картину содержания и реализации данных прав. Наибольший интерес представляют учебные пособия «Права человека и народов» под редакцией С. А. Глотова и «Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции» К. А. Экштайна<sup>1</sup>. В них права человека и народов классифицированы, проанализированы их субъекты, объекты, отражены особенности реализации каждой группы прав, в том числе и права народов на самоопределение.

Проблема прав народов Российской Федерации затронута в статье М. П. Фомиченко «К вопросу о правах народов в РФ», в кото-

---

<sup>1</sup> Права человека и народов: учеб. пособие / С. А. Глотов [и др.]; под ред. С. А. Глотова. М.; Саратов, 2006. 327 с.; *Экштайн К. А.* Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции: учеб. пособие. М., 2004. 496 с.

рой автор уделяет внимание преимущественно различным значениям понятия «народ» в русском языке, а также разным трактовкам понятия «права народов» в российском и международном праве<sup>1</sup>. Автор также обращается к исторической составляющей данной проблемы – рассматривает реализацию права российских народов на самоопределение в XX в. Вопрос же о проблемах реализации прав народов в условиях современного российского федерализма М. П. Фомиченко оставляет без особого внимания.

Отдельную группу исследований, посвященных правам народов, составляют исследования о праве народов на самоопределение. В последнее десятилетие эта тема приобрела особую популярность, что объясняется, вероятно, обострением территориальных споров между различными этносами на рубеже XX–XXI вв., плохой урегулированностью взаимоотношений этносов и государства в международном праве и необходимостью достижения компромисса между правом этноса на самоопределение и принципом сохранения территориальной целостности государства.

Общий анализ права на самоопределение содержат работы С. Ю. Биджевой, Т. Л. Евменовой, И. М. Кислицына, П. А. Ключева, П. А. Оля, М. В. Сальникова, А. Н. Тарасова, М. А. Фадеичевой<sup>2</sup>. М. А. Фадеичева четко разделяет право на самоопределение человека и право на самоопределение народа и более детально рассматривает проблему этнического самоопределения человека и гражданина. Исследования М. А. Фадеичевой интересны тем, что она раскрывает проблему с точки

---

<sup>1</sup> *Фомиченко М. П.* К вопросу о правах народов в РФ // Новое в российском и международном праве. М., 2005. Вып. 5. С. 121–170.

<sup>2</sup> *Фадеичева М. А.* Право человека и гражданина на этническое самоопределение // Онтология и аксиология права: материалы Междунар. науч. конф. Омск, 2003. С. 159–164; *Кислицын И. М.* Реплика (относительно права нации на самоопределение) // Актуальные проблемы юридической науки и практики: тез. докл. науч. конф.: в 2 ч. Пермь, 2004. Ч. 2. С. 6–12; *Ключев П. А.* Право народа на самоопределение // Актуальные проблемы формирования правового государства в России: материалы Всерос. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Уфа, 2006. Ч. 1. С. 228–233; *Евменова Т. Л.* Философская сущность самоопределения // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2001. № 1. С. 14–27; *Биджева С. Ю.* Становление и эволюция самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России // История государства и права. 2002. № 3. С. 16–21; *Тарасов А. Н.* Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип // Свободная мысль – XXI. 2002. № 9. С. 56–74.

зрения философского осмысления как отдельного термина, так и отдельного социального явления. Так, под самоопределением человека автор фактически понимает этническую самоидентификацию – свободное определение человеком и гражданином своей этнической принадлежности.

Т. Л. Евменова сосредоточивает внимание преимущественно на философском аспекте самоопределения, раскрывает понятие и сущность такого сложного явления, как самоопределение народа, устанавливает прямую зависимость степени развитости внутренней структуры и содержания явления самоопределения, состояния этого явления от того или иного отдельного человека, отдельного человеческого сообщества, отдельного общества и человеческого общества в целом. Представляет интерес и проведенный автором анализ понятия «самоопределение» в англоязычной и французской научной литературе, позволивший выявить разногласия в трактовке данного термина.

В статье И. М. Кислицына, названной автором «Реплика» и являющейся, по сути, реакцией на заявление специального представителя Президента в Чеченской Республике Абдул-Хакима Султыгова о том, что чеченцы всегда находились вне поля демократического самоопределения и развития, содержится интереснейший историко-правовой анализ процесса самоопределения народов России в XX в. Доказывая тот факт, что чеченцам неоднократно предоставлялась широкая возможность этнического самоопределения, И. М. Кислицын прослеживает весь путь становления этнотерриториальной формы реализации права российских народов на самоопределение.

Исследования П. А. Ключева, А. Н. Тарасова, П. А. Оля и М. В. Сальникова также посвящены праву народов на самоопределение и содержат в основном терминологический анализ понятий «народ», «самоопределение» и др. В данных работах рассматривается эволюция идеи правовой государственности в контексте реализации права народов на самоопределение, проблема правосубъектности этнических общностей как условие самоопределения. Затрагиваются также некоторые вопросы этнического самоопределения в современной России. А. Н. Тарасов, рассматривая российские «традиции» этнического самоопределения, особое внимание уделяет международному опыту реализации права народов на самоопределение.

Анализу феномена самоопределения наций посвящен и ряд статей в научных журналах. Прежде всего следует отметить статью Л. М. Карапетяна «Грани суверенитета и самоопределение народов», опубликованную еще в 1993 г. в журнале «Государство и право»<sup>1</sup>. В период «парада суверенитетов» известный ученый раскрывает философско-правовое содержание понятий суверенитета и самоопределения народов, обозначает проблемы соотношения правовых статусов коренной нации и многонационального народа, а также соотношения права народов на самоопределение и необходимости сохранения территориальной целостности суверенных государств. В итоге автор приходит к выводу о необходимости индивидуального подхода к решению вопроса о самоопределении каждого отдельного этноса, поскольку различные этносы находятся в разной конкретно-исторической и конкретно-политической ситуации.

Последующие статьи, посвященные феномену этнического самоопределения, приходятся уже на период 2000–2008 гг., когда, во-первых, проявились результаты государственно-политического строительства Российской Федерации в 1990-х гг., во-вторых, произошли некоторые изменения политического вектора страны. Наметилось желание заново определить сущность этнической идентичности и ее соотношение с государством. Открыли новую серию исследований А. Г. Хабибуллин и Р. А. Рахимов статьей «Государственная идентичность как элемент правового статуса личности», в которой была поднята проблема государственной идентичности россиян, находившейся в состоянии глубочайшего кризиса, явившегося, в свою очередь, результатом распада СССР<sup>2</sup>. Авторы соотносят понятия государственной идентичности и этнической идентичности, считая последнюю одной из основ идентичности государственной.

Ряд исследователей посвятили свои работы другому аспекту идентичности – этнокультурному. Так, С. В. Поленина анализирует соотношение мультикультурализма и прав человека в условиях глобализации, т. е. в ситуации усиления глобальных миграционных волн и обострения проблемы культурной адаптации мигрантов в ряде

---

<sup>1</sup> *Карапетян Л. М.* Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 13–22.

<sup>2</sup> *Хабибуллин А. Г., Рахимов Р. А.* Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. 2000. № 5. С. 5–11.

стран<sup>1</sup>. При этом особое внимание уделено мусульманскому праву и его соотношению с современными формами реализации этнокультурных, религиозных и иных прав человека. Стремление к собственной этнокультурной и религиозной идентификации, отсутствие возможности реализовать свои культурные права, по мнению автора, способны дестабилизировать обстановку в государстве. Причем это может произойти в результате не только непродуманной миграционной политики, но и неурегулированности в отношениях между коренными этносами и религиозными конфессиями.

Н. И. Кочетыгова обращается к российской специфике многокультурности как одной из ключевых черт российской государственности<sup>2</sup>. Осуществляя анализ проблемы, автор исходит из идеальной модели российского государства, говоря о внутренней культурной нацеленности на плюрализм, а не на ассимиляцию. В качестве примера внутреннего плюрализма Н. И. Кочетыгова приводит организацию законодательной власти Дагестана, где в парламенте представлены все народы республики. К сожалению, оставлены без внимания и исследованные этнодемографами реальные ассимиляционные процессы, происходившие в России в течение практически всего XX в. и протекающие до сих пор, и исчезновение в силу ряда причин некоторых малых народов Крайнего Севера. Кроме того, следует признать, что существующий мультикультурализм в итоге не привел к компромиссу между всеми этносами и этническими группами страны. Доказательство тому – небывалый рост националистических движений.

Тема реализации конституционного права народов на самоопределение нашла отражение и в материалах конференций. Так, в частности, в 1993 г. состоялся российско-украинский симпозиум, посвященный взаимосвязи и взаимовлиянию национальных проблем и реализации прав человека<sup>3</sup>. В сложных социально-экономических и политических условиях, в которых оказались оба молодых государства,

---

<sup>1</sup> Поленина С. В. Мультикультурализм и права человека в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 5. С. 66–77; *Ее же*. Проблема национально-культурной идентичности в свете взаимодействия правовых систем современности // Государство и право. 2008. № 1. С. 37–43.

<sup>2</sup> Кочетыгова Н. И. Многокультурность как характерная черта российской государственности // Государство и право. 2006. № 11. С. 86–88.

<sup>3</sup> Национальные проблемы и права человека: сб. материалов конф. Харьков; Москва, 1993. Вып. 2. 252 с.

в условиях обострения межэтнических конфликтов необходимо было осмыслить пути реализации прав человека и народов. Реализация этих прав рассматривалась как панацея от дальнейшего развития событий по негативному сценарию, как средство смягчения обострившихся конфликтов и профилактики возникновения новых.

В 2001 г. в Томске состоялась конференция «Государственная власть и права человека»<sup>1</sup>. Организаторы конференции поставили перед собой задачу рассмотреть действующий к этому времени в течение восьми лет конституционный механизм реализации прав человека и проанализировать проблемы, возникающие в процессе его применения органами государственной власти.

Во вторую группу входят исследования, посвященные истории реализации коллективных этнических прав в России. Среди исследований, раскрывающих правовые аспекты этнической политики государства в дореволюционный период, большой интерес представляют работы, в которых освещается внедрение российского законодательства в землях, заселенных «туземцами». Здесь, в частности, следует отметить статью Н. М. Яковлева «Значение прогрессивного российского законодательства для Якутии после ее присоединения к России», в которой автор обстоятельно анализирует правовые аспекты перехода земель якутов под власть русского государя, особенности самоуправления якутов, структуру царской администрации в новоприсоединенной Якутии и должностные полномочия царских чиновников в этих землях<sup>2</sup>. Рассматривается также правовой статус якутов с учетом сохранявшегося у них кочевого образа жизни, налоговые (точнее, ясачные) взаимоотношения народа Саха с российской государственной властью. Автор отмечает, что в целом российское законодательство оказало позитивное влияние на хозяйственную и социальную жизнь коренных народов Сибири. Удачно взаимодействуя с обычным правом, оно способствовало сохранению национального языка и культуры коренных народов Якутии, содействовало развитию у них системы местного самоуправления, формируя тем самым навыки защиты и реализации своих этнических прав.

---

<sup>1</sup> Государственная власть и права человека: материалы науч.-практ. конф. Томск, 2001. 316 с.

<sup>2</sup> Яковлев Н. М. Значение прогрессивного российского законодательства для Якутии после ее присоединения к России // Государство и право. 2004. № 10. С. 92–99.

Что касается исследований, посвященных периоду первой четверти XX в., то следует прежде всего отметить труды известного специалиста в области истории государственного строительства О. И. Чистякова. В своих работах «Конституция РСФСР 1918 г.» и «Становление “Российской Федерации” (1917–1922)» он раскрывает механизм формирования Советского государства как федерации, построенной по национально-государственному признаку<sup>1</sup>. Автор со ссылками на архивные источники анализирует роль народов, чьи «места компактного проживания» вошли в состав Советской России, а впоследствии и СССР, в строительстве автономных единиц и республик. В исследованиях прослеживается вступление народов бывшей Российской империи в борьбу за свои этнические права, в политические процессы государственного строительства. Интересно, что О. И. Чистяков в работе, посвященной становлению Российской Федерации, делает вывод о том, что и современная федеративная модель России образца 1993 г. далека от «классической» федеративной модели государства. Автор отмечает «запутанность» ее структуры, нелогичность наделения суверенитетом лишь части субъектов при объявленном равенстве всех субъектов Федерации. В конце концов он заявляет о том, что «России вообще не нужна никакая федерация, при той пестроте этнического состава и сложности чисто географической конструкции, которая свойственна нашей стране, создать федерацию в подлинном смысле этого слова невозможно... Наличие национально-государственных образований в составе России препятствует установлению равноправия ее членов»<sup>2</sup>. Как бы отвечая на вопрос «Что же делать с коллективными этническими правами в российских условиях?», О. И. Чистяков предлагает модель государства с автономными образованиями.

Большой интерес также представляет опубликованная в журнале «Государство и право» в 1997 г. в сокращенном варианте работа П. Сорокина «Автономия национальностей и единство государства» (1917), в которой известнейший русский социолог резко выступает против предоставления российским народам права на создание собственных государств с возможностью их отделения от России<sup>3</sup>. П. Сорокин

---

<sup>1</sup> Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 г. М., 2003. 224 с.; *Его же*. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). М., 2003. 352 с.

<sup>2</sup> Чистяков О. И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). С. 343.

<sup>3</sup> Сорокин П. Автономия национальностей и единство государства / подг. к публ. М. Т. Лихачев) // Государство и право. 1997. № 10. С. 94–96.

отмечает, что такой путь построения государства – верная дорога к его распаду, и настаивает на необходимости создания национальных автономий, или национального самоуправления.

Более позднему периоду посвящено исследование Л. П. Белковец «Правовые аспекты национальной политики СССР в годы Великой Отечественной войны и в первое послевоенное десятилетие», в котором автор рассматривает правовой статус немцев-спецпоселенцев в Советской России<sup>1</sup>. И хотя данная работа не относится напрямую к теме нашего исследования (здесь не идет речь о праве немцев на самоопределение), однако определенный интерес представляют проанализированные автором правовые аспекты депортационной политики. Л. П. Белковец отрицает сам факт депортации немецкого этноса, называя этот процесс «переселением», не носившим преднамеренно репрессивного характера и полностью соответствовавшим Конституции 1936 г. и нормативным правовым актам. На основании этого автор делает вывод о том, что данные деяния советской власти не могут быть квалифицированы как геноцид. В 1954–1959 гг. режим спецпоселения был упразднен, и немцы получили определенную свободу.

Следует отметить статью А. В. Григорьевой «Основы становления федеративного устройства в России», в которой сделана попытка провести ретроспективный анализ развития России как федеративного государства со времен Ивана Грозного (правда, автор делает ссылку на исследования Н. М. Добрынина, увидевшего предпосылки российского федерализма во второй половине XVI в.)<sup>2</sup>. В итоге серьезного исследования, конечно, не получилось, но вышло неплохое «эссе» на тему бесконечного развития федеративных отношений в России. Создается впечатление, что автор хотела доказать, что иного пути, кроме как развитие федерализма, у России никогда не было. В работе представлен «линейный» путь развития российского федерализма от его «примитивных» форм к современной структуре государства и сложным системам взаимоотношений регионов с федеральным центром.

---

<sup>1</sup> Белковец Л. П. Правовые аспекты национальной политики СССР в годы Великой Отечественной войны и в первое послевоенное десятилетие // Государство и право. 2006. № 5. С. 106–113.

<sup>2</sup> Григорьева А. В. Основы становления федеративного устройства в России // Государство и право. 2009. № 10. С. 85–90.

Экскурс в историю самоопределения народов делает также С. Ю. Биджева<sup>1</sup>. Автор прослеживает процесс конституционного строительства России через призму реализации народами права на самоопределение.

Более подробно процесс становления и развития права российских народов на самоопределение в историческом разрезе описан в работе Н. Е. Павлова «Проблемы самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России»<sup>2</sup>.

Третью группу исследований составляют работы, в которых проанализирован этнический аспект российского федерализма. На различных этапах развития советской национальной государственности выходили исследования Е. И. Козловой, К. Д. Коркмасова, М. С. Саликова, Э. В. Тадевосяна и др., в которых освещались особенности и пути развития многонационального Советского государства, формы реализации прав народов в рамках советской системы права<sup>3</sup>.

Современная юридическая наука также уделяет большое внимание изучению природы и сущности российской государственности. Данная проблема анализируется в работе И. А. Конюховой «Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития», в которой автор подробно раскрывает проблемы становления и совершенствования конституционно-правовых основ федеративных отношений в России, посвятив отдельный параграф проблеме равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации<sup>4</sup>. Рассматривая формы самоопределения народов, И. А. Конюхова особое внимание уделяет анализу мирового опыта реализации

---

<sup>1</sup> Биджева С. Ю. Становление и эволюция самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России // История государства и права. 2002. № 3. С. 16–21.

<sup>2</sup> Павлов Н. Е. Проблемы самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России. Вязьма, 2004. 230 с.

<sup>3</sup> Коркмасова К. Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д, 1970. 167 с.; Тадевосян Э. В. Советская национальная государственность. М., 1972. 230 с.; Козлова Е. И. Национальная государственность в СССР // Тр. НЮЗИ. 1974. Т. 25. С. 23–28; Саликов М. С. Понятие Советского унитарного государства // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1988. С. 122–125; Его же. Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. 250 с.

<sup>4</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. 592 с.

сецессии как формы самоопределения народа и состоянию данного вопроса в отечественном праве. В итоге она приходит к выводу о том, что вопрос о сецессии как форме самоопределения можно ставить только в отношении тех народов, чье развитие в течение длительного исторического периода свидетельствует о невозможности их пребывания в составе конкретных государств. В целом же автор кратко определяет условия, при которых допустима та или иная форма самоопределения, и призывает народы взвешенно подходить к выбору формы своего самоопределения с обязательным учетом принципа территориальной целостности суверенного государства.

Отдельное исследование И. А. Конюхова посвятила самоопределению народов России как одному из основных принципов федерализма<sup>1</sup>. В нем автор рассматривает право народов Российской Федерации на самоопределение как главный гарант целостности нашего федеративного государства.

В числе исследований третьей группы необходимо отметить и курс лекций Л. М. Карапетяна «Федерализм и права народов»<sup>2</sup>, в котором автор заострил внимание на реализации прав народов в условиях российского федерализма, подробно проанализировав ее этнотерриториальные формы и связав ее с проблемой сохранения территориальной целостности Российской Федерации.

Представляет определенный интерес и исследование Л. А. Стешенко «Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие, X–XXI вв.» в той его части, которая посвящена правовым аспектам российской государственной политики в отношении этносов и этнических групп<sup>3</sup>. Л. А. Стешенко проводит анализ истории государственной политики в отношении российских народов, особый акцент делая на российской политике на Северном Кавказе. Обращается автор и к проблемам национально-государственного устройства Российской Федерации, фактически настаивая на необходимости сохранения существующего «порядка вещей» – иерархии субъектов РФ при сохраняющемся формальном их равенстве.

---

<sup>1</sup> Конюхова И. А. Право народов на самоопределение как принцип федерализма // Полит. наука. 2003. № 3. С. 167–186.

<sup>2</sup> Карапетян Л. М. Федерализм и права народов: курс лекций. М., 1999. 112 с.

<sup>3</sup> Стешенко Л. А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие, X–XXI вв. М., 2002. 384 с.

Тема этнических особенностей Российской Федерации затронута и в учебном пособии признанного специалиста в области федеративного устройства России Р. Г. Абдулатипова «Федералогия»<sup>1</sup>. Автор кратко обозначает исторические тенденции становления многонациональности России, выделяет основные периоды ее развития как многонационального государства и анализирует проявившиеся тенденции государственного устройства страны. Р. Г. Абдулатипов затрагивает и весьма «скользкий» вопрос конституционно-правового положения русских в России, не приводя, впрочем, своего варианта решения «русского вопроса» в Российской Федерации. Автор отмечает, что альтернативы многонациональному правовому федеративному государству в России нет и необходимо совершенствовать ту федерацию, которая уже сложилась.

Особенности российского федерализма и правовой статус субъектов РФ активно обсуждались и в периодических изданиях. В 1990-е гг., когда Российская Федерация находилась на этапе своего становления, исследователи рассуждали преимущественно о необходимости соблюдения принципа многообразия и гибкости форм национального самоопределения при создании основ нового российского федерализма, нахождения разумного баланса между территориальным и национально-территориальным принципами построения Федерации. В основном дискуссия развернулась вокруг правового статуса республики и проблемы реализации принципа равенства субъектов РФ. Так, В. Н. Синюков называет закрепление в Федеративном договоре трех типов субъектов РФ: национально-государственного, административно-территориального и национально-территориального – необходимым компромиссом, а национально-государственный статус региона, с его точки зрения, – средство получить преимущество для решения политических, экономических, культурных, этнических проблем конкретного народа<sup>2</sup>.

Б. С. Эбзеев и Л. М. Карапетян также предостерегают государственную власть от перехода к одной модели федерализма – территориальной, настаивая на том, что деление моделей федерализма на национальную и территориальную создано искусственно. Для них республики и автономии в составе Российской Федерации – некая данность,

---

<sup>1</sup> Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб., 2004. 320 с.

<sup>2</sup> Синюков В. Н. О форме федерации в России // Государство и право. 1993. № 5. С. 28–35.

и любая попытка их скоропалительного преобразования вопреки воле образующих их народов чревата негативными последствиями<sup>1</sup>. Их поддерживает и Э. В. Тадевосян, рассуждая о национальном нигилизме и необходимости построения договорных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, прежде всего республиками. Асимметричность Федерации, с точки зрения Э. В. Тадевосяна, – важный фактор стабилизации социально-политических процессов в стране<sup>2</sup>.

В 1995 г. в журнале «Государство и право» была опубликована статья Л. А. Морозовой<sup>3</sup>, к сожалению, оставшаяся незамеченной исследователями российского федерализма. Интерес представляют три уровня межэтнической конфликтности при построении российской государственности, выделяемые автором: первый – отношения Федерации – республики, второй – движение территорий за равное правовое положение с республиками, третий – личностно-бытовой, выливающийся в конфликт между коренным и некоренным населением. Л. А. Морозова подчеркивает постоянный характер межэтнической конфликтности, как бы изначально заложенной в человеческом социуме, в связи с чем исследователь настаивает на необходимости создания постоянно действующего государственного органа, в компетенцию которого должно входить разрешение межнациональных споров и конфликтов. Кроме того, панацеей от обострения этой изначально существующей конфликтности является учет интересов различных народов, пристальное внимание к специфическим потребностям каждого из этносов, выработка объединяющих их целей и идей.

К концу 1990-х гг. взгляды исследователей на дальнейшее развитие особой модели российского федерализма меняются. Столкнувшись с последствиями активного этногосударственного строительства на территории России, российская государственность переходит от договорной федерации к федерации конституционной. Пересматриваются и взгляды на правовой статус республики. Уже в 1999 г. И. А. Умнова отмечает неправомерность именованная в Конститу-

---

<sup>1</sup> *Эбзеев Б. С., Каранетян Л. М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 3–12.

<sup>2</sup> *Тадевосян Э. В.* Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. № 10. С. 3–14.

<sup>3</sup> *Морозова Л. А.* Национальные аспекты развития российской государственности // Государство и право. 1995. № 12. С. 11–18.

ции РФ республики «государством», поскольку государство – это этатическое, а не этническое понятие. Причиной трансформации бывших советских автономных республик в республики-государства исследователь называет сохраняющиеся «атавизмы модели Российской Советской Социалистической Федерации»<sup>1</sup>. Одним из серьезных противоречий концептуального характера И. А. Умнова считает попытку соединить национальный и территориальный факторы в государственном устройстве в том варианте, в котором они существуют до сих пор. Она справедливо отмечает, что национальный фактор во многом является у нас «квазинациональным», поскольку практически во всех национальных регионах страны титульная нация не имеет большинства.

А. Б. Габоев также критично относится к этнической государственности, отмечая в качестве существенного недостатка то, что механизм этнической государственности работает только там, где этническое меньшинство проживает в определенном районе и образует большинство населения. Такая этническая государственность совершенно не защищает представителей своего этноса, проживающих за пределами этой государственности<sup>2</sup>.

М. В. Глигич-Золотарева, анализируя процессы «разукрупнения» субъектов РФ, отмечает, что критерием объединения регионов должна быть экономическая целесообразность, а не этнические притязания. В связи с этим автор считает нормальным изменение статусов этнотерриториальных образований, их объединение с «территориальными» регионами<sup>3</sup>.

Солидарна с данными исследователями и И. А. Конюхова, отмечая в качестве оптимальной модели дальнейшего государственного строительства России движение от этнотерриториального устройства к территориальному. Автор считает, что этнический фактор оказывает разрушающее воздействие на государственность России, влияет на рост национализма. Немалая роль в разрушении государст-

---

<sup>1</sup> Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 11.

<sup>2</sup> Габоев А. Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. 2005. № 1. С. 28–33.

<sup>3</sup> Глигич-Золотарева М. В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10. С. 14–21.

венности отводится и наделению республик статусом государств. Такая асимметричность Федерации, закреплённая Конституцией, способствует разрушению государства. И. А. Конюхова отмечает, что лишь компактное проживание определенных национальностей, народов и этнических общностей обуславливает необходимость их самоопределения в допустимых для них формах<sup>1</sup>.

В. Ф. Степанов, осуществляя краткий экскурс в историю государственного строительства России в XX в., призывает учесть имеющийся исторический опыт и найти в условиях современного государственного строительства «золотую середину» в реализации этносами своего права на самоопределение. Так, автор отмечает, что и непродуманная автономизация национальных территорий, и недостаточный учет этнических факторов в организации государственного устройства в равной степени создают риск нестабильности государства<sup>2</sup>.

Сторонником «золотой середины» является и А. И. Порфирьев, отстаивающий в своей монографии «Национальный суверенитет в правовой природе российского федерализма» право российских народов на самоопределение при сохранении разумных пределов суверенизации их национально-территориальных образований<sup>3</sup>. Рассуждая о феномене этнического самоопределения в мировой истории и современном международном праве, он приходит к выводу о том, что переход от этнотерриториальной к территориальной организации устройства Российского государства возможен только после создания экономических, социальных и политических условий для отказа от рассмотрения этнических общностей в качестве субъектов реализации права на самоопределение в политических формах. При этом у этноса должен быть широкий выбор форм реализации права на самоопределение.

Современных исследований, посвященных отдельным формам реализации конституционного права народов Российской Федерации на самоопределение, очень немного. А ведь еще относительно недавно, в 1960–80-е гг., они достаточно активно изучались государствоведами. Так, в этот период публикуется целый ряд исследований, посвященных

---

<sup>1</sup> Конюхова И. А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2. С. 37–45.

<sup>2</sup> Степанов В. Ф. Российский менталитет и особенности российской государственности // Государство и право. 2007. № 4. С. 99–104.

<sup>3</sup> Порфирьев А. И. Национальный суверенитет в правовой природе российского федерализма. М., 2009. 296 с.

республике как национально-государственной форме самоопределения народов. К ним относятся работы М. А. Биндера, С. Р. Вихарева, З. Г. Еникеевой, Б. Л. Железнова, Ш. Ш. Ягудина<sup>1</sup>. Правовой статус автономной области исследовался А. П. Власовым, М. А. Митюковым<sup>2</sup>. Данные авторы изучали пути развития этнотерриториальных образований, совершенствования законодательства в этой области, занимались поисками оптимального варианта наиболее полной реализации права титульных наций на самоопределение без ущерба советской государственности и, разумеется, в рамках советского права.

К наиболее известным современным исследованиям следует отнести коллективную монографию «Асимметричность Федерации», изданную еще в 1997 г., в которой рассмотрены особенности становления России как федеративного государства и проведен сравнительный анализ правового статуса субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>. Особое внимание авторы уделили республикам, причем преимущественно их взаимоотношениям с федеральным центром. Анализ республики как формы реализации права народа на самоопределение практически отсутствует.

То же можно сказать и о вышедшем в этом же году исследовании Н. К. Филиппова «Республики в составе Российской Федерации: конституционные аспекты взаимоотношений»<sup>4</sup>. Автор анализирует преимущественно особенности правового статуса республик, разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, проблемы несоответствия ряда норм республиканских конституций Конституции РФ. Особенности реализации права народов на самоопределение в форме республики Н. К. Филипповым не рассматриваются.

---

<sup>1</sup> Еникеева З. Г. Автономная республика – советское социалистическое государство. М., 1964. 81 с.; Железнов Б. Л. АССР – высшая форма советской автономии. Казань, 1984. 144 с.; Биндер М. А. К вопросу о государственном суверенитете союзных республик // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. М., 1980. С. 88–91; Вихарев С. Р. К вопросу о формах национальной государственности в СССР и признаках отличия союзных и автономных республик // Вопросы советского государства и права. Минск, 1968. С. 29–36; Ягудин Ш. Ш. Автономная советская социалистическая республика. Казань, 1979. 76 с.

<sup>2</sup> Власов А. П. Развитие законодательства об автономных областях // Актуальные вопросы государства и права. Томск, 1972. С. 34–48; Митюков М. А. О правовом статусе автономной области в составе областей // Конституционное законодательство и вопросы государственного управления. Томск, 1987. С. 85–94.

<sup>3</sup> Асимметричность Федерации / под ред. А. А. Захарова. М., 1997. 139 с.

<sup>4</sup> Филиппов Н. К. Республики в составе Российской Федерации: конституционные аспекты взаимоотношений. Чебоксары, 1997. 156 с.

В современный период достаточно большой интерес у исследователей вызывает национально-культурная автономия. Как форма реализации права народов на самоопределение она исследовалась, в частности, Т. Я. Хабриевой и А. В. Маркитантовым. В 2003 г. Т. Я. Хабриева выпускает монографию «Национально-культурная автономия в Российской Федерации», а в 2006 г. – статью, в которой анализирует место национально-культурной автономии в системе российского федерализма<sup>1</sup>. А. В. Маркитантов затрагивает проблему государственной поддержки национально-культурных автономий, в частности ее конкретный аспект – разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в ходе осуществления такой поддержки<sup>2</sup>.

Оба автора рассматривают национально-культурную автономию как перспективную форму реализации народами своего права на самоопределение, однако признают наличие «слабых мест» в российском законодательстве, регулирующем создание и функционирование автономии.

В четвертую группу исследований входят работы, посвященные анализу отдельных субъектов реализации права на самоопределение.

Раньше всех в центр внимания исследователей попали так называемые национальные меньшинства. Еще в 1980-е гг. выходят работы М. С. Барбашовой, А. И. Кима и Ф. А. Муртазы-Оглы, в которых авторы детально исследуют правовой статус национальных меньшинств и выдвигают свои предложения по совершенствованию законодательства в данной области<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003. 252 с.; *Ее же*. Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект // Государство и право. 2006. № 9. С. 5–10.

<sup>2</sup> Маркитантов А. В. Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при государственной поддержке национально-культурной автономии // Законодательство субъектов Российской Федерации: замысел, реальность, перспективы: сб. докл. и выступлений науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2006. С. 147–151.

<sup>3</sup> Барбашова М. С. Вопрос о малых народностях и национальных меньшинствах в законодательстве и правовой литературе накануне Октября // Конституционное законодательство и государственное управление в условиях совершенствования социалистического общества. Томск, 1988. С. 78–85; *Ее же*. Национальные меньшинства по советскому государственному праву // Актуальные вопросы правоведения на современном этапе. Томск, 1986. С. 44–56; Ким А. И., Муртаза-Оглы Ф. А. Национальное меньшинство и этнографическая группа как субъекты советской автономии // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. Свердловск, 1982. С. 76–88.

В современных российских условиях, учитывая пропорциональное соотношение представителей различных этносов, к национальным меньшинствам можно отнести все этносы и этнические группы, кроме русского народа. В связи с этим исследователи не обошли вниманием терминологический анализ данного понятия, а также сравнительный анализ российской и зарубежной практики (Л. В. Андриченко)<sup>1</sup>. Особое внимание уделено проблеме защиты и реализации прав национальных меньшинств (В. А. Кряжков, В. Н. Немечкин, А. В. Скоробогатов)<sup>2</sup>.

Наиболее «популярным» среди исследователей субъектом реализации права на самоопределение являются коренные малочисленные народы. Такой интерес к данной группе народов объясняется, на наш взгляд, их слабой правовой защищенностью, наибольшей уязвимостью в силу малочисленности и особого типа хозяйствования, а также перспективой ратификации Российской Федерацией Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Так, в 1997 г. в Москве прошла конференция, посвященная правовому статусу коренных народов приполярных государств, в рамках которой анализировался и обобщался мировой опыт, а также обсуждались проблемы реализации прав северных народов в Российской Федерации<sup>3</sup>. В 2003 г. в Тюмени состоялся научно-практический семинар, посвященный обеспечению прав и свобод коренных малочисленных народов Севера. В сборнике, выпущенном по материалам этого семинара, были рассмотрены различные аспекты защиты коренных малочисленных народов, определены «слабые» места отечественного законода-

---

<sup>1</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в законодательстве зарубежных стран // Государство и право. 2002. № 3. С. 84–93.

<sup>2</sup> Кряжков В. А. Защита прав национальных меньшинств в конституционных судах РФ // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы Международн. конф., посвящ. 10-летию Конституц. суда РФ. М., 2002. С. 244–254; Скоробогатов А. В. Законодательное регулирование прав этнических меньшинств в Республике Татарстан // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений: сб. материалов науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2007. С. 219–225; Немечкин В. Н. Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 22 с.

<sup>3</sup> Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России: материалы Международн. конф. // Государство и право. 1997. № 8. С. 25–38.

тельства о коренных малочисленных народах, проведен анализ различных форм реализации права этих народов на самоопределение<sup>1</sup>.

Пожалуй, самым крупным специалистом в области прав коренных малочисленных народов Крайнего Севера является В. А. Кряжков, рассмотревший в своих исследованиях практически все аспекты их правового статуса, а также проблемы совершенствования законодательства, регулирующего положение этих народов<sup>2</sup>. Большой интерес представляют исследования, посвященные различным вариантам реализации коренными малочисленными народами Крайнего Севера права на самоопределение, права на участие в работе представительных органов государственной власти. В своих работах В. А. Кряжков выступил сторонником создания коренными народами этнотерриториальных образований как формы сохранения этнической идентичности посредством приобретения этносом публично-правового статуса, который, в свою очередь, способствует мобилизации ресурсов для сохранения этносом своей культуры. Объединение этнических автономий с «материнскими» субъектами РФ, по мнению В. А. Кряжкова, привело к упразднению автономии малых народов, а создание административно-территориальных единиц с особым «этническим» статусом не смогло заменить автономию.

---

<sup>1</sup> Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: материалы науч.-практ. семинара / отв. ред. Г. Чеботарев. Тюмень, 2003. 135 с.

<sup>2</sup> Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. 560 с.; *Его же*. Судебная защита прав коренных малочисленных народов Севера: особенности и их обеспечение // Государство и право. 2009. № 11. С. 29–36; *Его же*. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. 2008. № 1. С. 44–51; *Его же*. Право пользования землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы) // Государство и право. 2008. № 12. С. 82–90; *Его же*. Права коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. 2007. № 3. С. 26–33; *Его же*. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. 2000. № 1. С. 20–25; *Его же*. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. 1999. № 4. С. 95–102; *Его же*. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С. 18–23; *Его же*. Право коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. 1996. № 1. С. 61–72; *Его же*. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 3–12.

Проблеме самоопределения коренных малочисленных народов посвящены и исследования Л. В. Андриченко, Б. В. Бабина, М. Р. Мухьярова, Е. В. Прохоренко, С. Н. Харючи и др.<sup>1</sup> Ученые затрагивают различные аспекты реализации прав коренных малочисленных народов на самоопределение: от их общей характеристики как субъектов самоопределения (Б. В. Бабин) до представительства этих народов в органах публичной власти (М. Р. Мухьяров), развития законодательства о защите их прав (С. Н. Харючи), разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни данных этносов (Л. В. Андриченко).

В отличие от проблемы самоопределения этнических меньшинств, коренных малочисленных народов проблема самоопределения самого большого этноса – русского – осталась вне внимания исследователей. Это обусловлено тем, что перед русскими в силу их многочисленности не стоит проблема сохранения и развития своего языка (являющегося государственным в Российской Федерации), культуры (она и так доминирует практически на всей территории страны), традиционных форм хозяйствования.

Практически единственным исследователем, обратившимся к проблеме самоопределения русского народа, является А. Н. Кокотов. В своей монографии «Русская нация и российская государственность» он рассуждает о праве русских на внешнее самоопределение при реализации их этнического суверенитета и о соотношении этнического суверенитета русских и суверенитета других этносов Российской Феде-

---

<sup>1</sup> *Андриченко Л. В.* Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журн. рос. права. 2008. № 5. С. 28–37; *Харючи С. Н.* Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журн. рос. права. 2006. № 7. С. 13–22; *Прохоренко Е. В.* Правовая защита коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ямало-Ненецкого АО // Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, ХМАО и Ямало-Ненецкого АО: материалы регион. науч.-практ. конф. мол. ученых. Тюмень, 2001. С. 147–152; *Бабин Б. В.* Коренные народы как субъекты конституционного права Украины и России // Актуальные проблемы государства и права: сб. науч. ст. и сообщ. студентов, аспирантов и мол. ученых юрид. вузов. М., 2006. С. 13–15; *Мухьяров М. Р.* Проблемы представительства коренных малочисленных народов в представительных органах публичной власти // Проблемы реализации права в изменяющейся России: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень, 2007. Вып. 3, ч. 2. С. 87–92.

рации<sup>1</sup>. Автор отмечает, что «суверенитет русских как наднациональной общности... определяет современное государственное устройство России», но при этом наряду с русскими «правом на полноценное самоопределение, включая внешнее, обладают все самостоятельные укоренившиеся народы России»<sup>2</sup>.

Несмотря на огромное количество работ, посвященных истории и современным реалиям этнических аспектов российского федерализма и права отдельных этносов России на самоопределение, исследований, в которых была бы воссоздана комплексная картина истории и современного состояния реализации коллективных этнических прав, очень мало. Наиболее известной работой, посвященной правам народов в Российской Федерации, является монография М. П. Фомиченко «Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты)», в которой автор подробно анализирует историю прав народов в России, механизмы и формы их реализации<sup>3</sup>. М. П. Фомиченко приходит к выводу о том, что усовершенствование российского федерализма сможет помочь народам реализовать свои коллективные права<sup>4</sup>. Более того, автор настаивает на том, что в российских условиях только федеративная модель способна удовлетворить их интересы<sup>5</sup>.

В условиях роста напряженности в межэтнических отношениях и всплеска националистических идей и движений возникла насущная необходимость всестороннего анализа правового статуса российских народов, законодательного обеспечения реального равенства этносов в реализации своего права на самоопределение. Представленное исследование – одна из немногочисленных попыток комплексного подхода к анализу философских, исторических и правовых аспектов этничности в нашем обществе и ее реализации в условиях российского федерализма.

Нормативную основу исследования составили международные договоры: Атлантическая хартия (1941), Устав ООН (1945), Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960), резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суве-

---

<sup>1</sup> Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994. 126 с.

<sup>2</sup> Там же. С. 57–58.

<sup>3</sup> Фомиченко М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М., 2005. 404 с.

<sup>4</sup> Там же. С. 312.

<sup>5</sup> Там же. С. 299.

ренитет над естественными ресурсами» (1962), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970), Декларация о праве на развитие (1986), Венская декларация и программа действий (1993), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Конвенция № 107 МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» (1957), Рекомендация № 104 МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» (1957), Конвенция № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989); Конституция Российской Федерации (1993); законы Советской России: Декларация прав народов России (1917), Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (1918), Конституция РСФСР (1918); федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ, «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ, «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ; Земельный кодекс РФ; указы Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849, «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» от 12 мая 2009 г. № 537; законодательные акты субъектов Российской Федерации (Конституция Республики Башкортостан, Конституция Республики Татарстан, Конституция Чеченской Республики).

# Глава 1. СОДЕРЖАНИЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

## 1.1. Понятие самоопределения в современной науке

Прежде чем рассмотреть проблему этнического самоопределения, выявить его роль в современных общественных процессах, необходимо раскрыть философское содержание феномена самоопределения. Согласно «Новейшему философскому словарю», самоопределение (англ. *self-determination*) – процесс и результат выбора личностью своей позиции, целей и средств самоосуществления в конкретных обстоятельствах жизни; основной механизм обретения человеком свободы<sup>1</sup>.

Феномен самоопределения длительное время оставался для нас непонятным, чуждым элементом человеческой психологии. В советский период самоопределение было неактуально для социокультурной ситуации в условиях господства коммунистической идеологии. Вычленялась и обеспечивалась лишь сфера профессионального самоопределения (и то только в области выбора вида профессиональной деятельности).

Распад СССР и крушение идеологической системы в кратчайший период привели к резкому повышению актуальности проблемы самоопределения в самом широком понимании этого слова. Во-первых, нарастание глобальных изменений в обществе породило необходимость выработки каждым человеком собственного отношения к происходящему, т. е. самоопределение стало составной частью процессов, связанных с принятием человеком жизненно важных решений (от поиска новой работы до выбора депутатов в представительные органы власти). Во-вторых, был разрушен выстроенный в советское время идеологический барьер, который отделял советское «социальное пространство» от всего того, что составляет духовное богатство современного общества (достояние мировой культуры, философии, религии, искусства). В обществе, почти мгновенно оказавшемся на так называемом постсоветском пространстве, возникла острая потребность в переоценке истории собственного государства и своего народа, обострилась тяга к изучению собственной этнической культуры, языка, традиций.

---

<sup>1</sup> Новейший философский словарь. М., 2010. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf>.

В философии и психологии принято выделять несколько видов самоопределения, каждый из которых мы рассматривать не будем: это не входит в задачу данного исследования. Однако следует отметить, что базовым видом самоопределения является жизненное самоопределение. Смысл жизненного самоопределения – включение в систему ценностей, которые поднимают жизненную активность субъекта на принципиально иной уровень – уровень жизненного пути уже не столько человека как такового, сколько ценностей, с которыми он себя идентифицировал, заняв свою позицию в социокультурном пространстве. Занимая определенную позицию, предвосхищая свое будущее, осознавая свои реальные достижения и недостатки, человек стремится к самосовершенствованию посредством собственной деятельности, общения с другими людьми. Он выступает как субъект собственного развития, определяющий свою жизненную программу. У него возникает потребность в самосовершенствовании, в построении себя как личности. А расширение границ собственных возможностей есть управление развитием, которое можно описать формулой «самоопределение + самопреодоление». Самоопределение можно понимать как установление внутренних ограничений собственной деятельности, как расширение границ своих возможностей, направленных на реализацию замыслов, осуществляемых в рамках принятых ограничений. Саморазвитие обусловлено осознанием несовпадения Я-идеального и Я-реального, борьбой мотивов, преодолением недостатков через организацию деятельности и поведения. Суть процесса самоопределения и состоит в актах выявления и утверждения индивидуальной позиции в проблемных ситуациях, когда человек оказывается перед необходимостью альтернативного выбора и должен принимать экзистенциальные или прагматические решения. Результат самоопределения – нахождение человеком целей, направлений и способов активности, адекватных его индивидуальным особенностям, переход к формированию духовной самооценности, способности через целеполагание самобытно и самостоятельно реализовать свое природное и космическое предназначение.

Самоопределение можно рассматривать как своеобразную единицу творческого процесса развития личности. Концептуальная схема самоопределения описана как движение в четырех смысловых пространствах: ситуативном, социальном, культурном и экзистенциальном. По-

иск оснований для решений в проблемной ситуации в зависимости от типа самоопределения может разворачиваться как ситуативное поведение, направляемое обстоятельствами (ситуативное пространство); как социальное действие, детерминированное локальной целью (социальное пространство); как рефлексия собственной деятельности и придание ей статуса дела, вписываемого в некоторую культурную традицию (культурное пространство); как рефлексия бытия и соответственно движение в потоке вечных ценностей и вопросов (экзистенциальное пространство). Последовательная рефлексия действий, деятельности, бытия выступает в схеме в качестве способа самоопределения, побуждением к которому служат оценивание результатов ситуативного поведения, анализ результатов и последствий самостоятельной деятельности, установление ограничений собственных замыслов в процессе рефлексии их реализации. Кроме того, рефлексия служит ключом к реализации, средством интенсификации интеллектуальных функций (мышления, понимания, мыслекоммуникации, мыследействия)<sup>1</sup>.

По мнению Т. Л. Евменовой, с точки зрения философской сущности понятие «самоопределение» является одним из фундаментальных оснований человеческой деятельности как на уровне индивида, так и на уровне различных сообществ. Философская сущность, качественная особенность самоопределения базируется на том, что человек есть существо разумное, *homo sapiens*, а его сообщества суть живые сложные образования, синтезирующие в себе различные индивидуальные проявления родовой сущности человека. Сознание, осознанность деятельности, волеизъявление, целеполагание – именно эти компоненты разума определяют выбор человека и гражданина, выбор человеческих сообществ, больших и малых социальных групп – от семей до государства, от племен до наций. Наряду с объективным миром вещей и явлений именно выбор лежит в основе их самоопределяющегося поведения, самоопределяющейся деятельности, в основе их самоопределения как такового<sup>2</sup>.

Именно самоопределение человека и сообществ людей во взаимодействии с объективным миром вещей и явлений порождает обстоятельства и отношения, представляющие собой объективно-субъективные и идеально-материальные результаты данного взаимодействия, ко-

---

<sup>1</sup> Новейший философский словарь.

<sup>2</sup> Евменова Т. Указ. соч.

торые творят историю. Наряду с жизнью, развитием, культурой самоопределение человека и гражданина, человеческих сообществ, человечества в целом является краеугольным камнем бытия человеческой цивилизации, ее фундаментальным правом. Более того, не только краеугольным камнем и правом, но и тем внутренним источником, двигателем, который делает каждое из этих оснований и прав живой реальной сущностью, а все их вместе взятые – живым реальным бытием.

От степени развитости – богатства или бедности – внутренней структуры и содержания явления самоопределения, от состояния этого явления зависит качество отдельного человека или человеческого сообщества. Незрелость явления самоопределения человека, гражданина, общества, по мнению Т. Л. Евменовой, позволяет говорить о той или иной форме тирании, деспотизма, тоталитаризма, присущих исследуемому обществу. Следовательно, незрелость явления самоопределения народа может означать, что исследователь имеет дело с той или иной формой авторитарного или тоталитарного общества, пораженного, кроме того, метастазами шовинизма имперской титульной нации, препятствующей реализации другими этносами и этническими группами своих коллективных этнических прав.

## **1.2. Принцип права наций на самоопределение в международном праве**

Современные гуманитарные, социальные и правовые науки, рассматривая проблему самоопределения, структуру данного понятия и явления, активно ведут речь о самоопределении народов и наций, а точнее, о праве народов на самоопределение (международное право), о роли, месте, содержании этого права в системе международной политики и международных отношений в рамках Организации Объединенных Наций.

Так, в гл. 1, ст. 2 Устава ООН отмечается, что это международное сообщество намерено «...развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов...»<sup>1</sup>. В ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в ст. 1 Международного пакта

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. 12. С. 14.

о гражданских и политических правах выделяется именно это явление, явление самоопределения народов, и подчеркивается право народов на самоопределение. «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие»<sup>1</sup>.

История постоянно имеет дело с различными проявлениями феномена самоопределения уже сложившихся государств. Именно в этом – один из источников и одно из свидетельств истории как постоянного движения, как процесса бесконечного развития, в котором и самоопределение есть не нечто раз и навсегда данное, а постоянный процесс изменений. В результате, изменяя (обедняя или совершенствуя) ранее реализованное самоопределение, одни государства ведут общество по пути деградации, другие – по пути прогрессивного развития. Одни государства, меняя курс самоопределения, вступают в конфронтацию с обществом или его значительной частью, другие, наоборот, идут к согласию, консенсусу с ним. Одни мирным или насильственным путем приходят к установлению тоталитарных и авторитарных форм государственного правления, другие – к установлению различных форм демократической организации жизни общества.

Отмечая сложность структуры явления и понятия самоопределения, многообразие и богатство его содержания, мы должны, тем не менее, осуществить анализ такого особенного проявления феномена самоопределения, как самоопределение народа в системе международной политики, международного права, анализ самоопределения народа как феномена политики и права.

История дает многочисленные основания для утверждения о том, что все государственные формы демократического устройства общества так или иначе связаны с выражением всеобщей воли народа, с самоопределением народа как феноменом прежде всего демократической внутренней политики, с ее нормами, стандартами и законами, отраженными и закрепленными в демократическом национальном праве. И лишь как результат реализации внутренней политики самоопределение становится категорией и явлением демократической международной политики и демократического международного права.

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1978. Вып. 32. С. 36, 44.

Однако, несмотря на чрезвычайную практическую важность решения проблемы самоопределения народов, ее научная разработка оставляет желать лучшего. Основные теоретические положения по проблеме исследователи до сих пор находят в основном в документах международного права, таких как Атлантическая хартия<sup>1</sup> (1941), Устав ООН<sup>2</sup> (1945), Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам<sup>3</sup> (1960), резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами»<sup>4</sup> (1962), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>5</sup> (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>6</sup> (1966), Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций<sup>7</sup> (1970), Декларация о праве на развитие<sup>8</sup> (1986), Венская декларация и программа действий<sup>9</sup> (1993).

В соответствии с этими документами в условиях многонационального государства, если права народов и наций соблюдаются (создание правительства, представляющего весь народ без различия расы, языка, религии, национальности), принцип территориальной целостности имеет безусловный приоритет и вопрос о самоопределении (в форме сепаратизма) вообще не может ставиться. Однако эти документы содержат отрывочные, разрозненные, часто повторяющиеся, но не развитые положения, относящиеся к данной проблеме. Целного ее понимания они не дают.

В рассматриваемых документах феномен самоопределения народа связывается прежде всего с его стремлением обрести потерянную некогда свободу и независимость, свое собственное национальное государство, свой национально-государственный суверенитет.

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. Вып. 11. С. 43–44.

<sup>2</sup> Сборник действующих договоров... Вып. 12. С. 14–47.

<sup>3</sup> Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на пятнадцатой сессии: в 2 т. Нью-Йорк, 1961. Т. 1. С. 74–75.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был.

<sup>5</sup> Сборник действующих договоров... Вып. 32. С. 36–43.

<sup>6</sup> Там же. С. 44–58.

<sup>7</sup> Международное публичное право: сб. документов: в 2 т. М., 1996. Т. 1. С. 2–8.

<sup>8</sup> Документ опубликован не был.

<sup>9</sup> Международное публичное право. Т. 1. С. 521–540.

И речь идет не только о колониальных народах, но и о всех народах вообще: «Все народы имеют право на самоопределение» (ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)<sup>1</sup>. В этом стратегическая цель явления самоопределения народов и наций<sup>2</sup>.

Народ может самоопределяться и в пределах государства, не нанося при этом ущерба ни своей самобытности, ни процессам своего культурного, социального, экономического и в целом исторического развития, ни территориальной целостности государства своего проживания. В связи с этим уместно привести точку зрения И. П. Блищенко, который отмечал, что «под самоопределением нельзя понимать только политическую независимость. В подавляющем большинстве случаев политическая независимость не решает проблемы, стоящие перед народом или нацией, т. е. не решает проблемы развития данного народа или нации»<sup>3</sup>.

Таким образом, самоопределение представляет собой достаточно сложный философский феномен, процесс понимания, а тем более реализации которого еще далек от завершения.

Исходя из названных документов международного права, можно сделать вывод о том, что содержание понятия и явления «самоопределение народа» должно представлять собой сложную систему диалектически связанных между собой определений как формы не только интеллектуальной, но и практической деятельности, точнее интеллектуально-практической деятельности, посредством выработки заинтересованными силами и организациями концепций, доктрин, идеологии самоопределения, программ и мероприятий его реализации, определения политического статуса народа, добывающегося своей независимости и свободы.

Но только на понимании самоопределения, заложенном в проанализированных выше международных актах, более поздние документы международного права и останавливают свое внимание, полагая, что на нем должно базироваться экономическое, социальное и культурное развитие народа. Данная постановка вопроса, безусловно, верна. Но, буду-

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров... Вып. 32. С. 36, 44.

<sup>2</sup> Евменова Т. Указ. соч.

<sup>3</sup> Блищенко И. П. Автономия и международное право // Моск. журн. междунар. права. 1998. № 1. С. 4.

чи верной, она слишком упрощает проблему самоопределения народа, в сущности, сводя самоопределение как сложную систему определений на нет. Самоопределение народа не может быть полным на основе определения одного лишь политического статуса. По нашему мнению, документы международного права, а главное, сама историко-политическая реальность дают основания для утверждения, что самоопределение народа как феномен политики и права представляет собой прежде всего сложную систему диалектически взаимосвязанных определений народом своего политического, экономического, социального, культурного статусов, статуса владельца, собственника природных ресурсов и богатств (земля, вода, воздух, леса и животный мир, энергоносители, ископаемые ресурсы), статуса владельца, собственника социальных ресурсов (промышленность, транспорт, энергосистема, финансы, материальные и духовные культурные ценности, наука).

Только на этих основаниях, вместе взятых, возможно дальнейшее развитие народа, общества и государства. Таковы, по нашему мнению, фундаментальные начала содержания самоопределения народа как сложной системы. Без осуществления этих начал, этих определений в их тесной взаимосвязи в соответствии с международными и внутринациональными стандартами, механизмами и процедурами ни о каком реальном самоопределении народа, ни о каком его дальнейшем суверенном развитии не может быть и речи.

Самоопределение как система определений – это лишь начало решения проблемы, так как итоговой задачей, главной целью самоопределяющегося народа является, как правило, обретение реальной свободы и независимости, подлинного национально-государственного суверенитета. Именно поэтому самоопределение народа как система определений им своего статуса – это лишь начало сложного длительного процесса, главным в котором является реализация избранной системы определений статуса, и прежде всего избранного политического статуса, т. е. реализация, объективизация, материализация определенной ранее программы национально-государственного суверенитета. Не случайно в международных пактах о правах человека, наиболее приближающих исследователя к полному определению содержательных элементов понятия и явления самоопределения народа, ведется речь не столько об определении политического статуса как об

элементе идеологии национально-государственного суверенитета, сколько об установлении политического статуса как о создании реального национально-государственного суверенитета. Именно на этом основании мы считаем себя вправе вести речь об установлении всех отмеченных выше статусов как о главном элементе процесса самоопределения народа, который осуществляется посредством демократических процедур (митингов, демонстраций, иных акций массовой гражданской солидарности или неповиновения, различных плебисцитов, включая референдумы, выборов государственных властных структур) и недемократических процедур (восстаний, революций, межэтнических и гражданских войн и др.).

В Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах однозначно ведется речь об обеспечении развития основных элементов реального самоопределения народов. «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие»<sup>1</sup>. Это значит, что третьим элементом, третьим этапом самоопределения как процесса является его обеспечение посредством создания соответствующих организаций, партий, учреждения, развития политических и правовых государственных структур, развития экономики, разработки законодательства и Конституции, организации правозащитной и правоохранительной деятельности, обеспечения военно-политической безопасности в соответствии с содержанием всех пяти определенных и установленных статусов.

Самым главным ограничителем свободы самоопределения многих народов, настойчиво стремящихся к освобождению от зависимости, является антагонистическое противоречие современной политической действительности, закрепленное международным правом, между давно реализованным самоопределением больших народов и самоопределением находящихся на начальных этапах своего становления малых народов. Действительно, современное международное право, с одной стороны, утверждает свободу самоопределения как его стратегический принцип, с другой – настаивает на территориальной

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров... Вып. 32. С. 36, 44.

целостности государств, более того, на их политическом, национальном единстве как на стратегическом принципе международных отношений, международной и внутринациональной политики. Например, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, требуя уважать принцип равноправия и самоопределения всех народов, утверждает, 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»<sup>1</sup> (п. 6), что все государства должны уважать «...суверенные права всех народов и территориальную целостность их государств»<sup>2</sup> (п. 7).

Но как сегодня сохранить территориальную целостность государства, соглашаясь с принципом свободы самоопределения народов? Разумеется, самоопределение в этом случае отвергают, поскольку принцип права наций на самоопределение в абсолютной трактовке был рассчитан только на колониальные народы. В результате, будучи в принципе неразрешимым политическими и дипломатическими средствами Организации Объединенных Наций, это противоречие усугубляет в большинстве случаев ситуацию, провоцируя народы на проведение нецивилизованных акций. Отсюда радикальные проявления сепаратизма, «агрессивный национализм» и «этнические чистки», внутринациональный и международный терроризм, межэтнические и гражданские войны; такие безусловно негативные понятия и явления, как «гуманитарное вмешательство» и «гуманитарная интервенция», концепции «ограниченного суверенитета»; современные проявления геноцида и не адекватное принципам свободы, демократии, гуманизма поведение в связи с этим многих стран, считающих себя цивилизованными<sup>3</sup>.

Конечно, сегодня существенную часть государств мира можно назвать многонациональными, и, следовательно, эти государства неизменно сталкиваются с проблемой определения правового статуса национальных меньшинств и регулирования межэтнических отношений, в том числе и на основе норм международного права. По мнению Л. В. Андриченко, с точки зрения права вопрос существования на-

---

<sup>1</sup> Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на пятнадцатой сессии. Т. 1. С. 74.

<sup>2</sup> Там же. С. 75.

<sup>3</sup> *Евменова Т.* Указ. соч.

циональных меньшинств заключается в первую очередь в том, признает или нет государство их наличие на своей территории. Это имеет значение прежде всего для внутринационального законодательства государства, а не международного права. Для обеспечения прав национальных меньшинств решающим остается признание их внутренним законодательством государства, поскольку отсутствие такого официального признания лишает их возможности использования принципов, заложенных в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>1</sup>.

Так, Л. В. Андриченко отмечает, что в отдельных странах (ряд государств Латинской Америки, Сенегал, Алжир, Мадагаскар) существование этнических или языковых меньшинств вообще не находит признания во внутреннем законодательстве. Среди западноевропейских стран позицию непризнания существования в своей стране этнических групп независимо от того, являются ли они меньшинствами или нет, занимает Франция (например, в отношении к корсиканцам). Часто проблема непризнания национальных меньшинств тесно связана с необходимостью обеспечения этнических групп «своей территорией», к чему готово далеко не каждое государство. Известно, что любое районирование территории по этническому принципу чревато социальными конфликтами. К тому же нет единых принципов и условий выделения таких территорий. Можно предположить, что обязательным условием должно стать компактное проживание на данной территории населения одной этнической группы, и эта часть населения должна составлять большинство в регионе. Но это лишь предположение. В действительности каждое государство вынуждено решать вопрос о предоставлении возможности какой-либо этнической группе реализовать свое право на самоопределение исходя из конкретной ситуации.

Игнорирование, а то и открытое противодействие реализации коллективных этнических прав может породить острую борьбу внутри государства, осуществляемую далеко не всегда мирными способами. Известно, что национально-освободительные движения 1960–70-х гг. в качестве метода борьбы часто использовали террористические акты<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в законодательстве зарубежных стран // Государство и право. 2002. № 3. С. 84.

<sup>2</sup> Моджорян Л. А. Терроризм и национально-освободительные движения // Государство и право. 1998. № 3. С. 82–87.

Таким образом, самоопределение народа в международном праве – это процесс определения, установления и обеспечения его политического, экономического, социального, культурного статусов, статуса собственника, владельца как естественных богатств и ресурсов страны, так и социальных. Определение, установление и обеспечение именно этих элементов содержания понятия и явления самоопределения в их единстве способны реализовать национально-государственный суверенитет народа. Обеднение или изъятие любого из этих элементов из процесса реального самоопределения народа делает самоопределение и соответственно национально-государственный суверенитет неполными, ущербными, а порой и просто декларативными. При этом перед мировым сообществом достаточно остро стоит проблема определения пределов реализации права народов на самоопределение, не препятствующего сохранению территориальной и политико-правовой целостности государства.

### **1.3. Международно-правовое регулирование самоопределения коренных народов**

Коренные народы представляют собой особую категорию этнических меньшинств, отличающуюся наибольшей уязвимостью, незащищенностью в силу своей малочисленности и особого, уникального способа хозяйствования. Проблема защиты прав коренных народов носит как международный, так и внутригосударственный характер. При этом национальные средства их правовой защиты должны обеспечивать максимальный учет требований, установленных международными правовыми актами. Современное международное право служит не только ориентиром, но и мощным стимулом развития внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов. Определяя международно-правовые стандарты применительно к правовому статусу этих народов, международное право способствует процессам демократизации внутреннего развития государств, на территории которых они проживают<sup>1</sup>.

Инструментами международно-правовой защиты прав коренных народов служат разработанные международным сообществом норма-

---

<sup>1</sup> Андриченко Л. В. Международно-правовая защита коренных народов // Журн. рос. права. 2001. № 5. С. 28.

тивные документы, закрепляющие их права, а также деятельность различных международных и неправительственных организаций, направленная на реализацию конкретных процедур защиты прав этих народов.

Остановимся прежде всего на международных правовых актах, действующих в сфере обеспечения права коренных народов на самоопределение.

В регулировании и защите прав коренных народов современное международное право исходит из признания за каждым их представителем общепризнанных прав и свобод, которыми обладают в равной мере все жители планеты независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Одновременно с этим независимо от численности и других характеристик на данные народы, как и на другие, распространяются принципы равноправия и самоопределения. Признание за ними и индивидуальных, и коллективных прав связано с тем, что коренные народы и их отдельные представители являются такими же гражданами и народами государств, на территории которых они проживают, как и другие граждане и народы данных государств. Поэтому правовой статус коренных народов и их представителей в демократических государствах не должен уступать правовому статусу других народов и граждан.

В настоящее время в международном праве существует целый ряд специальных актов, применяемых в отношении коренных малочисленных народов. Началом специализированной защиты коренных народов в международном праве послужило принятие в 1957 г. Конвенции № 107 МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах»<sup>1</sup>. С принятием этой конвенции в международно-правовой лексикон вошел и сам термин «коренное население».

Конвенция № 107 МОТ была первым международным документом, посвященным исключительно проблемам коренных народов. Она состояла из 37 статей, объединенных в восемь разделов. В числе прочих в ней рассматривалась и проблема самоуправления коренных народов.

Одновременно с этой конвенцией на том же заседании Генеральной конференции Международной организации труда 5 июня 1957 г. была принята Рекомендация «О защите и интеграции коренного и дру-

---

<sup>1</sup> Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 277–287.

гого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах»<sup>1</sup>. Рекомендация не носит юридически обязательного характера. Предложения, изложенные в ней, не только намечают пути реализации Конвенции № 107, но и в некоторых вопросах дополняют ее содержание. В частности, в сфере земельных правоотношений в Рекомендации устанавливается, что «должны проводиться законодательные или административные меры для урегулирования различных существующих *de facto* или *de jure* положений, на основании которых заинтересованное население пользуется землей»<sup>2</sup>. В соответствии с этими мерами, за исключением предусмотренных законом особых обстоятельств, «прямая или косвенная аренда принадлежащих заинтересованному населению земель физическими или юридическими лицами, не входящими в его состав, должна подлежать ограничениям»<sup>3</sup>. Кроме того, коренному населению должен обеспечиваться земельный резерв, пригодный для применения подсечной системы земледелия, до тех пор, пока не будет введена более совершенная система обработки земли. До осуществления политики оседлости в отношении полукочевых племен должны выделяться особые зоны, в пределах которых эти племена могут свободно пасти свой скот.

Конвенцию № 107 МОТ ратифицировали 27 государств, включая несколько стран с высокой долей коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни (например, Бангладеш, Бразилия, Индия, Мексика, Парагвай, Перу). Однако многие страны, в которых проживает коренное население (в том числе и бывший СССР), к ней не присоединились. Конвенция во многом была направлена на интеграцию (это вытекает уже из ее названия) коренного населения в жизнь доминирующего общества и на его развитие в западном понимании. С этим было категорически не согласно само коренное население, считавшее, что под прикрытием термина «интеграция» фактически осуществлялась его ассимиляция.

В целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 г. МОТ начала процесс ее пересмотра. В 1986 г. Международная организация труда провела совещание экспертов. В состав экспертной группы в ка-

---

<sup>1</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990: в 2 т. Т. 2. Женева, 1991. С. 1184–1192.

<sup>2</sup> Там же. С. 1186.

<sup>3</sup> Там же. С. 1187.

честве полноправных членов были включены представители организаций коренного населения. Совецание экспертов 1987 г. признало, что интеграционный патерналистский подход Конвенции № 107 не отвечает существующим требованиям и «...более не отражает современного мышления»<sup>1</sup>. Особо была подчеркнута возможность самоопределения коренных народов в экономических, социальных и культурных областях в качестве права и основного принципа разработки новых норм в рамках МОТ. Был сделан важный вывод: «Компетенция государства экспроприировать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, или выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и должна осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии»<sup>2</sup>. Впоследствии данное положение нашло свое более подробное изложение в качестве норм ст. 16 Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»<sup>3</sup>. Данная Конвенция была принята в июне 1989 г. после четырех лет подготовительной работы и вступила в силу 5 сентября 1991 г. Фактически она стала преемницей Конвенции № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169, продолжают оставаться участниками первой из них.

Уже в преамбуле новой Конвенции говорится, что необходимо принятие международных норм, направленных на изменение положения коренных народов, в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах. Таким образом, мировое сообщество признало, что самобытное социально-экономическое развитие, культуры и языки коренных народов являются частью культурного наследия человечества и достойны защиты.

В Конвенции № 169 МОТ полнее отражены положения, реализация которых позволит обеспечить выживание коренных народов, сохранение их традиционного образа жизни, развитие их культуры и языка. В числе важнейших прав коренных малочисленных народов, провозглашенных данной Конвенцией, – право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подго-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Андриченко Л. В. Международно-правовая защита коренных народов. С. 29.

<sup>2</sup> Цит. по: Там же.

<sup>3</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2193–2207.

товке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов (при непротиворечии их правам, установленным национальным законодательством и международными актами); право собственности и владения в отношении земель, которые они традиционно занимают; право на создание собственных учебных заведений и др.

Помимо прав, предоставляемых коренным народам, в Конвенции отражены и обязанности правительств участвующих в ней государств, на которые возлагается обеспечение этих прав. Так, правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними консультации (в том числе и через их представительные институты) в случаях принятия законодательных актов, затрагивающих их права и интересы; создавать условия для развития их учреждений; совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды, территорий, которые они заселяют; обеспечивать их должное медицинское обслуживание или предоставлять им средства для его осуществления; принимать меры по сохранению национальных языков этих народов.

Большое внимание в Конвенции уделено вопросам определения земельных прав коренных народов (ст. 14). В сфере установления земельных прав может возникать два вида правоотношений: собственность и владение в отношении традиционно занимаемых коренными народами земель, а также «право доступа» к землям, «...которые занимают не только они»<sup>1</sup>. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по идентификации земель, традиционно занимаемых коренными народами. Коренные народы не могут быть выселены с занимаемых ими земель и территорий, кроме случаев, «...когда перемещение этих народов считается необходимым в виде исключительной меры»<sup>2</sup>. Что касается прав на природные ресурсы, относящиеся к землям коренных народов, то в соответствии с Конвенцией они имеют право «...участвовать в использовании и распоряжении этими ресурсами и в их сохранении»<sup>3</sup> (ст. 15).

---

<sup>1</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2194.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 2195.

Конвенция № 169 МОТ усовершенствовала и подход к определению коренных народов и народов, ведущих племенной и полуплеменной образ жизни, – основного субъекта рассматриваемых прав. Так, Конвенция № 107 МОТ применялась, с одной стороны, к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах, и находящимся на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива, правовое положение которых регулируется частично или полностью их собственными обычаями, традициями или же особым законодательством, а с другой – к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной или полуплеменной образ жизни в независимых странах, и рассматриваемым как коренное население ввиду того, что они являются потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущим образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят.

Данный подход к определению коренных народов, при котором подчеркивалась менее высокая социально-экономическая стадия их развития по сравнению с остальной частью населения страны, где они проживают, был ориентирован на доктрину необходимости интеграции данных народов в состав доминирующего населения государств. Кроме того, исходя из узко понимаемых критериев современности и прогресса он давал повод для деления народов на «отсталые» и «цивилизованные».

Отказ от этой доктрины, а также признание самоценности культурного и социально-экономического развития коренных народов потребовали корректировки и самого определения этих народов. В связи с этим согласно ст. 1 Конвенции № 169 МОТ стала ориентироваться:

- на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия жизни которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями либо специальным законодательством;
- на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял

страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации либо в период установления существующих государственных границ, и которые независимо от их правового положения сохраняют отдельные или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Следует подчеркнуть, что Конвенция № 169 применяется в отношении народов, а не лиц из числа коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, хотя использование термина «народ» не рассматривается «...как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом»<sup>1</sup> (ст. 1).

Таким образом, несмотря на признание коллективных прав коренных народов, Конвенция весьма осторожно подходит к определению этих этносов как субъектов прав, предусмотренных другими международными правовыми актами. Несмотря на то что Конвенция не всегда до конца последовательна в закреплении гарантий прав коренных народов, она играет весьма существенную роль в развитии их статуса и защите его на уровне международного сообщества государств. Важным моментом является возложение на ратифицировавшие Конвенцию государства обязанности предоставлять отчеты о ее применении, которые позволяют МОТ проследить, насколько она соблюдается. В настоящее время Конвенция № 169 служит основой для деятельности МОТ в области осуществления прав коренных народов и оказания им правовой, технической и иной помощи.

Дальнейшему развитию прав коренных народов должна послужить и Декларация ООН о правах коренных народов. В качестве первостепенной задачи в проекте Декларации указывается на необходимость обеспечения выживания коренных народов, которые «имеют право на существование» и «на защиту от геноцида любого рода»<sup>2</sup> (п. 5). Особое внимание уделяется вопросам самоопределения коренных народов. Это право признается за ними наравне с другими народами: «...коренные народы согласно международному праву имеют право на самоопределение с учетом таких же критериев и ограниче-

---

<sup>1</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2193.

<sup>2</sup> URL: [www.un.org/russian/document](http://www.un.org/russian/document).

ний, которые применимы к другим народам в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»<sup>1</sup> (п. 3). Составной частью этого права является право на автономию и самоуправление.

Помимо названных, права и свободы коренных народов, отраженные в проекте Декларации, включают право сохранять и развивать свои отличительные этнические и культурные характеристики и самобытность; право на защиту от культурного геноцида и этноцида; право на владение землей и территориями, которые они традиционно занимали или использовали иным образом; право на сохранение традиционных экономических структур и образа жизни, включая охоту, промысел рыбы, скотоводство, собирательство, заготовку леса и обработку земли; право на охрану окружающей среды; право на участие в политической, экономической и социальной жизни соответствующих государств, в частности в деятельности, касающейся вопросов, которые могут затрагивать их жизнь и судьбу; право на самоуправление или автономию при решении их внутренних и местных вопросов; право на осуществление традиционных контактов и сотрудничества через границы государства; соблюдение договоров и соглашений, заключенных с коренными народами.

В проекте Декларации отмечается, что названные права представляют собой лишь минимальные нормы, необходимые для выживания и обеспечения благосостояния коренного населения в мире.

Проведенный анализ документов по проблемам прав коренных народов позволяет говорить о том, что в рамках ООН, МОТ и других организаций сложилась и развивается концепция межгосударственного сотрудничества в этой области. Идет накопление основного массива международных стандартов, т. е. конкретных обязательств государств международно-правового характера. Создаются и активно развиваются международные механизмы и процедуры разрешения споров и конфликтов между коренными народами и государствами.

Однако предпринятых мер недостаточно для решения проблем коренных народов в рамках существующих международных правовых норм. Из рассмотренных документов только Конвенция № 169 МОТ носит обязательный характер для ратифицировавших ее государств и является всеобъемлющим актом по охвату основных прав коренных

---

<sup>1</sup> URL: [www.un.org/russian/documen](http://www.un.org/russian/documen).

народов. До конца не разработанными остаются основные права, на которые они претендуют, – право на землю и право на самоуправление. Сохраняются проблемы коренных народов и в других сферах. Все это подталкивает международное сообщество к дальнейшему развитию международных прав в данной области.

Таким образом, самоопределение – сложное комплексное явление, требующее глубокого осмысления и соответственно максимально полного отражения в современном международном праве. Проблема реализации права народов на самоопределение, несмотря на достаточно большое внимание к ней со стороны международных организаций, еще далека от своего решения. Современное международное право, с одной стороны, утверждает свободу самоопределения как его стратегический принцип, с другой – настаивает на территориальной целостности государств, на их политическом, национальном единстве. Это противоречие, возникшее на почве колониального прошлого народов, сегодня часто является основанием для организации террористических актов и актов неповиновения государственной власти, всплесков национализма как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

Незавершенным остается и решение проблемы защиты и реализации прав коренных народов, отличающихся, как правило, малочисленностью и самобытностью.

## **Глава 2. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Субъекты реализации права на самоопределение**

Российская Федерация – уникальное государство по своему многонациональному составу и историческим традициям национальной политики. Рассматривая проблему реализации права многочисленных народов России на самоопределение, невозможно обойти проблему классификации субъектов реализации данного права. Учитывая определенную условность любой классификации субъектов реализации права на самоопределение, мы выделяем три группы народов РФ:

- 1) коренные (титульные) народы РФ и субъектов РФ;
- 2) коренные малочисленные народы регионов РФ;
- 3) национальные меньшинства.

Исходя из абсолютных и относительных показателей этнического состава населения Российской Федерации русские имеют наибольшие основания для реализации своего права на самоопределение (по данным переписи 2010 г., они составляют 81 % населения России). К сожалению, проблеме этнического самоопределения русских посвящено незначительное количество научных исследований правоведов. Возможно, рост националистических настроений среди русских, наблюдающийся на протяжении последних 5–7 лет, усилит интерес правоведов к проблеме этнического самоопределения самого крупного этноса, но на сегодняшний день серьезные исследования правового статуса русских и перспективы их развития как этноса в рамках этногосударственного образования фактически отсутствуют.

Пожалуй, самое заметное место в исследовании данной проблемы занимает монография А. Н. Кокотова «Русские и российская государственность», в которой автор отмечает, что реализация русского национального суверенитета в России самым тесным образом связана с взаимоотношениями нации и государства. По его мнению, Российское государство заявляет о себе как о государстве наднациональном, так как Конституция РФ особых отношений между Российской Федерацией и русскими не оговаривает и не закрепляет за последними ста-

туса титульного народа России. Конституционная модель государства интегрирует лишь отдельные элементы русской этничности (государственный язык – русский, государственная символика Российской Федерации восприняла некоторые традиции прежней русской государственной символики, столица Российской Федерации – русский общественно-политический центр), причем они берутся функционально, а не как государственные ценности сакрального характера.

Наднациональный характер Российской Федерации предопределен доминированием в русской среде наднациональных ценностей. РФ наднациональна в той же мере, в какой русская нация является объединением наднациональным, этатистско-центричным. При этом объявление носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонационального народа (п. 1 ст. 3 Конституции РФ) не отменяет реальности русского национального суверенитета<sup>1</sup>.

Следовательно, выдвигаемая идея самоопределения русской нации в форме образования соответствующей республики в составе Российской Федерации как нового ее субъекта безосновательна<sup>2</sup>, и, по сути, ее реализация невозможна. Необоснованность такой идеи, по мнению исследователей, кроется в ее содержании.

Во-первых, создание из краев и областей Русской Республики привело бы к вычленению из исторически складывавшегося веками Российского государства современных этногосударственных образований в его составе, где проживают миллионы русских.

Во-вторых, не состоялось бы самоопределение русской нации, ибо на предлагаемых для объединения в Русскую Республику территориях проживают не только русские, но и представители десятков других народов.

В-третьих, авторы идеи самоопределения русской нации и образования Русской Республики в составе Российской Федерации не учитывают многовековую историю становления России как государства. Провозглашение РСФСР после Октября 1917 г. не означало деления

---

<sup>1</sup> Кокотов А. Н. Указ. соч. С. 56.

<sup>2</sup> Ржевский В. А., Киселева А. В. Субъекты Российской Федерации: типология и конструктивные основы организации // Государство и право. 1994. № 10. С. 38–46.

России (унитарного государства) на множество государств и ее исчезновение. Просто появилась иная форма государственного устройства (вместо унитарной – федеративная).

В-четвертых, путь создания Русской Республики гибелен для Российского государства. Не может часть нации самоопределиться в составе государства, в котором она является титульной. Первый день провозглашения Русской Республики может оказаться последним днем Российского государства.

Каков же выход из сложившейся ситуации? Очевидно, что русские сегодня не могут использовать форму ни этнотерриториального, ни уж тем более этногосударственного самоопределения. А значит, провозглашенное Конституцией Российской Федерации равенство правового статуса российских народов остается пустой декларацией. На сегодняшний день русские могут реализовать лишь нетерриториальную форму самоопределения – воспользоваться правом на создание своей национально-культурной автономии. Но, как показывает практика, о деятельности своих национально-культурных автономий русские, как правило, ничего не знают. Национально-культурные автономии «выключены» из политической жизни страны, не имеют стабильных источников финансирования и в целом лишены возможности эффективно функционировать на благо своего этноса.

Кроме того, в качестве своеобразной «панацеи» от национализма и «отдушины» для всех, кто чувствует себя русским и этим гордится, учеными (пока только учеными) предлагается законодательное закрепление консолидирующей роли русского народа в становлении и развитии российской государственности<sup>1</sup>. Однако до сих пор никем из субъектов права законодательной инициативы не ставился вопрос о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, закрепляющих особую государствообразующую роль русского этноса. Таким образом, вопрос о реализации русскими конституционного права на самоопределение пока остается открытым.

Между тем ряд зарегистрированных и «самопровозглашенных» общественных организаций пытаются самостоятельно решить проблему определения правового статуса русского народа. В частности, на официальном сайте Союза русского народа 23 декабря 2012 г. появился

---

<sup>1</sup> Права человека и народов: учеб. пособие / под ред. О. О. Миронова. Москва; Саратов, 2006. С. 258–259.

проект Декларации о самоопределении и воссоединении русского народа, в котором люди, назвавшие себя «полномочными представителями русского народа», ссылаясь на нормы международного права, отмечают наличие у русских «священного» права на самоопределение, а также права на обретение статуса государствообразующей нации и воссоединение. Русский народ как субъект права, по их мнению, нуждается в верховном праве национального представительства, духовно-культурного самоопределения, в праве располагать институтами власти и финансами для защиты своих интересов и достижения своих целей.

Русский народ провозглашается ими единым народом, и никакие межгосударственные границы не могут разрушить его единство. Земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности русского народа, национальным наследием для будущих поколений и не могут использоваться без согласия представительных органов русского народа. Высшим представительным органом русского народа объявляется Совет русского народа. Его представители решительно настроены добиться для этого органа статуса неправительственной организации ООН и права иметь представительство в иных международных организациях<sup>1</sup>.

Далее в проекте отмечается, что кроме прав, касающихся земель и других природных ресурсов, каждый русский имеет свои национальные права в соответствии с принципами, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека. Русским, обладающим своими национальными правами, может называться тот, кто считает себя русским и полностью одобряет русский уклад общественной жизни; кто юридически закрепил свое русское национальное состояние; кто добровольно взял на себя обязанности по отношению к русской нации. Русский народ свободно обеспечивает свое экономическое, социальное и культурное развитие. Он не может быть лишен принадлежащих ему средств к существованию. Российская Федерация и другие государства, где проживают русские, должны поощрять право русского народа на самоопределение и уважать это право. Русский народ, являясь национальным большинством в Российской Федерации, признает права всех других народов России. Русский народ считает своим долгом активно участвовать в работе по укреплению мира между народами, в борьбе против войны, фашизма (нацизма) и угрозы уничтожения человечества.

---

<sup>1</sup> Союз русского народа: офиц. сайт. URL: [www.srn.su](http://www.srn.su).

Русский народ как государствообразующая нация берет на себя обязательства по укреплению и сохранению территориальной целостности Российской Федерации, поддержке русских (и иных коренных народов), вынужденно оказавшихся за рубежом после распада СССР. Русский народ будет стремиться к преодолению своего демографического кризиса и созданию достойных условий жизни для всех членов своего национального сообщества. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны содействовать осуществлению русским народом своих прав, включая правовое оформление государствообразующего статуса русского народа, признание Совета русского народа, формирование в исполнительных органах государственной власти самостоятельных структур, обеспечивающих и защищающих права русского народа<sup>1</sup>.

Таким образом, та часть общества, которая считает себя относящейся к русскому этносу и отличается общественно-политической активностью, не дождавшись инициатив от законодателей, пытается сама решать очень скользкий вопрос своего самоопределения путем разработки и «принятия» таких деклараций.

Кроме русских в число титульных наций входят и народы, давшие название республикам – субъектам РФ. В составе Российской Федерации они имеют национально-государственные (21 республика) и национально-территориальные (10 автономных округов и 1 автономная область) образования. В соответствии с Конституцией страны им придан статус субъектов Федерации (п. 1 ст. 65). При этом необходимо иметь в виду следующую особенность самоопределившихся регионов: титульные (давшие название субъекту Российской Федерации) народы в большинстве субъектов не составляют большинства. В них трудно разграничить коренное и некоренное население.

Так, к началу XXI в. только в восьми национально-государственных образованиях Российской Федерации коренное население, давшее название субъекту РФ, по данным Всероссийской переписи населения 2002 г., составляло более 50 % (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Татарстан, Тыва, Чечня, Чувашия)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Союза русского народа. URL: [www.srn.su](http://www.srn.su).

<sup>2</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 4. М., 2004. С. 5–15.

В остальных тринадцати республиках титульный этнос составлял менее 50 % населения (Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий-Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Удмуртия, Хакасия). В четырех автономных округах удельный вес титульного этноса составлял менее 10 % населения (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ). В единственной автономной области – Еврейской – титульное население составляло 1,2 %.

С учетом данного фактора возникает ряд вопросов. Насколько актуально сегодня для народов право на самоопределение? Востребовано ли оно? Имеют ли титульные этносы, составляющие в своем регионе меньшинство, право на территориальную или государственную форму самоопределения? Мировой опыт государственного строительства показывает, что единственный способ сохранения государством своей целостности – учет этнических интересов народов, проживающих на его территории. Игнорирование этих интересов неизбежно ведет к внутригосударственному противостоянию, к дестабилизации общественно-политической ситуации в стране.

По мнению правоведов, с учетом реального положения различных народов страны в разных субъектах Российской Федерации государственная политика России в отношении конкретных этносов и этнических групп должна сопровождаться принятием соответствующих федеральных законов, разработкой и реализацией программ развития на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу, каждая из которых имела бы свои определенные цели и задачи. Причем эти программы должны поступательно реализовываться во взаимосвязи и в логической последовательности. Целесообразно принятие федеральных законов и программ развития конкретных народов в республиках, автономиях, особенно там, где высок коэффициент многонациональности и где идут объединительные процессы по укрупнению субъектов РФ<sup>1</sup>.

Вторую группу народов России образуют этносы, традиционно именуемые «коренные малочисленные народы Российской Федерации». Впервые понятие «коренные малочисленные народы» появилось в конституционном законодательстве Российской Федерации в 1993 г. (ст. 69 Конституции РФ). Определение этого понятия дано

---

<sup>1</sup> Права человека и народов. С. 259–260.

в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ. Коренные малочисленные народы – это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохранившие традиционный уклад жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в России менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Таких народов, по данным переписи населения 2002 г., в Российской Федерации проживало 44 с общей численностью 293 тыс. человек, что составляло 0,2 % населения страны. Расселены они по всей территории России<sup>1</sup>.

Национальное самоопределение коренных малочисленных народов выражается в следующем:

1. Некоторые из них имеют в составе Российской Федерации республики, названные их именем (например, черкесы).

2. Другие имеют общее для нескольких народов этногосударственное образование (например, ногайцы в Дагестане) либо этнотерриториальное образование (ханты, манси, ненцы, долганы).

3. Народы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, общая численность которых к 2002 г. составляла около 250 тыс. человек (самые малочисленные из них керяки – 8 человек, энцы – 237, тазы – 276, ульта – 346, алеуты – 540, негидальцы – 567, орочи – 686, челканцы – 855 человек и др.), оказались в наиболее неблагоприятных условиях. В России трудно найти территорию для создания нового образования, где большинство населения составляет один малочисленный народ. В этих условиях наиболее целесообразна такая форма самоопределения, как самоуправление.

Однако мы сталкиваемся с несоответствием определения данного субъекта самоопределения международному законодательству. То содержание, которое вкладывается в понятие «коренное население» в ряде международных документов – в аспекте узкого понимания его как малочисленных этнических групп, населяющих данную местность (обычно речь идет о северных территориях, горных районах, местах компактного проживания австралийских аборигенов, североамериканских или южноамериканских индейцев), исходя из содержания этих документов касается прежде всего крупных государств, созданных переселенцами из Европы (Венская декларация и программа дей-

---

<sup>1</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 13. М., 2004. 680 с.

ствий, принятая на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. в Вене; Декларация «Повестка дня на XXI в.», принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.; Договор о согласии и сотрудничестве между Российской Федерацией и Канадой, ратифицированный постановлением Верховного Совета РФ от 22 октября 1992 г. № 3701–1 и вступивший в силу 4 апреля 1993 г.).

В Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (Женева, 7 июня 1989 г.) под этими народами понимаются «...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, или специальным законодательством» (подп. «а» п. 1 ст. 1), а также «...народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты»<sup>1</sup> (подп. «б» п. 1 ст. 1).

В России русские в большинстве случаев не «завоевывали» народы Севера или других территорий России, никакая часть Российской империи на Евразийском континенте не была ее колонией в классическом понимании этого слова (само понимание Российской империи было отлично от классического понимания империи как метрополии и колоний), следовательно, подп. «б» п. 1 ст. 1 указанной Конвенции МОТ неприменим к России. Что касается подп. «а» п. 1 ст. 1 данной Конвенции, то он распространяется на целый ряд малочисленных народов России, однако формулировка п. 1 ст. 1 («настоящая Конвенция распространяется...») указывает на то, что Конвенция рассматривает содержание понятия «коренной народ» намного шире, чем содержание понятия «коренной малочисленный народ».

---

<sup>1</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2193.

В Российской Федерации отсутствуют дискриминируемые по этническому признаку народы, представители которых не допущены к решению вопросов государственного или муниципального управления на том или ином уровне, защиты собственной этнокультурной идентичности и развития своей культуры. Поэтому, говоря о коренных народах России, следует иметь в виду все исторически населяющие ее народы. Применительно к малочисленным этническим меньшинствам северных и иных территорий страны Конституция Российской Федерации содержит конкретную формулировку – «коренные малочисленные народы» (ст. 69). В ст. 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ также говорится именно о коренных малочисленных этносах России<sup>1</sup>.

Еще более конкретные характеристические признаки содержит ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (в редакции от 2 февраля 2006 г.): «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации... – народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями»<sup>2</sup>.

Очевидно, что указанные нормы не препятствуют определению других исторически населяющих страну народов как коренных. Разграничивающим критерием здесь является численность народа, отсюда дополнение в указанных выше статьях Конституции Российской Федерации и законов – «малочисленные». Это обусловлено тем, что если государство не будет принимать особых протекционистских мер (проводить позитивную дискриминацию) в отношении малочисленных народов (численность которых в ряде случаев не более тысячи человек), то может быть реализована существующая угроза исчезновения этих народов с их уникальной культурой, языком, образом жизни.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> Там же. 2000. № 30. Ст. 3122.

Третью группу народов, реализующих свое право на самоопределение, составляют так называемые национальные меньшинства. Данный термин отсутствует и в Конституции Российской Федерации, и в действующем законодательстве. Нет его и в нормативно-правовых актах международного характера. Попытка дать определение этого понятия была сделана в программе «Модель демократии для России» (2001): «Национальными меньшинствами в Российской Федерации признается часть народа, проживающая за пределами его национально-государственного или национально-территориального образования, в инациональной среде и сохранившая национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности этого народа. К национальным меньшинствам в РФ также относятся лица, принадлежащие к народам, не имеющим своих национально-государственных или национально-территориальных образований, как в составе Российской Федерации, так и за ее пределами»<sup>1</sup>.

Однако в данном определении не учтены положения ряда действующих российских законов и других документов, касающихся различных групп народов. Опираясь на результаты переписи населения Российской Федерации 2002 г., положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», авторы учебного пособия «Права человека и народов» приводят следующее определение: «Национальным меньшинством в Российской Федерации признается проживающая в России часть народа, имеющего за ее пределами государственное образование и сохранившая в инациональной среде национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие присущие этнические особенности. К национальным меньшинствам в Российской Федерации относятся также лица, принадлежащие к народам, не имеющим за пределами России своих государственных образований, если иное не определено законом»<sup>2</sup>.

Таким образом, к коренным (титульным) народам традиционно относятся те народы, которые дали названия национально-государственным (национально-территориальным) образованиям в составе Российской Федерации. Коренные малочисленные народы – это народы, которые, как правило, компактно расселены на опреде-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Дубровин Ю. Д., Туник Г. А. Национально-культурное развитие России: политико-правовые аспекты. М., 2002. С. 14.

<sup>2</sup> Права человека и народов. С. 262–263.

ленной территории, являющейся территорией традиционного расселения их предков, и осознают себя самостоятельными этническими общностями. Национальные меньшинства представляют собой этнические группы, как правило, дисперсно расселенные по территории страны и имеющие свои этнотерриториальные образования за рубежом либо не имеющие таковых вообще. Каждая из этих групп обладает своими особенностями и в силу данных особенностей выбирают свою наиболее «удобную» и универсальную форму реализации права на самоопределение.

## **2.2. Формы реализации права народов Российской Федерации на самоопределение**

### **2.2.1. Национально-государственное самоопределение**

Принцип права народов на самоопределение, окончательно закрепившийся в международном праве с 1945 г., утвердился и в современном российском законодательстве. Однако попытки сформулировать и реализовать этот принцип предпринимались задолго до 1945 г. Так, еще в ноябре 1917 г. на II Всероссийском съезде Советов была принята Декларация прав народов России, взявшая за основу реализации принципа права народов на самоопределение полное взаимное доверие народов России. В Декларации отмечалось, что только в результате такого доверия может сложиться честный и прочный союз народов России. В основу политики, направленной на решение национальных вопросов, были положены следующие начала:

- 1) равенство и суверенность народов России;
- 2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства;
- 3) отмена всех национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений;
- 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России<sup>1</sup>.

Каждое из этих начал заключало в себе признание определенных прав, которыми обладают все народы и достижение которых было заявлено в качестве одной из целей Октябрьской революции.

---

<sup>1</sup> Собр. узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18.

В январе 1918 г. была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая провозглашала Советскую Россию республикой, учрежденной на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик<sup>1</sup>.

Октябрьская революция дала народам право самим определять свои границы при осуществлении права на государственную независимость; при этом должен был соблюдаться принцип ненарушения прав соседних народов<sup>2</sup>. Отсюда вытекает провозглашенное революцией право на единство народа.

Однако при создании РСФСР в 1918 г. принцип самоопределения был развернут В. И. Лениным как право народов на автономию. Это положение было закреплено в § 2 гл. 5 Конституции РСФСР 1918 г.: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы... которые входят на началах Федерации в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику»<sup>3</sup>. В проекте постановления Политбюро ЦК РКП(б) В. И. Ленин писал: «Признать необходимым проведение в жизнь автономии, в соответствующих конкретным условиям формах, для тех восточных национальностей, которые не имеют еще автономных учреждений»<sup>4</sup>.

Основные демократические политико-правовые принципы равноправия и суверенитета народов, нашедшие отражение в Конституции РСФСР 1918 г., вошли и в текст Конституции РФ 1993 г.

В целом в современном российском законодательстве самоопределение народов РФ выступает в качестве важнейшего конституционного принципа федеративного устройства, в соответствии с которым населяющие Российскую Федерацию народы вправе самостоятельно определять формы своего политического устройства в рамках федеральной Конституции без права выхода из состава России. Равноправие народов проявляется в их равных правах на национальное развитие, на развитие национальной культуры, языка, на пользование им. Государство гарантирует всем народам право на сохранение род-

---

<sup>1</sup> Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

<sup>2</sup> О Турецкой Армении: декрет СНК от 29 дек. 1917 г. // Декреты Советской власти: в 3 т. Т. 1. М., 1960. С. 299.

<sup>3</sup> Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Проект постановления Политбюро ЦК РКП(б) в местностях, населенных восточными народами // Полн. собр. соч.: в 55 т. М., 1967. Т. 41. С. 342.

ного языка, создание условий для его изучения и развития. Конституция РФ гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России (ст. 69)<sup>1</sup>.

Право на самоопределение вытекает из суверенности наций и народностей, представляющей собой внутренне присущее каждому народу право на самостоятельное существование, решение вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими народами<sup>2</sup>. В Конституции 1993 г. идея народного суверенитета просматривается уже в первых строках: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... возрождая суверенную государственность России... принимаем Конституцию Российской Федерации»<sup>3</sup>. В ч. 1 ст. 3 многонациональный народ закрепляется в качестве носителя суверенитета, единственного источника власти в РФ.

Однако нужно учитывать, что в Конституции РФ термин «народ» употребляется в нескольких значениях.

Во-первых, говорится о многонациональном народе России как о политической общности, источнике и субъекте публичной власти. Народ как политическая общность – это граждане Российской Федерации, обладающие политическими правами и свободами в соответствии с Конституцией РФ. Согласно преамбуле Конституции многонациональный народ России является ее учредителем, проголосовав за нее на общероссийском референдуме. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ России признается носителем и единственным источником власти в Российской Федерации.

Во-вторых, упоминаются народы, проживающие на соответствующей территории, основой жизни и деятельности которых признается земля и другие природные ресурсы (ст. 9 Конституции РФ). В этом случае народ рассматривается как население.

В третьих, федеральная Конституция говорит о народах России, обладающих равноправием и правом на самоопределение (преамбула и ст. 5 Конституции РФ).

По мнению И. А. Конюховой, Конституция РФ, закрепляя равноправие и самоопределение народов как принцип российского феде-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 1993. 25 дек.

<sup>2</sup> Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2008. С. 254.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации.

рализма, закладывает тем самым наднациональный подход к пониманию народа применительно к данному принципу<sup>1</sup>. Народ как политико-территориальная общность, представляющая территорию – субъект Федерации, не есть какая-то однородная в этническом или национальном отношении общность. Это общность лиц разной национальности, исторически объединенных проживанием на одной территории, которая по политическим параметрам и демографическим, экономическим, социальным показателям развития несет или способна нести бремя субъекта Федерации. Таким образом, ключевым критерием идентификации народа как общности, способной быть субъектом права на самоопределение, является единая территория проживания. Дополнительные факторы – этническая, религиозная, социальная общность и т. д. – усиливают консолидированность, но не являются обязательными. Народ как общность может быть многонациональным, его представители могут исповедовать разную веру, что характерно для Российской Федерации и ее субъектов.

Самоопределение народа как территориальной общности людей есть одновременно определение юридического статуса территории, на которой они проживают. Если анализировать с этих позиций народы как субъекты самоопределения в форме республик в составе Российской Федерации, то речь должна идти не только о лицах титульной национальности, но и о всех гражданах России, постоянно проживающих на территориях данных республик и обладающих политическими правами и свободами граждан Российской Федерации. Л. Ф. Болтенкова справедливо замечает, что, о какой бы форме самоопределения ни шла речь, субъектом его должны быть не конкретные титульные нации, а народ в целом, т. е. население исторически определенной территории. Кроме сохранения наименования титульной нации в названии республики и признания ее языка государственным, ничто другое не должно быть исключительным правом данной нации<sup>2</sup>.

Таким образом, следует различать право народов на самоопределение и право наций на самоопределение. Исходя из понимания нации как общности граждан, объединяемых государством, единство

---

<sup>1</sup> Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. С. 390.

<sup>2</sup> Болтенкова Л. Ф. Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 62.

которого они олицетворяют, формой самоопределения для нее является формирование суверенного государства, в том числе путем отделения от другого суверенного государства.

«Разночтения» в тексте Конституции относительно права народов на самоопределение вызвали в начале 1990-х гг. незначительный по времени, но достаточно разрушительный по своим последствиям для российской государственности процесс суверенизации республик. В настоящее время в российском федеральном законодательстве сложились два взаимоисключающих подхода к суверенитету республик.

Первый предполагает отказ от признания государственного суверенитета субъектов Федерации. Этот подход обозначен в Конституции РФ. Другой подход предусматривает признание государственного суверенитета республик. Так, в соответствии с договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г., подписанным президентами России и Республики Башкортостан, последняя признается суверенным государством в составе России.

Некоторые республики, например Башкортостан, Бурятия, Адыгея, в своих новых конституциях, принятых уже после вступления в силу федеральной Конституции 1993 г., определили себя суверенными государствами. Другие (например, Республика Коми), не называя себя в новых конституциях суверенными, тем не менее закрепили положения о распространении так называемого государственного суверенитета республики на всю ее территорию. Государственный суверенитет республик признавался и в договорах, заключенных между республиками. Так, в преамбуле договора о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Республикой Башкортостан от 24 мая 1994 г. указывалось на взаимное признание государственного суверенитета обеих сторон. Подписанный в Уфе 18 августа 1994 г. договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Башкортостан и Республикой Абхазия констатировал их государственный суверенитет. Таким образом, Башкортостан как бы присвоил право Российской Федерации на признание другого суверенного государства.

На уровне субъектов РФ по-разному трактовался и объем государственного суверенитета. В целом, за исключением последних трех лет, в республиках РФ наблюдалась тенденция выхода за рамки федеративных отношений и закрепления элементов конфедеративных связей.

Полный отказ от признания основ конституционного строя и принципов федеративного устройства России отличал Конституцию Республики Чечня 1992 г., отношения с которой в 1990-х гг. вышли за рамки конституционно установленных федеративных связей. Признание в конституциях собственного государственного суверенитета, практически ничем не ограничиваемого, было характерно для таких республик, как Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Тыва, Ингушетия и частично Бурятия. Конституции вышеназванных республик закрепляли, по сути, конфедеративный тип связей. Республика определялась как суверенное государство, строящее свои отношения с Федерацией путем делегирования ей предметов ведения и полномочий на основе договора. Договору с федеральными органами государственной власти отдавался приоритет перед федеральной Конституцией. Предусматривалась ратификация федеральных законов органами государственной власти субъектов Федерации (республики Саха (Якутия) и Ингушетия).

Обобщая складывающиеся тенденции, можно выделить наиболее типичные противоречия между российской Конституцией и конституциями республик Российской Федерации, направленные на вымывание элементов государственного суверенитета России.

Самая распространенная категория противоречий связана с нарушением принципа верховенства Конституции России и федеральных законов. В конституционном законотворчестве республик Федерации в одностороннем порядке устанавливалось право приостановления действия законов и иных актов Российской Федерации, если они противоречат конституции или законам субъектов Российской Федерации (Якутия, Башкортостан, Тыва, Коми), суверенным правам и интересам субъекта РФ (Дагестан).

Наблюдались и попытки республик вторгнуться в прерогативу Российского государства на установление единой государственной границы и обеспечение целостности территории России в соответствии с нормами международного и внутригосударственного права. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН (1970), установлено: «Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государст-

ва или страны»<sup>1</sup>. В соответствии с ч. 3 ст. 4 федеральной Конституции Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. В ч. 2 ст. 67 Конституции РФ закреплено положение о том, что Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

К сожалению, в республиканском региональном законодательстве имело место недопонимание данного важнейшего требования государственного суверенитета России. Так, в ст. 5 Конституции Республики Саха (Якутия) в прежней редакции закреплялось положение о том, что воздушное пространство и континентальный шельф на территории Республики Саха (Якутия) являются собственностью и неотъемлемым достоянием ее народа<sup>2</sup>.

Подобные взгляды региональных органов власти субъектов Федерации противоречат не только федеральным конституционным нормам, но и нормам международного права, согласно которым континентальный шельф не является и не может являться частью государственной территории прибрежного либо другого государства<sup>3</sup>. Допустив подобное, Россия как государство стала бы нарушителем норм международного права.

Нельзя оставить без внимания и другие случаи вымывания суверенных прав России при перераспределении предметов ведения Федерации в ведение республик РФ в их конституциях. Это закрепление отдельными республиками за собой прав объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира (Тыва); принятия республиканских законов о воинской службе (Башкортостан, Саха (Якутия), Тыва); установления порядка введения чрезвычайного положения на территории республики (Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия и др.); дачи согласия республики на дислокацию на ее территории воинских формирований (Северная Осетия); определения всех природных ресурсов, находящихся на территории республики, ее собственностью (Ингушетия, Саха

---

<sup>1</sup> Международное право в документах. М., 1982. С. 10.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия). URL: [www.sakha.gov.ru](http://www.sakha.gov.ru).

<sup>3</sup> Женевская конвенция по континентальному шельфу 1958 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1964. № 28. Ст. 329.

(Якутия), Тыва); регулирования вопросов внешней политики и международных отношений; закрепления права самостоятельно выступать участником международных отношений, заключать международные договоры (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми).

Затянувшаяся суверенизация республик Федерации должна была получить официальную правовую оценку, с тем чтобы в легитимном отношении внести ясность в концептуальные вопросы государственного суверенитета, предопределяющие содержание конституционного и текущего законодательства в регионах. В этом отношении судьбоносное значение имели решения Конституционного суда РФ, принятые летом 2000 г.

В постановлении от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти»<sup>1</sup>, а также в определении от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия-Алания и Татарстан<sup>2</sup> Конституционный суд РФ признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения статей оспариваемых основных законов республик, определяющих суверенный характер государственности данных субъектов РФ, их право на регулирование вопросов, относящихся к ведению Федерации. Конституционный суд не только подтвердил высказанные в ранее принятых им решениях правовые позиции, касающиеся суверенитета Российской Федерации, ее конституционной, а не договорной природы, верховенства федерального права и федерального законодательного разграничения предметов ведения и полномочий, недопустимости передачи предметов ведения Российской Федерации субъекту РФ, но и глубже развил эти позиции, а также подробно разъяснил неконституционность закрепления республиками отдельных прав, основанных на суверенитете, в частности права приостанавливать акты федеральных органов, права выступать самостоятельным участником международных отношений и внешнеэкономических связей, права собственности на природные ресурсы и др.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> Там же. № 29. Ст. 3117.

Конституционный суд РФ недвусмысленно указал на недопустимость применения термина «суверенитет» в отношении субъекта РФ. В частности, в мотивировочной части постановления Конституционного суда от 7 июня 2000 г. отмечается, что суверенитет, предполагающий согласно ст. 3, 4, 5, 67, 79 Конституции РФ верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость государства в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции РФ исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Наряду с концептуальным решением Конституционным судом РФ вопроса о недопустимости признания государственного суверенитета субъектов РФ другими важными направлениями федеральной политики по преодолению суверенизации составных частей Российской Федерации стало принятие федеральных законов, устанавливающих пределы законотворчества субъектов РФ и ответственность за несоблюдение Конституции РФ и федеральных законов<sup>1</sup>, а также осуществление Президентом РФ мер по усилению контроля путем расширения прав полномочных представителей главы российского государства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: [с изм. от 29 июля 2000 г., 8 февр. 2001 г., 7 мая 2002 г., 24 июля 2002 г., 11 дек. 2002 г., с изм., внесенными постановлениями Конституц. суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 12 апр. 2002 г. № 9-П] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930.

<sup>2</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

После принятия данных мер федеральным центром в России начался процесс приведения основных законов республик РФ в соответствие с Конституцией России и решениями Конституционного суда РФ. Так, в 2000–2003 гг. обновились конституции большинства республик РФ. В них были устранены многие из вышеназванных положений, нарушающих государственный суверенитет Российской Федерации. Тем не менее существование республик в их современном правовом статусе ставит под сомнение полноту реализации конституционного принципа равенства всех субъектов Российской Федерации и всех народов России в их праве на самоопределение. Только республики в Конституции названы «государствами», только республики вправе принимать свои конституции, утверждать наряду с русским второй язык в качестве государственного. К тому же непонятно: все ли народы России сегодня могут при желании реализовать свое право на самоопределение через создание республики? Трудно представить, чтобы сегодня федеральный центр пошел на столь рискованный с точки зрения политики шаг и «дал добро» какой-либо этнической группе на создание республики. Известно, что, в частности, российские немцы с конца 1980-х гг. безуспешно добиваются воссоздания упраздненной в январе 1941 г. Республики Немцев Поволжья.

Есть и еще один аспект проблемы равенства народов в своем самоопределении. Всякий ли народ способен создать республику? Какими характеристиками он должен обладать, чтобы иметь такую возможность? Законодательство также не дает ответов на эти вопросы. Теоретически можно сформулировать такие признаки, как компактность расселения (титульный этнос должен составлять более половины населения региона), высокая степень этнической консолидации, высокий уровень владения своим национальным языком, существование отлаженной системы управления в регионе и, наконец, жгучее желание самоопределиваться через создание своего государственного образования. Но, даже если соблюсти все эти требования, можем ли мы гарантировать, что такое территориальное «вычленение», да еще и со статусом государства, по этническому принципу не вызовет противодействия самого многочисленного почти во всех регионах России русского населения? Не создаст ли оно опасный прецедент, ведущий к распаду государства?

На наш взгляд, существование республики как вида субъекта Российской Федерации является рудиментом советской эпохи. Если в период формирования советской государственности республики достаточно эффективно решали пресловутый «национальный вопрос», то сегодня создание нового субъекта Федерации в виде республики может стать дестабилизирующим фактором. Причин тому несколько. Во-первых, будет наблюдаться явное противодействие этому процессу со стороны русского – самого многочисленного – населения (вопрос-то с самоопределением русских остается нерешенным!). Во-вторых, нужно принимать во внимание высокую дисперсность расселения различных этносов и этнических групп: практически нигде в России титульный этнос не составляет подавляющее большинство населения. В-третьих, образование республики по этническому принципу сегодня не кажется справедливым, так как на ее территории наверняка окажется большое количество представителей других этносов.

В связи с вышеизложенным следует признать, что оптимальным путем развития российского федерализма будет переход от этногосударственной к этнотерриториальной форме реализации народом права на самоопределение, поскольку именно такой вариант позволит добиться реального равноправия всех народов России.

### **2.2.2. Этнотерриториальные образования**

К группе этнотерриториальных образований на сегодняшний день можно отнести все те формы реализации права на самоопределение, которые предусматривают выделение территории по этническому признаку и при этом не являются республикой, т. е. не имеют статуса государства. К ним относятся, в частности, автономная область, автономный округ, автономный национальный район и территория традиционного природопользования. Они, как правило, отличаются компактным расселением коренного этноса на территории данного образования и зачастую сохранением традиционного типа хозяйствования.

Так, автономный округ и автономная область – виды субъектов Российской Федерации, сформированные по этнотерриториальному признаку. Статус автономного округа определяется Конституцией РФ, Федеративным договором, уставом автономного округа, а также договорами между Федерацией и субъектом или особым федераль-

ным законом об автономном округе, принятым по представлению его органов законодательной и исполнительной власти.

Автономный округ и автономная область являются равноправными субъектами Российской Федерации:

- обладают собственным законодательством (устав и прочие нормативно-правовые акты);
- обладают собственной территорией (она не может быть изменена без согласия субъекта РФ) и населением;
- самостоятельны в решении вопросов, отнесенных к ведению субъектов РФ (в пределах полномочий автономного округа и автономной области);
- самостоятельно участвуют в международных и внешнеэкономических связях, вправе заключать соглашения как на международном, так и на федеральном уровне.

Автономный округ при неурегулированности взаимоотношений с краем или областью, в состав которых он входит, вправе заключить с ними соответствующее соглашение.

Таким образом, кроме Конституции РФ и устава автономной области или автономного округа статус данных субъектов РФ может регламентироваться федеральным законом о них. Такой закон может быть принят по представлению органов законодательной и исполнительной власти этих субъектов (ч. 3 ст. 66 Конституции). Конституция РФ не предусматривает права автономного округа на выход из состава области, закрепляя лишь возможность договорного решения вопросов, представляющих взаимный интерес.

В условиях конституционного закрепления принципа равноправия всех субъектов Федерации сохранение в наименовании данных субъектов термина «автономный», по мнению ряда исследователей, не представляется логичным<sup>1</sup>.

Этнотерриториальная автономия является одной из наиболее перспективных форм реализации права народов на самоопределение, поскольку эта форма универсальна и рассчитана на защиту прав всех этносов и этнических групп, как компактно проживающих, так и дисперсно расселенных по территории Российской Федерации. Но в наи-

---

<sup>1</sup> Конституционное право России / под ред. А. Н. Кокотова. М., 2008. С. 307–308.

большей степени этнотерриториальная автономия подходит для компактно проживающих коренных малочисленных народов.

Большой интерес для изучения механизма реализации права народов на самоопределение представляют такие ее формы, как национальные районы и поселения. Впервые они появились в 1920-х гг. и представляли собой административно-территориальные единицы с компактным проживанием одной народности, особенности которой учитывались в работе местных органов власти<sup>1</sup>. Эти формы этнического самоопределения, существующие в нашей стране уже практически 100 лет, сегодня вообще не отражены в федеральном законодательстве, не определен их правовой статус, особенности организации и функционирования.

Начало созданию таких этнотерриториальных образований – национальных сельсоветов, волостей, уездов (районов) – положил III съезд Советов Союза ССР, который своим постановлением от 20 мая 1925 г. определил в качестве одной из приоритетных задач полное и повсеместное обеспечение прав национальных меньшинств и поручил ЦИК СССР обеспечить введение во все выборные органы представителей национальных меньшинств, а в случае значительной численности последних – образование отдельных Советов с употреблением языков этих меньшинств, организацию школ и судов на родном языке<sup>2</sup>. Необходимость создания национальных административных единиц отмечалась и в других нормативных актах. Например, декретом ВЦИК от 23 ноября 1925 г. уполномоченным по делам национальных меньшинств предписывалось «...приступить к подготовке вопроса о выделении сельских, посадских, местечковых, а также и более крупных административных единиц с делопроизводством на языках соответствующих национальных меньшинств в местностях с преобладанием в составе населения одной какой-либо национально-

---

<sup>1</sup> Судницын Ю. Г. Воплощение принципа национального суверенитета в социалистическом государстве // Вопросы социалистического государства и права. Свердловск, 1967. С. 46.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Конституцию Союза ССР в связи с вхождением в состав Союза ССР Туркменской и Узбекской Союзных Социалистических Советских Республик: постановление III съезда Советов СССР от 20 мая 1925 г. // Съезды Советов Всероссийского и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 333.

сти при гарантии прав языков остальных населяющих местность национальностей»<sup>1</sup>. Национальные районы и сельсоветы в 1920-х гг. оказались наиболее массовой формой самоопределения, поскольку, по мнению В. А. Ржевского, национальный характер административно-территориального устройства обеспечивает установление территориальных пределов всех единиц с максимальным учетом интересов проживающего в них населения<sup>2</sup>.

Основным условием для образования национального района, сельсовета было волеизъявление компактно проживающей национальной группы относительно выделения и образования национальной административно-территориальной единицы с определенными чертами автономии<sup>3</sup>. Учитывались и те факторы, которые применялись для общего районирования: сосредоточение промышленности, технических культур, тяготение населения к промышленно-распределительным пунктам, направление и характер путей сообщения, численность жителей, национальный состав населения<sup>4</sup>. Кроме того, принимались во внимание классовый состав населения данной местности и процентное соотношение представителей различных этносов<sup>5</sup>.

Точных данных о количестве национальных районов и сельсоветов в РСФСР в 1930-х гг. нет. Так, по подсчетам Б. Н. Александрова, на территории РСФСР было создано 458 национальных районов, по подсчетам Н. Ф. Нурманова, – 117 национальных районов и более 3 тыс. национальных сельсоветов, по подсчетам Н. И. Зайцева, – соответственно 127 и 4264<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Об изменении с. 17 постановления Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 31 авг. 1925 г. о введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построения школьной сети: декрет ВЦИК, СНК от 23 нояб. 1925 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1925. № 85. Ст. 628.

<sup>2</sup> *Ржевский В. А.* Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966. С. 67.

<sup>3</sup> *Саликов М. С.* Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 111.

<sup>4</sup> *Онищук Н. Г.* Районирование Сибири – важнейший фактор по образованию национальных органов власти и управления народов Севера // Актуальные вопросы правоведения на современном этапе. Томск, 1986. С. 13.

<sup>5</sup> *Саликов М. С.* Указ. соч. С. 111–112.

<sup>6</sup> Там же. С. 113.

Нет и единой точки зрения на механизм их создания. М. С. Барбашова отмечает, что национальные районы и сельсоветы создавались либо по почину местных органов власти, либо в результате волеизъявления национальностей, либо актами высших органов власти<sup>1</sup>. М. С. Саликов же указывает, что в основе решения о создании национально-территориального образования всегда лежало волеизъявление субъекта такого образования, а именно компактно проживающей в инациональной среде национальной группы<sup>2</sup>. Оформление данного решения производилось тем или иным органом государственной власти. Так, постановлением ВЦИК от 26 сентября 1927 г. в составе Стерлитамакского района Башкирской АССР были образованы две национальные волости: чувашская Ташлыкульская и татарская Услинская<sup>3</sup>.

К началу 1940-х гг. внимание к национальным районам ослабло. Массовые репрессии, масштабные депортации народов второй половины 1930-х гг. сводили к нулю все гарантии прав и законных интересов российских этносов. Зимой 1940 г. прекратила свое существование Республика Немцев Поволжья, были ликвидированы национальные районы российских немцев, производилась депортация немцев, калмыков, карачаевцев, крымских татар и многих других народов.

В послевоенный период в результате многочисленных изменений в административно-территориальном устройстве часть национальных районов и сельсоветов была упразднена, часть реорганизована в обычные территориальные единицы, некоторые переименованы (так, Шихирдановский национальный (татарский) район Чувашской АССР в 1939 г. был переименован в Чкаловский, в 1957 г. – в Батыровский), оставшиеся районы практически утратили правовой статус национального района.

В конце 1980-х гг. начинается новый этап в истории национальных районов и сельсоветов, характеризующийся ростом внимания к проблеме реализации этнокультурных запросов российских этносов и этнических групп, проживающих за пределами своих государственных

---

<sup>1</sup> Барбашова М. С. Национальные меньшинства по советскому государственному праву. С. 45.

<sup>2</sup> Саликов М. С. Указ. соч. С. 114.

<sup>3</sup> Об образовании в составе Стерлитамакского кантона Башкирской АССР 2 нацменьских волостей: чувашской – Ташлыкульской и татарской – Услинской: постановление ВЦИК от 26 сент. 1927 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1927. № 101. Ст. 678.

но-территориальных образований или не имеющих таковых. Эта тенденция проявилась на июльском 1988 г. Пленуме ЦК КПСС<sup>1</sup>, XIX Всесоюзной партийной конференции<sup>2</sup>. А уже в сентябре 1989 г. состоялся Пленум ЦК КПСС, посвященный проблемам межнациональных отношений, на котором поднимался вопрос о необходимости возобновления практики создания национальных районов и сельских поселковых Советов в местах компактного проживания этнических групп, не имеющих своих этнотерриториальных образований<sup>3</sup>. В условиях стремительного углубления социально-политического и экономического кризиса, усиления центробежных тенденций в распадавшемся СССР проблема реализации прав многочисленных советских народов становилась особенно актуальной.

Однако впоследствии законодатель к данной форме самоопределения народов так и не обратился. Несмотря на то что сегодня на территории Российской Федерации официально созданы и функционируют более 50 национальных районов и поселений: Пряжинский национальный район в Карелии (с 2008 г.), Калевальский национальный район в Карелии (с 1992 г.), Олонецкий национальный район в Карелии (с 2004 г.), Анабарский (долгано-эвенкийский) национальный улус в Якутии, Жиганский (эвенкийский) национальный улус в Якутии, Момский (эвенкийский) национальный улус в Якутии, Оленекский (эвенкийский) национальный улус в Якутии, Эвено-Бытантайский национальный улус в Якутии, Немецкий национальный район в Алтайском крае, Азовский немецкий национальный район в Омской области, 3 вепсских национальных сельских поселения в Карелии – Рыборецкое, Шелтозерское и Шокшинское, 29 национальных наслегов и 3 национальных кочевых наслега в различных улусах Якутии, организованные в районах компактного проживания долганов, эвенков, эвенов и юкагиров, Куйское национальное вепсское поселение в Вологодской области, Иванкинское национальное сельское поселение (селькупское) в Томской области, Байкальский и Верхнеангарский эвенкийские сельские населенные пункты в Республике Бурятия, Немецкое национальное поселение Богдашкино Чердаклинского

---

<sup>1</sup> Материалы Пленума ЦК КПСС, 29 июля 1988 г. М., 1988. С. 17.

<sup>2</sup> Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС, 28 июня – 1 июля 1988 г. М., 1988. С. 137.

<sup>3</sup> Об образовании национальных и поселковых Советов // Правда. 1989. 17 сент.

района (Богдашкинское сельское поселение) в Ульяновской области, Корейский национальный микрорайон Су-Чан в г. Партизанске Приморского края и др., а также около 15 районов, не имеющих статуса национальных, но фактически являющихся таковыми (так как были названы по преобладающей национальности)<sup>1</sup>, до сих пор отсутствует закон, регулирующий создание, деятельность, ликвидацию и устанавливающий правовой статус данных районов и поселений. Это существенно затрудняет социально-экономическое и этнокультурное развитие этнических групп, препятствует реализации права народов на самоопределение.

### **2.2.3. Национально-культурная автономия**

Национально-культурная автономия рассматривается сегодня как, пожалуй, самая перспективная форма реализации этнических прав, рассчитанная, в отличие от территориальной автономии, на развитие в большей степени не компактно проживающих, а разрозненно живущих этносов. Это особая организационная форма этнического 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 – в масштабах субъектов федерации и их групп)<sup>2</sup>.

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. 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 формой реализации права на самоопределение политического характера. Это иное организаци-

---

<sup>1</sup> Национальные районы. URL: <http://ru.wikipedia.org>.

<sup>2</sup> Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в РФ. М., 2003. С. 8–9.

онное выражение прав этносов в форме создания своеобразных общественных объединений, особого рода коллективов разрозненно живущих людей, связанных единством языка и элементов этнической культуры. Это экстерриториальная (или внутерриториальная) 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<sup>1</sup>.

По определению Т. Я. Хабриевой, 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.

Т. Я. Хабриева выделяет несколько наиболее важных свойств национально-культурной автономии как формы реализации права народов на самоопределение:

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 национальную самобытность; б) защиту от дискриминации по признаку национальной (этнической), языковой принадлежности.

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 8–9.

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, относящиеся себя к соответствующему народу (этнической общности) в ситуации национального меньшинства.

3. Национально-культурная автономия – автономия экстерриториальная, т. е. не претендующая на территориальное самоуправление, потому не являющаяся субъектом федеративных отношений<sup>1</sup> либо территориальным политическим (или муниципальным) образованием. 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 – проводник национальной политики, гарантирующий перед лицом государства единство и согласие представителей данной этнической общности и граждан других национальностей, т. е. правовая форма совместной реализации гражданами различных национальностей своего права на сохранение самобытности. Это форма реализации индивидуальных и коллективных прав, которую граждане осуществляют совместно путем участия в национально-культурной автономии.

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-

---

<sup>1</sup> Поэтому представляется неверным взгляд Л. А. Стешенко на национально-культурную автономию как на «дополнительный критерий построения федеративных отношений» (*Стешенко Л. А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X–XXI вв. М., 2002. С. 41*).

культурных автономий), получать для этой цели средства государственного бюджета, нести ответственность перед государством за их целевое 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 (национально-культурная автономия не является политическим объединением), с другой – тесное взаимодействие с государственными органами, другими объединениями, без которого невозможно функционирование национально-культурной автономии как таковой;

- светский характер деятельности (в отличие от религиозных объединений)<sup>1</sup>.

Национально-культурная автономия имеет общегуманитарное и политическое значение. В области гуманитарной она обеспечивает реализацию естественного права каждого на национальную самобытность путем создания 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 для 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, этносепаратизма и их последствий – социальных, межэтнических

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 53–54.

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 Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>1</sup> Национально-культурная автономия дает шанс на выведение реализации права на самоопределение из поля межэтнического конфликта в неконфликтное пространство: этнопсихологическое, этнокультурное. В этом, собственно, заключается предназначение данного социального и правового института.

Федеральным законом «О национально-культурной автономии»<sup>2</sup> устанавливается, что ее организационные основы определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенной этнической общности, и уставом национально-культурной автономии.

В Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. Они 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 создаются на основе консолидированного решения местных национальных объединений. Непосредственно граждане образовать 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 образуют местные национально-культурные автономии на учредительном съезде. Второй путь осуществим, если в пределах конкретного субъек-

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>2</sup> О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (в ред. от 9 февр. 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

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

Получившая отражение в Федеральном 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 республики<sup>1</sup>.

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

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 определенным этническим общностям, учреждаются на съездах делегатами региональных национально-культурных автономий.

---

<sup>1</sup> Воробьев Д. В., Грушкин Д. В. Идея национальной государственности и проблемы этнической дискриминации в Республике Башкортостан. М., 1999. С. 19.

Рассмотрим особенности создания национально-культурной автономии на примере Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан, образованной на учредительном съезде 21 августа 1999 г. Еще до проведения учредительного съезда на пленуме Татарского общественного центра Республики Башкортостан была принята резолюция «О Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан», в которой говорилось: «Создание Национально-культурной автономии татар Республики Башкортостан – это последняя соломинка, за которую хватается татарская общественность в целях защиты своего языка и культуры»<sup>1</sup>. В программном документе, утвержденном на съезде, можно прочитать: «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»<sup>2</sup>.

Перед съездом татар Башкортостана (1-й съезд состоялся 28 июня 1997 г.) его исполком татарской общественностью также представлялся как Национально-культурная автономия татар Республики Башкортостан. Если принять во внимание, что одна из ключевых задач, провозглашаемых Национально-культурной автономией татар Республики Башкортостан, – изменение статуса татарского языка, т. е. придание ему статуса государственного, а стратегическая цель – достижение «равноправности всех народов Башкортостана»<sup>3</sup>, под которыми подразумеваются прежде всего татары, то изложенное выше позволяет 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 «О национально-культурной автономии» ее создание должно сопровождаться обязательной государственной регистрацией. Это специфическое требование, поскольку в отношении некоторых иных общественных объединений

---

<sup>1</sup> *Исхаков Д. М.* Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика (ситуация в Башкортостане) // Этнический фактор в федерализации России: материалы семинара. URL: [federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/ischacov.htm/](http://federalmcart.ksu.ru/conference/seminar3/ischacov.htm/).

<sup>2</sup> Цит. по: *Хабриева Т. Я.* Указ. соч. С. 89.

<sup>3</sup> *Исхаков Д. М.* Указ. соч.

данное правило не является обязательным. Для них регистрация становится необходимой только тогда, когда объединение желает получить статус юридического лица и само заявляет об этом (см. Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>). Обязательная же государственная регистрация при создании союза необходима тогда, когда его деятельность имеет большое значение для государства.

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. Орган юстиции, принявший решение о регистрации национально-культурной автономии, направляет данные о ее регистрации в соответствующий орган исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей. Однако регистрирующий орган вправе отказать в государственной регистрации национально-культурной автономии.

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 Федерации (ч. 3–5 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» в редакции от 23 июля 2008 г.).

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 регистрации (ч. 9 ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» в редакции от 21 марта 2002 г.).

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

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

Реорганизация и ликвидация национально-культурной автономии осуществляется в порядке, установленном Федеральным 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 его создания, для которого требуется лишь волеизъявление граждан. Создание союза, таким образом, не связано с какими-либо государственно-обязательными действиями, кроме случаев обязательной государственной регистрации. Порядок образования общественных организаций предполагает согласие всех учредителей относительно формы, целей и задач деятельности союза. Поэтому объединение вправе само принять решение о прекращении деятельности в том случае, если, например, цели его создания достигнуты.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона «Об общественных объединениях» добровольная ликвидация общественной организации (самоликвидация) возможна в случае, если такое решение будет принято на съезде членов организации 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 принудительного прекращения деятельности союза возникает только в результате злоупотребления общественным объединением 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 РФ 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, свя-

занных 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 применяемую к союзам как без статуса юридического лица, так и обладающим этим статусом; применяемую только к общественным объединениям, не являющимся юридическими лицами; применяемую только к объединениям, подлежащим государственной регистрации. Последнее положение в полной мере относится к национально-культурной автономии, государственная регистрация которой в соответствии с Федеральным законом «О национально-культурной автономии» обязательна.

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

Приостановление деятельности зарегистрированного общественного объединения, в том числе и национально-культурной автономии, может быть произведено в случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций или уставов субъектов РФ, законодательства России.

Процедура приостановления деятельности в отношении общероссийского или международного общественного объединения может быть инициирована только Генеральным прокурором Российской Федерации 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, она инициируется прокурором соответствующего субъекта РФ и производится решением суда того же субъекта РФ.

В том случае, если в указанные в судебном решении о приостановлении деятельности сроки общественное объединение не устранит 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 Российской Федерации, прокуроры субъектов РФ, а также органы юстиции, которые до этого инициировали приостановление деятельности общественного объединения.

Законодательно устанавливается 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 Федеральным законом «Об общественных объединениях», но и в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 25 дек. 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

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, включая допущенные нарушения. В случае, если возможно принять меры по устранению указанных нарушений, в предупреждении устанавливается срок для их устранения, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение выносится Генеральным прокурором Российской Федерации 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, данная национально-культурная автономия может быть ликвидирована по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему соответствующего прокурора либо на основании заявления федерального органа юстиции или его соответствующего территориального органа.

В случае приостановления деятельности национально-культурной автономии прекращается реализация прав данной 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, кроме как 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 национально-культурную автономию, обоснованна: все они обладают общим правовым статусом, который конкретизируется в дополнительных целях, правах и обязанностях, хотя распространение на национально-культурные автономии общих процедур ликвидации, даже проводимых на законных основаниях, может быть воспринято представителями национальных меньшинств 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 механизма ликвидации национально-культурной автономии, с тем чтобы представители данного этноса имели возможность убедиться в незаконном характере деятельности объединения и не искали бы в действиях государственных органов политической подоплеки. Информационная борьба ликвидируемого национального объединения способна привлечь общественное мнение на его сторону, а это чревато неблагоприятными последствиями. Государственные органы обязаны не допустить развития негативного сценария.

Таким образом, национально-культурная автономия представляется более безопасной для государства формой реализации права народов на самоопределение, чем этногосударственное и этнотерриториальное образования, поскольку своей целью она ставит не этнополитическое самоопределение титульной нации, а самостоятельное решение вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, этнической культуры. Национально-культурную автономию, нарушившую Федеральный закон «Об общественных объединениях» и уличенную в экстремистской деятельности, государство может ликвидировать. Следовательно, национально-культурная автономия является более доступной для государственного контроля формой реализации права этнического самоопределения. В современных условиях такая форма наиболее эффективна для этносов, дисперсно расселенных по территории Российской Федерации и проживающих за пределами своих этнотерриториальных образований.

Однако в полной ли мере национально-культурная автономия отвечает потребностям этносов? Может ли она заменить собой этногосударственные и этнотерриториальные образования? Практика последних 20 лет показала, что наличие у этнической группы «своей» территории с возможностью формирования собственных органов управления создает благоприятные условия для сохранения и развития культуры данного этноса, типа его хозяйствования. Особенно это важно для коренных малочисленных народов, чье существование всецело зависит от наличия таких территорий. Конечно, районирование по этническому принципу достаточно остро поднимает вопрос о правовом статусе нетитульных этносов и их равноправии с титульным этносом и в целом является мощным раздражающим фактором в условиях нерешенности «русского вопроса». Но единомоментное упразднение этногосударственных и этнотерриториальных образований также способно дестабилизировать обстановку в стране, активизировать радикальные националистические настроения в обществе.

В целом форма реализации права народов на самоопределение в виде этногосударственных образований, доставшаяся Российской Федерации с советских времен, сегодня представляет собой клубок сложных противоречий. Эти противоречия, как и в международном праве, заключаются в реализации права народов на самоопределение при обязательном сохранении территориальной целостности государства.

Еще в XX в. советское правительство, преследуя сугубо политические цели, пошло по очень опасному пути в реализации права на самоопределение – по пути «выделения» коренным народам республик, автономных краев и областей, т. е. национально-государственных образований. Однако в условиях существовавшей тогда политической системы, обеспечивающей Советскому государству фактический унитаризм, такая форма реализации права на самоопределение не представляла опасности для целостности государства.

Сегодня этногосударственные и этнотерриториальные образования – субъекты Российской Федерации являются не самой лучшей формой реализации права российских народов на самоопределение в силу того, что они позиционируют себя как способ реализации права на самоопределение титульной нации, в то время как этнический состав населения таких субъектов РФ достаточно пестрый. Более конструктивным является «наднациональное» понимание суверенитета народа республики, автономной области или автономного округа как многонациональной общности, проживающей на их территории.

Некоторые исследователи считают возможным и перспективным образование новых административно-территориальных единиц по этническому принципу и в современной России, несмотря на то что федеральное законодательство не определяет механизм формирования таких единиц<sup>1</sup>. В частности, В. А. Кряжков, рассуждая о праве малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование, отмечает, что данное право есть, по сути, право на национально-территориальную автономию. А право на автономию, в свою очередь, характеризуется тем, что территории проживания данных народов законом придается особый статус, а органам публичной власти – полномочия (нормотворческие, административные и финансовые) самостоятельно решать вопросы развития этой территории, в том числе населяющих ее народов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Карпетян Л. М.* Укрупнение и управление (основные критерии образования субъектов Российской Федерации). С. 99; *Фомиченко М. П.* Указ. соч. С. 39; *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование. С. 31.

<sup>2</sup> *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование. С. 26.

Однако и сторонники развития данной формы этнического самоопределения отмечают необходимость осторожного и максимально взвешенного подхода к проблеме формирования этнотерриториальных единиц, так как провозглашение без достаточных оснований какого-либо района или поселения национальным способно породить конфликты на этнической почве<sup>1</sup>.

В современный период в конституционном регулировании государственного суверенитета Российской Федерации сложилось противоречие между признанием в Конституции РФ концепции единого и неделимого государственного суверенитета России и практикой ее отрицания нормами конституционного и текущего законодательного регулирования республик в составе Российской Федерации, а также отдельными двусторонними договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик. Такая ситуация в немалой степени обусловлена «живучестью» теории государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации. Вряд ли следует считать данную теорию конструктивной, так как ее дальнейшее воплощение в правовых актах, вступающих в противоречие с федеральной Конституцией, является стимулом, усиливающим дезинтеграционные процессы в российской государственно-правовой системе, а также способствующим конфедерализации в системе разделения власти по вертикали в ущерб задачам становления России как целостного федеративного государства.

На сегодняшний день оптимальным путем развития Российской Федерации представляется переход от этногосударственных образований к этнотерриториальным автономиям, имеющим статус самостоятельных субъектов Российской Федерации. Как форма реализации народом права на самоопределение автономный округ мало чем отличается от республики, однако не имеет «особого» статуса государства со всеми его прерогативами. Такая трансформация позволит добиться реального равноправия субъектов Федерации и, возможно, умерит политические амбиции этнических элит.

---

<sup>1</sup> *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование. С. 32.

#### **2.2.4. Территориальное общественное самоуправление и территория традиционного природопользования как формы реализации этнических прав**

Одной из наиболее динамично развивающихся форм реализации права народов на самоопределение сегодня является территориальное общественное самоуправление, ориентированное на интересы коренных малочисленных народов. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определяет право лиц, относящихся к малочисленным народам, создавать на добровольной основе общины и иные объединения в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 1 ст. 12). При этом под общинами и иными формами общественного самоуправления закон понимает формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, которые создаются в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры (п. 4 ст. 1).

Кроме того, в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для самостоятельного и под свою ответственность осуществления ими собственных инициатив по вопросам местного значения данные народы в местах их компактного проживания вправе осуществлять территориальное общественное самоуправление с учетом своих национальных, исторических и иных традиций (ст. 11)<sup>1</sup>.

Особое место в реализации данной формы самоопределения занимает местное самоуправление. Согласно ст. 130 и 131 Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляется

---

<sup>1</sup> О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон от 30 апр. 1999 г. № 82-ФЗ (в ред. от 5 апр. 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определяет полномочия органов местного самоуправления, закрепляет коллективные и индивидуальные права, в том числе право на территориальное общественное самоуправление, создание общин. Органы местного самоуправления наделены правом принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с этими программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Также они имеют право осуществлять контроль за предоставлением земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, за использованием и охраной лицами, относящимися к данным народам, этих земель, и устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (ст. 7).

Органы местного самоуправления, общины и территориальное общественное самоуправление должны способствовать не выживанию, а развитию и процветанию малочисленных народов Российской Федерации. Причем развитие и процветание должны касаться не только сферы этнических культур, но и уникальных моделей хозяйствования.

Однако такая форма самоопределения имеет ряд недостатков. В частности, Л. В. Андриченко отмечает отсутствие гибкости Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в учете прав и интересов коренных малочисленных народов. Его принятие без учета особенностей самоуправления этих народов привело к автоматическому изъятию из целого ряда федеральных законов (прежде всего Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации») положений,

устанавливающих права общин коренных малочисленных народов в области местного самоуправления. Исключение положений о том, что общины могут наделяться отдельными полномочиями органов местного самоуправления, на практике приведет к тому, что отдельные коренные малочисленные народы, проживая компактно и удаленно от поселений (это особенно касается кочевых народов), фактически будут лишены своих органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Вместе с тем предоставление органам местного самоуправления полномочия устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления указанных народов не вполне согласуется с характером полномочий органов местного самоуправления, вытекающим из установлений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как наиболее приближенные к населению органы публичной власти, по мнению Л. В. Андриченко, органы местного самоуправления должны определять не «общие принципы», а конкретный порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на нужды территориального общественного самоуправления, в том числе в отношении коренных малочисленных народов. Они должны осуществлять данные полномочия на основе тех общих принципов, которые уже заложены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27), а не сами устанавливать эти «общие принципы»<sup>2</sup>.

В ряде случаев отдельные права лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, в том числе и закрепленные в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», не обеспечиваются действиями органов государст-

---

<sup>1</sup> *Васильева Л. Н.* Правовое регулирование национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журн. рос. права. 2005. № 6. С. 154.

<sup>2</sup> *Андриченко Л. В., Постников А. Е.* Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журн. рос. права. 2008. № 5. С. 32.

венной власти или органов местного самоуправления, поскольку эти органы власти не наделяются соответствующими полномочиями<sup>1</sup>.

Так, например, в качестве одного из прав в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закреплено право делегировать уполномоченных представителей данных этносов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления (п. 7 ч. 1 ст. 8). За лицами, относящимися к коренным малочисленным народам соответственно закреплено право участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления (п. 2 ч. 2 ст. 8). Вместе с тем в статье о полномочиях органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (ст. 7) обязанность органов местного самоуправления создавать советы представителей малочисленных народов не установлена. Не отражены указанные полномочия и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе они не вытекают из установленных в нем вопросов местного значения (ст. 14, 15 и 16). Следовательно, закрепленному в законе праву коренных малочисленных народов не корреспондируется обязанность со стороны органов местного самоуправления. Соответственно право коренных малочисленных народов на представительство в органах местного самоуправления не имеет достаточных гарантий, поскольку, если будет поставлен вопрос о создании совета представителей малочисленных народов непосредственно на муниципальном уровне, может быть принято любое, в том числе отрицательное, решение в ущерб интересам этих народов.

В качестве гарантии прав и законных интересов коренных малочисленных народов, компактно расселенных на определенной территории, выступает территория традиционного природопользования (ТТП).

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Елеонский В. О. Концепция развития законодательства в области защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 180.

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», оформляя накопленный опыт, установил общероссийские правовые основы образования, охраны и использования ТТП малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни (преамбула закона)<sup>1</sup>. При этом ст. 1 закона определяет ТТП как особо охраняемые природные территории, что подтверждается Земельным кодексом РФ (ч. 1 ст. 95)<sup>2</sup>. Следовательно, ТТП как вид особо охраняемых природных территорий представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое и иное значение. Данные территории изъяты решениями органов власти полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для них установлен особый правовой режим. Земли ТТП, наделенные такими свойствами, относятся к объектам общенационального достояния, не могут быть в собственности граждан и юридических лиц, а находятся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности (ч. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ; преамбула, ч. 6 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>3</sup>).

Непосредственной целью создания ТТП является защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, а также сохранение и развитие их самобытной культуры, сохранение на данной территории биологического разнообразия (ст. 4 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

---

<sup>1</sup> О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (в ред. от 3 дек. 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>3</sup> Об особо охраняемых природных территориях: федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 30 дек. 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

Анализируя ТТП как форму реализации права коренных малочисленных народов на земли, В. А. Кряжков отмечает, что ТТП не следует считать типовым вариантом пользования землей и иными природными ресурсами. Их создание не является обязательным во всех случаях (традиционное природопользование может осуществляться малочисленными народами и вне этих территорий), а представляет собой крайнюю меру, прибегать к которой необходимо лишь тогда, когда существует угроза традиционному природопользованию, когда внешние условия таковы, что иные меры защиты (общегражданские) уже не выполняют своей функции и не способны предотвратить уничтожение (исчезновение) традиционного природопользования<sup>1</sup>.

Земля и недра остаются камнем преткновения ратификации Российской Федерацией Конвенции № 169 МОТ, которая предусматривает два вида правоотношений в сфере установления земельных прав: собственность и владение в отношении традиционно занимаемых коренными народами земель, а также «право доступа» к землям, «которые занимают не только они»<sup>2</sup>.

В российских условиях коренные народы Крайнего Севера «...являются землепользователями, а не землевладельцами», поэтому «...вынуждены сохозяйствовать с недропользователями»<sup>3</sup>. Создание ТТП охранительного характера с целью поддержания и развития традиционных хозяйственных культур (имеющих, как правило, этнические рамки) на определенной территории рассматривается исследователями как форма реализации права народов на самоопределение<sup>4</sup>. Однако подчеркивается, что создание ТТП целесообразно тогда, когда этнос находится на грани исчезновения.

---

<sup>1</sup> Кряжков В. А. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли. С. 45.

<sup>2</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2194.

<sup>3</sup> Круглый стол на тему «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции Международной организации труда № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». URL: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

<sup>4</sup> Кряжков В. А. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли. С. 45.

Таким образом, современное законодательство Российской Федерации, базирующееся на международном праве, предусматривает реализацию следующих основных форм самоопределения народов: этногосударственное образование (республика), национально-культурная автономия и этнотерриториальное образование. Первая форма реализации права на самоопределение является наследием советской эпохи и имеет ряд существенных недостатков: реализует политико-правовые интересы и амбиции лишь титульной нации и создает угрозу целостности государства. Национально-культурная автономия и этнотерриториальное образование, напротив, являются удачным компромиссом этнических меньшинств и государства, создающим благоприятные условия для сохранения и развития национальных культур и типов хозяйствования этносов Российской Федерации.

## Заключение

Межэтнические отношения в многонациональном Российском государстве являются объектом изучения специалистов разных отраслей знания: философии, истории, социологии, демографии, права. Большой интерес к данной проблеме обусловлен ее значимостью для нормального функционирования государства, для сохранения, развития и взаимного обогащения этнических культур.

Право народов на самоопределение – одно из фундаментальных прав, закрепленное в международных правовых актах и российском законодательстве и являющееся формой выражения воли не индивидуума, а целой этнической общности. Реализация данного права имеет принципиально важное значение для многонационального федеративного Российского государства и является, по сути, гарантом его территориальной целостности.

Несмотря на достаточно хорошую изученность теоретической стороны права народов на самоопределение, механизм его реализации находится на начальной стадии изучения. На сегодняшний день в юридической науке отсутствует комплексное исследование механизма реализации права народов Российской Федерации на самоопределение. Большая часть исследований посвящена преимущественно вопросу реализации интересов государства в межэтнических отношениях, а не поиску компромисса между государством и этносом.

Обширная международная правовая база создает благоприятные условия для развития всех форм реализации народом права на самоопределение. При этом перед мировым сообществом достаточно остро стоит проблема определения пределов реализации права народов на самоопределение, не препятствующей сохранению территориальной и политико-правовой целостности государства. А именно эти пределы международным законодательством практически не установлены.

Особое место в изучении реализации права на самоопределение занимает проблема самоопределения коренных народов как особой категории этнических меньшинств, отличающейся наибольшей уязвимостью, незащищенностью в силу своей малочисленности и особо-

го, уникального способа хозяйствования. В настоящее время в международном праве существует целый ряд специальных актов, применяемых в отношении коренных малочисленных народов: Конвенция № 107 МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах», Рекомендация № 104 МОТ «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах», Конвенция № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Реализация положений данных документов позволит обеспечить выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языка.

Помимо прав коренных народов в международном праве отражены и обязанности правительств государств – участников конференции, принявшей конвенцию, на которые возлагается обеспечение этих прав.

Поэтапно совершенствовался и подход к определению коренных народов и народов, ведущих племенной и полуплеменной образ жизни, – основного субъекта рассматриваемых прав. В итоге к данной категории этнических общностей отнесены народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия жизни которых отличают их от других групп этнического сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями либо специальным законодательством, а также народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые независимо от их правового положения сохраняют отдельные или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Таким образом, в рамках ООН, МОТ и других организаций сложилась и развивается концепция межгосударственного сотрудничества в этой области. Идет накопление основного массива международных стандартов, т. е. конкретных обязательств государств междуна-

родно-правового характера. Создается и активно развивается сеть международных механизмов и процедур разрешения споров и конфликтов между коренными народами и государствами.

Однако предпринятых мер недостаточно, чтобы проблемы коренных народов могли быть решены в рамках лишь существующих международно-правовых норм. Из всех названных документов только Конвенция № 169 МОТ носит обязательный характер для ратифицировавших ее государств и является всеобъемлющим актом по охвату основных прав коренных народов. До конца не разработанными остаются основные права, на которые они претендуют, – право на землю и право на самоуправление.

Сохраняются проблемы коренных народов и в других сферах. Все это побуждает международное сообщество и дальше заниматься развитием международных прав в данной области.

В число государств, активно ищущих возможности реализации народами права на самоопределение, входит и Российская Федерация. Для России в силу многонационального состава ее населения и большой территории вопрос реализации данного права – это вопрос существования ее как независимого и суверенного государства. В Российской Федерации исторически сложилась ситуация, при которой субъекты реализации права на самоопределение составляют порядка 1/4 населения (исключая русских). При этом периодически в науке активно обсуждается проблема самоопределения и титульной нации – русских.

Условно все субъекты реализации права народов России на самоопределение делятся на три группы. Первую составляют титульные нации Российской Федерации и ее субъектов, вторую – этнические меньшинства, третью – коренные малочисленные народы.

Русские как этнос, преобладающий в большинстве субъектов РФ, реализует свое право на самоопределение через все государство – Российскую Федерацию. Поскольку русское население преобладает в большинстве субъектов РФ, создание Русской республики неизбежно приведет к распаду государства, ущемлению прав русских в других субъектах страны.

К титульным нациям мы относим и народы, давшие в свое время названия республикам России. Это, как правило, коренные этносы, компактно проживающие на протяжении длительного времени и от-

личающиеся своей многочисленностью. Большая численность населения, компактное проживание, высокая степень консолидации, стремление сохранить свой язык, культуру, особый тип хозяйствования еще в XX в. способствовали отработке механизма реализации права таких народов на самоопределение сначала в границах СССР, затем – Российской Федерации.

Вторую группу образуют так называемые национальные меньшинства. Отечественное законодательство не содержит точного определения данного понятия. Тем не менее в науке этот термин достаточно давно употребляется и означает часть народа, проживающую за пределами его национально-государственного или национально-территориального образования, в инонациональной среде и сохранившую национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности своего народа. К национальным меньшинствам в Российской Федерации также относятся лица, принадлежащие к народам, не имеющим своих этногосударственных или этнотерриториальных образований как в составе Российской Федерации, так и за ее пределами. По сути, к этой категории субъектов реализации права на самоопределение относится достаточно большая часть населения страны, так как во второй половине XX в. усилилась дисперсность расселения этносов, активизировался процесс формирования этнических диаспор. В условиях преобладания русского населения перед национальными меньшинствами остро встал вопрос сохранения основных компонентов своей культуры, языка, традиций, а следовательно, и формирования собственных органов самоуправления, способных решать эти задачи.

Третью группу субъектов реализации права на самоопределение составляют коренные малочисленные народы – народы, которые компактно расселены на определенной территории, являющейся территорией традиционного расселения их предков, и осознают себя самостоятельными этническими общностями. Это наиболее уязвимая с точки зрения сохранения этноса группа субъектов в силу небольшой численности и низкой плотности населения, а также преобладания традиционных форм хозяйствования.

Сегодня в Российской Федерации существуют три формы реализации права народов на самоопределение: этногосударственное образование, национально-культурная автономия и этнотерриториальная автономия.

Этногосударственные образования, по сути, являются наследием прошлой – социалистической – эпохи. Они позволяют реализовать право на самоопределение через выделение народу определенной территории, где данный народ является титульной нацией и имеет преимущественное право на создание собственной конституции и государственных атрибутов. В период становления Российской Федерации политико-правовые отношения федеральной власти и республик складывались непросто, поскольку республики добивались признания федеральной властью собственного суверенитета. Однако вряд ли следует считать теорию суверенитета республик конструктивной, так как ее дальнейшее воплощение в правовых актах, вступающих в противоречие с федеральной Конституцией, является стимулом, усиливающим дезинтеграционные процессы в российской государственно-правовой системе, а также способствующим конфедерализации в системе разделения власти по вертикали в ущерб решению задач становления России как целостного федеративного государства.

Сегодня этногосударственное образование является не самой лучшей формой реализации права российских народов на самоопределение, поскольку оно нацелено на реализацию прав преимущественно титульной нации, в то время как этнический состав населения таких субъектов РФ достаточно пестрый. С учетом того, что в сегодняшней ситуации фактически невозможно создание каким-либо этносом «своей» республики, эта форма реализации права на самоопределение не имеет перспектив и ставит народы России в неравное положение. Оптимальным вариантом развития российского федерализма может стать постепенная трансформация российских республик в автономные округа, что обеспечит реальное равноправие всех субъектов Российской Федерации.

Перспективной формой реализации права народов на самоопределение в условиях увеличивающейся дисперсности расселения этносов и этнических групп и появления большого количества диаспор является 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 этниче-

ской общности (нации, народа, национальности) на сохранение самобытности и создаваемое на основе участия физических лиц и этнических объединений.

Укреплению данной формы самоопределения способствовало принятие в 1996 г. Федерального закона «О национально-культурной автономии», в котором даны ключевые определения и заложены правовые основы функционирования автономии. 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 собственный вклад в развитие своего этноса.

Национально-культурная автономия 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. Именно поэтому такая форма реализации права народа на самоопределение позволяет создавать благоприятные условия для развития этноса, представители которого вовлечены в активные миграционные процессы. Однако заменить собой территориальные формы реализации этнических прав национально-культурная автономия вряд ли сможет. В условиях компактного расселения этноса его представители, как правило, стремятся создать собственное территориальное управление для более эффективной защиты права своего народа на сохранение и развитие культуры и типа хозяйствования.

Третью форму реализации конституционного права народов на самоопределение составляет этнотерриториальная автономия. Это оптимальная форма для коренных малочисленных народов, компактно расселенных на определенной территории, а также для этнических групп, проживающих за пределами своих этногосударственных образований либо вообще не имеющих таковых. Одной из самых распространенных форм является автономный округ, имеющий возможность получить статус субъекта Российской Федерации. Однако, как показала практика последнего десятилетия, не всегда такому территори-

альному образованию удастся «выжить», будучи самостоятельным субъектом РФ: ряд автономных округов были вынуждены (преимущественно по причине экономической несостоятельности) войти в состав других субъектов РФ.

Более доступной для реализации является форма автономных национальных районов и сельских поселений. Несмотря на то что сегодня в Российской Федерации существуют более 50 национальных районов и сельских поселений, до сих пор отсутствует закон, регулирующий процесс их создания, деятельности, ликвидации, а также устанавливающий их правовой статус. Такие районы и поселения позволяют любому этносу и этнической группе создавать благоприятные условия для социально-экономического и этнокультурного развития и наиболее полно реализовывать свое право на самоопределение.

В то же время сторонники развития данной формы этнического самоопределения отмечают необходимость осторожного и максимально взвешенного подхода к проблеме формирования этнотерриториальных единиц, так как провозглашение без достаточных оснований какого-либо района или поселения национальным способно породить конфликты на этнической почве.

Своеобразным «дополнением» к национально-административному управлению является создание территорий традиционного природопользования как формы реализации права народа на землю. Правовые основы образования, охраны и использования ТТП малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни установлены Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». ТТП как вид особо охраняемых природных территорий созданы с целью защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранения и развития их самобытной культуры, а также сохранения на данных территориях биологического разнообразия. По сути, создание ТТП является крайней мерой, прибегать к которой необходимо лишь тогда, когда существует угроза традиционному природопользованию, когда внешние условия таковы, что иные меры защиты (общегражданские) уже не выполняют своей функции и не способны предотвратить уничтожение (исчезновение) традиционного природопользования.

По причине «разногласий» с нормами международного права Россия до сих пор не ратифицировала Конвенцию № 169 МОТ, поскольку она предусматривает два вида правоотношений в сфере установления земельных прав: собственность и владение в отношении традиционно занимаемых коренными народами земель, а также «право доступа» к землям, «которые занимают не только они»<sup>1</sup>. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по идентификации земель, традиционно занимаемых коренными народами.

В российских условиях коренные народы Крайнего Севера являются землепользователями, а не землевладельцами, поэтому они вынуждены сохозяйствовать с недропользователями. Создание ТТП с целью сохранения традиционных хозяйственных культур (имеющих, как правило, этнические рамки) на определенной территории рассматривается исследователями как форма реализации права народов на самоопределение. Однако подчеркивается, что создание ТТП целесообразно тогда, когда этнос находится на грани исчезновения.

Активно развивается и такая форма реализации этнических прав, как территориальное общественное самоуправление, выражающееся в праве коренных малочисленных народов на создание своих общин и в возможности их представительства в органах местного самоуправления. Однако федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления», определяющие правомочия органов местного самоуправления относительно данных общин и закрепляющие коллективные и индивидуальные права коренных малочисленных народов, не учитывают особенности самоуправления этих этносов. Кроме того, органы местного самоуправления должны устанавливать не «общие принципы», а конкретный порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления.

Таким образом, как международные правовые акты, так и российское законодательство предоставляет народам достаточно широкие возможности реализации права на самоопределение. Однако на

---

<sup>1</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990. Т. 2. С. 2194.

практике этническое сообщество может столкнуться с рядом трудностей, связанных прежде всего с противодействием общественности (особенно при наделении статусом «национальной» какой-либо территории), с отсутствием экономических возможностей для такого обособления, с рядом иных причин. Поэтому при выборе оптимальной формы реализации коллективных этнических прав народ должен исходить из правильной оценки собственных возможностей и окружающей действительности.

Задача государства – обеспечить реализацию этнических прав посредством усовершенствования законодательной базы и оказания реальной помощи в поиске компромисса между этническими и широкими общественными интересами. Реализация российскими народами конституционного права на самоопределение – путь не к развалу страны, а, наоборот, к укреплению территориальной целостности Российской Федерации через создание благоприятных условий для сохранения и развития всех населяющих ее народов.

## Библиографический список

### *Международные правовые акты*

*Атлантическая хартия*, 1941 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Москва, 1955. Вып. 11. С. 43–44.

*Венская декларация и программа действий*, 1993 г. // Международное публичное право: сборник документов: в 2 томах. Москва, 1996. Т. 1. С. 521–540.

*Декларация* о предоставлении независимости колониальным странам и народам, 1960 г. // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на пятнадцатой сессии: в 2 томах / Орг. Объедин. Наций. Нью-Йорк, 1961. Т. 1. С. 74–75.

*Декларация* о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, 1970 г. // Международное публичное право: сборник документов: в 2 томах. Москва, 1996. Т. 1. С. 2–8.

*Декларация ООН* о правах коренных народов [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.un.org/russian/document](http://www.un.org/russian/document).

*Женевская конвенция* по континентальному шельфу, 1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 28. Ст. 329.

*Международный пакт* о гражданских и политических правах, 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Москва, 1978. Вып. 32. С. 44–58.

*Международный пакт* об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Москва, 1978. Вып. 32. С. 36–43.

*О защите* и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах: Конвенция Международной организации труда № 107 // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. Москва, 1990. С. 277–287.

*О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах»: Рекомендация Международной организации труда № 104 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990: в 2 томах / Междунар. бюро труда. Женева, 1991. Т. 2. С. 1184–1192.*

*О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах: Конвенция Международной организации труда № 169 // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда, 1957–1990: в 2 томах / Междунар. бюро труда. Женева, 1991. Т. 2. С. 2193–2207.*

*Устав ООН, 1946 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Москва, 1956. Вып. 12. С. 14–47.*

### ***Нормативные правовые акты СССР, РСФСР, Российской Федерации***

*Декларация прав народов России, 1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18.*

*Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.*

*Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.*

*Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.sakha.gov.ru](http://www.sakha.gov.ru).*

*Конституция Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.humanities.edu.ru](http://www.humanities.edu.ru)*

*Конституция Республики Татарстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.tatar.ru](http://www.tatar.ru).*

*Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 дек.*

*Конституция РСФСР, 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.*

*Конституция Чеченской Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.roszakon.narod.ru](http://www.roszakon.narod.ru).*

*Ленин В. И. Проект постановления Политбюро ЦК РКП(б) в местностях, населенных восточными народами / В. И. Ленин // Полное собрание сочинений: в 55 томах. Москва, 1967. Т. 41. С. 342–343.*

*Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС, 28 июня – 1 июля 1988 г. Москва: Политиздат, 1988. 160 с.*

*Материалы Пленума ЦК КПСС, 29 июля 1988 г. Москва: Политиздат, 1988. 48 с.*

*О внесении изменений в Конституцию Союза ССР в связи с вхождением в состав Союза ССР Туркменской и Узбекской Союзных Социалистических Советских Республик: постановление III съезда Советов СССР от 20 мая 1925 г. // Съезды Советов Всероссийского и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. Москва, 1935. С. 333–334.*

*О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апр. 1999 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.*

*О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493.*

*О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.*

*О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.*

*О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 24 июня 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.*

*О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.*

*О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.*

*О Турецкой Армении: декрет СНК от 29 дек. 1917 г. // Декреты Советской власти: в 16 томах. Москва, 1960. Т. 1. С. 299.*

*Об изменении Положения о сельских Советах: постановление ВЦИК от 26 сент. 1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1927. № 101. Ст. 678.*

*Об изменении ст. 17 постановления Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 31 авг. 1925 г. о введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построения школьной сети // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 85. Ст. 628.*

*Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.*

*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.*

*Об особо охраняемых природных территориях: федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в редакции от 30 дек. 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.*

*О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.*

### **Научные исследования**

*Абдулатипов Р. Г. Федералогия / Р. Г. Абдулатипов. Санкт-Петербург: Питер, 2004. 320 с.*

*Андриченко Л. В. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России / Л. В. Андриченко, А. Е. Постников // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 28–37.*

*Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в законодательстве зарубежных стран / Л. В. Андриченко // Государство и право. 2002. № 3. С. 84–93.*

*Асимметричность Федерации / под ред. А. А. Захарова; Центр конституц. исслед. Моск. общ. науч. фонда. Москва, 1997. 139 с.*

*Бабин Б. В.* Коренные народы как субъекты конституционного права Украины и России / Б. В. Бабин // Актуальные проблемы государства и права: сборник научных статей и сообщений студентов, аспирантов и молодых ученых юридических вузов. Москва, 2006. С. 13–15.

*Барбашова М. С.* Вопрос о малых народностях и национальных меньшинствах в законодательстве и правовой литературе накануне Октября / М. С. Барбашова // Конституционное законодательство и государственное управление в условиях совершенствования социалистического общества. Томск, 1988. С. 78–85.

*Барбашова М. С.* Национальные меньшинства по советскому государственному праву / М. С. Барбашова // Актуальные вопросы правоведения на современном этапе. Томск, 1986. С. 44–56.

*Белковец Л. П.* Правовые аспекты национальной политики СССР в годы Великой Отечественной войны и в первое послевоенное десятилетие / Л. П. Белковец // Государство и право. 2006. № 5. С. 106–113.

*Биджева С. Ю.* Становление и эволюция самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России / С. Ю. Биджева // История государства и права. 2002. № 3. С. 16–21.

*Биндер М. А.* К вопросу о государственном суверенитете союзных республик / М. А. Биндер // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. Москва, 1980. С. 88–91.

*Блищенко И. П.* Автономия и международное право / И. П. Блищенко // Московский журнал международного права. 1998. № 1. С. 4–15.

*Болтенкова Л. Ф.* Российская государственность: состояние и перспективы развития / Л. Ф. Болтенкова. Москва: Республика, 1995. 315 с.

*Вихарев С. Р.* К вопросу о формах национальной государственности в СССР и признаках отличия союзных и автономных республик / С. Р. Вихарев // Вопросы советского государства и права. Минск, 1968. С. 218–226.

*Власов А. П.* Развитие законодательства об автономных областях / А. П. Власов // Актуальные вопросы государства и права. Томск, 1972. С. 34–48.

*Воробьев Д. В.* Идея национальной государственности и проблемы этнической дискриминации в Республике Башкортостан / Д. В. Воробьев, Д. В. Грушкин. Москва: Звенья, 1999. 88 с.

*Гарипов Р. Ш.* Законодательство Российской Федерации о защите прав коренных малочисленных народов России и его соответствие

международным стандартам / Р. Ш. Гарипов // Государство и право. 2011. № 3. С. 105–109.

*Глигич-Золотарева М. В.* Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила / М. В. Глигич-Золотарева // Государство и право. 2006. № 10. С. 14–21.

*Государственная* власть и права человека: материалы научно-практической конференции. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2001. 316 с.

*Григорьева А. В.* Основы становления федеративного устройства в России / А. В. Григорьева // Государство и право. 2009. № 10. С. 85–90.

*Доровских Е. М.* Правовые проблемы защиты русского языка / Е. М. Доровских // Государство и право. 2003. № 2. С. 5–12.

*Дорогин В.* Суверенитет в советском государственном праве / В. Дорогин; Акад. обществ. наук. Москва, 1948. 380 с.

*Дубровин Ю. Д.* Национально-культурное развитие России: политико-правовые аспекты / Ю. Д. Дубровин, Г. А. Туник. Москва: Изд-во Гос. Думы, 2002. 94 с.

*Евменова Т. Л.* Философская сущность самоопределения / Т. Л. Евменова // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001. № 1. С. 14–27.

*Еникеева З. Г.* Автономная республика – советское социалистическое государство / З. Г. Еникеева. Москва: Юридическая литература, 1964. 81 с.

*Железнов Б. Л.* АССР – высшая форма советской автономии / Б. Л. Железнов. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1984. 144 с.

*Иванов В. В.* К вопросу о концепции территориального образования / В. В. Иванов // Государство и право. 2003. № 1. С. 44–52.

*Исхаков Д. М.* Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика (ситуация в Башкортостане) [Электронный ресурс]: материалы семинара «Этнический фактор в федерализации России» / Д. М. Исхаков. Режим доступа: [federalmcart.ksu.ru](http://federalmcart.ksu.ru).

*Итоги* Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 томах / Федерал. служба гос. статистики. Москва: НИЦ «Статистика России», 2004. Т. 4: Национальный состав и владение языками, гражданство. 615 с.

*Итоги* Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 томах / Федерал. служба гос. статистики. Москва: НИЦ «Статистика России», 2004. Т. 13: Численность и размещение населения. 620 с.

*Карапетян Л. М.* Грани суверенитета и самоопределение народов / Л. М. Карапетян // Государство и право. 1993. № 1. С. 13–22.

*Карапетян Л. М.* К вопросу о «моделях» федерализма (критический обзор некоторых публикаций) / Л. М. Карапетян // Государство и право. 1996. № 12. С. 53–65.

*Карапетян Л. М.* Укрупнение и управление (основные критерии образования субъектов Российской Федерации) / Л. М. Карапетян // Право и управление: XXI век. 2005. № 1. С. 99–118.

*Карапетян Л. М.* Федерализм и права народов: курс лекций / Л. М. Карапетян. Москва: Приор, 1999. 112 с.

*Ким А. И.* Национальное меньшинство и этнографическая группа как субъекты советской автономии / А. И. Ким, Ф. А. Муртаза-Оглы // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. Свердловск, 1982. С. 76–88.

*Кислицын И. М.* Реплика (относительно права нации на самоопределение) / И. М. Кислицын // Актуальные проблемы юридической науки и практики: тезисы докладов научной конференции: в 2 частях. Пермь, 2004. Ч. 2. С. 6–12.

*Клюев П. А.* Право народа на самоопределение / П. А. Клюев // Актуальные проблемы формирования правового государства в России: материалы Всероссийской научно-практической конференции: в 2 частях. Уфа, 2006. Ч. 1. С. 228–233.

*Козлова Е. И.* Национальная государственность в СССР / Е. И. Козлова // Труды НЮЗИ. 1974. Т. 25. С. 23–28.

*Кокотов А. Н.* Русская нация и российская государственность / А. Н. Кокотов. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1994. 126 с.

*Конституционное право России* / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Москва: Норма, 2008. 544 с.

*Конюхова И. А.* Право народов на самоопределение как принцип федерализма / И. А. Конюхова // Политическая наука. 2003. № 3. С. 167–186.

*Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И. А. Конюхова. Москва: Городец: Формула права, 2004. 592 с.

*Коркмасова К. Д.* Национальная государственность в СССР / К. Д. Коркмасова. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 1970. 167 с.

*Кочетыгова Н. И.* Многокультурность как характерная черта российской государственности / Н. И. Кочетыгова // Государство и право. 2006. № 11. С. 86–88.

*Круглый стол* на тему «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции Международной организации труда № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).

*Кряжков В. А.* Защита прав национальных меньшинств в конституционных судах РФ / В. А. Кряжков // Конституционное правосудие на рубеже веков: материалы Международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного суда РФ. Москва, 2002. С. 244–254.

*Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы и международное право / В. А. Кряжков // Государство и право. 1999. № 4. С. 95–102.

*Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В. А. Кряжков. Москва: Норма, 2010. 560 с.

*Кряжков В. А.* Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования / В. А. Кряжков // Государство и право. 1997. № 1. С. 18–23.

*Кряжков В. А.* Права коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование / В. А. Кряжков // Государство и право. 2007. № 3. С. 26–33.

*Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов на земли (территории) / В. А. Кряжков // Государство и право. 1996. № 1. С. 61–72.

*Кряжков В. А.* Право на пользование землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы) / В. А. Кряжков // Государство и право. 2008. № 12. С. 82–90.

*Кряжков В. А.* Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России / В. А. Кряжков // Государство и право. 1994. № 6. С. 3–12.

*Кряжков В. А.* Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли / В. А. Кряжков // Государство и право. 2008. № 1. С. 44–51.

*Кряжков В. А.* Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) / В. А. Кряжков // Государство и право. 2000. № 1. С. 20–25.

*Маркитантов А. В.* Проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами при государственной поддержке национально-культурной автономии / А. В. Маркитантов // Законодательство субъектов Российской Федерации: замысел, реальность, перспективы: сборник докладов и выступлений научно-практической конференции. Екатеринбург, 2006. С. 147–151.

*Митюков М. А.* О правовом статусе автономной области в составе областей / М. А. Митюков // Конституционное законодательство и вопросы государственного управления. Томск, 1987. С. 85–94.

*Моджорян Л. А.* Терроризм и национально-освободительные движения / Л. А. Моджорян // Государство и право. 1998. № 3. С. 82–87.

*Морозова Л. А.* Национальные аспекты развития российской государственности / Л. А. Морозова // Государство и право. 1995. № 12. С. 11–18.

*Мухьяров М. Р.* Проблемы представительства коренных малочисленных народов в представительных органах публичной власти / М. Р. Мухьяров // Проблемы реализации права в изменяющейся России: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2007. Вып. 3, ч. 2. С. 87–92.

*Национальное государство: политико-правовые проблемы формирования и развития: коллективная монография / Е. Н. Барышников [и др.]; под ред. Т. Ф. Кряклиной. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2002. 152 с.*

*Национальные проблемы и права человека: сборник материалов конференции. Харьков; Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1993. Вып. 2. 252 с.*

*Немечкин В. Н.* Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / В. Н. Немечкин. Нижний Новгород, 2007. 22 с.

*Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: материалы научно-практического семинара / отв. ред. Г. Чеботарев. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2003. 135 с.*

*Оль П. А.* Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности) / П. А. Оль. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербур. юрид. ин-та, 2002. 141 с.

*Онищук Н. Г.* Районирование Сибири – важнейший фактор по образованию национальных органов власти и управления народов Севера / Н. Г. Онищук // Актуальные вопросы правоведения на современном этапе. Томск, 1986. С. 57–64.

*Павлов Н. Е.* Проблемы самоопределения народов в процессе конституционного строительства в России / Н. Е. Павлов. Вязьма, 2004. 230 с.

*Поленина С. В.* Мультикультурализм и права человека в условиях глобализации / С. В. Поленина // Государство и право. 2005. № 5. С. 66–77.

*Поленина С. В.* Проблема национально-культурной идентичности в свете взаимодействия правовых систем современности / С. В. Поленина // Государство и право. 2008. № 1. С. 37–43.

*Понкин И. В.* О понятии «коренной народ», а также о понятиях «коренное население» и «коренной житель» / И. В. Понкин // Национальные интересы. 2008. № 4. С. 24–35.

*Порфирьев А. И.* Национальный суверенитет в правовой природе российского федерализма: монография / А. И. Порфирьев. Москва: Книгодел, 2009. 296 с.

*Права человека и народов: учебное пособие* / под ред. О. О. Миронова. Москва: Изд. центр ИНСР; Саратов: Саратов. юрид. ин-т МВД России, 2006. 615 с.

*Права человека и народов: учебное пособие* / С. А. Глотов [и др.]. Москва: Изд. центр ИНСР; Саратов: Саратов. юрид. ин-т МВД России, 2006. 327 с.

*Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России: [по материалам Международной научно-практической конференции]* // Государство и право. 1997. № 8. С. 25–38.

*Прохоренко Е. В.* Правовая защита коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ямало-Ненецкого АО / Е. В. Прохоренко // Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, ХМАО и Ямало-Ненецкого АО: материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых, Тюмень, 27–28 апр. 2001 г. Тюмень, 2001. С. 147–152.

*Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации* // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 154–160.

*Ржевский В. А.* Субъекты Российской Федерации: типология и конструктивные основы организации / В. А. Ржевский, А. В. Киселева // Государство и право. 1994. № 10. С. 56–68.

*Ржевский В. А.* Территориальная организация Советского государства / В. А. Ржевский. Саратов: Приволжское книжное издательство, 1966. 144 с.

*Саликов М. С.* Национально-территориальная и культурно-национальная формы автономии: проблемы становления и реализации / М. С. Саликов // Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 1993. № 4. С. 10–22.

*Саликов М. С.* Национальный федерализм России / М. С. Саликов // Профессионалы за сотрудничество. 1998. № 2. С. 18–28.

*Саликов М. С.* О правовом статусе национального района / М. С. Саликов // Правовые системы и практика правового регулирования. Екатеринбург, 1992. С. 50–64.

*Саликов М. С.* Понятие Советского унитарного государства / М. С. Саликов // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1988. С. 122–125.

*Саликов М. С.* Правовая защита национальностей в инонациональной среде / М. С. Саликов // Советское законодательство и правовая защищенность личности. Екатеринбург, 1991. С. 12–26.

*Саликов М. С.* Правовое регулирование национальных отношений в Российской Федерации / М. С. Саликов // Теория и практика совершенствования законодательства на современном этапе. Екатеринбург, 1993. С. 8–16.

*Саликов М. С.* Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы: диссертация ... кандидата юридических наук / М. С. Саликов. Свердловск, 1990. 250 с.

*Синюков В. Н.* О форме федерации в России / В. Н. Синюков // Государство и право. 1993. № 5. С. 28–35.

*Скоробогатов А. В.* Законодательное регулирование прав этнических меньшинств в Республике Татарстан / А. В. Скоробогатов // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений: материалы научно-практической конференции. Екатеринбург, 2007. С. 219–225.

*Сорокин П.* Автономия национальностей и единство государства / П. Сорокин // Государство и право. 1997. № 10. С. 94–96.

*Статус малочисленных народов России: правовые акты и документы* / сост. В. А. Кряжков. Москва: Юридическая литература, 1994. 486 с.

*Степанов В. Ф.* Российский менталитет и особенности российской государственности / В. Ф. Степанов // Государство и право. 2007. № 4. С. 99–104.

*Стешенко Л. А.* Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие, X–XXI вв. / Л. А. Стешенко. Москва: Норма, 2002. 384 с.

*Судницын Ю. Г.* Воплощение принципа национального суверенитета в социалистическом государстве / Ю. Г. Судницын // Вопросы социалистического государства и права. Свердловск, 1967. С. 42–58.

*Судницын Ю. Г.* Народный и национальный суверенитет в Советском государстве / Ю. Г. Судницын, Ю. Н. Скуратов // Правоведение. 1979. № 4. С. 34–40.

*Тадевосян Э. В.* К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации / Э. В. Тадевосян // Государство и право. 2002. № 3. С. 17–26.

*Тадевосян Э. В.* Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм / Э. В. Тадевосян // Государство и право. 1996. № 10. С. 3–14.

*Тадевосян Э. В.* Советская национальная государственность / Э. В. Тадевосян. Москва: Изд-во Мос. ун-та, 1972. 230 с.

*Тарасов А. Н.* Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип / А. Н. Тарасов // Свободная мысль – XXI. 2002. № 9. С. 36–48.

*Транин А. А.* Традиционное природопользование и соблюдение прав коренных малочисленных народов России / А. А. Транин // Государство и право. 2010. № 5. С. 22–28.

*Транин А. А.* Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России / А. А. Транин // Государство и право. 2008. № 8. С. 19–25.

*Тузмухамедов Р. А.* Национальные меньшинства под защитой международного права / Р. А. Тузмухамедов // Государство и право. 1996. № 2. С. 109–118.

*Фадеичева М. А.* Право человека и гражданина на этническое самоопределение / М. А. Фадеичева // *Онтология и аксиология права: материалы Международной научной конференции.* Омск, 2003. С. 159–164.

*Филиппов Н. К.* Республики в составе Российской Федерации: конституционные аспекты взаимоотношений / Н. К. Филиппов. Чебоксары: Чувашское книжное издательство, 1997. 156 с.

*Фомиченко М. П.* К вопросу о правах народов в РФ / М. П. Фомиченко // *Новое в российском и международном праве.* Москва, 2005. Вып. 5. С. 121–170.

*Фомиченко М. П.* Права народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): диссертация ... доктора юридических наук / М. П. Фомиченко. Москва, 2006. 463 с.

*Хабибуллин А. Г.* Государственная идентичность как элемент правового статуса личности / А. Г. Хабибуллин, Р. А. Рахимов // *Государство и право.* 2000. № 5. С. 5–11.

*Хабриева Т. Я.* Концепция развития законодательства в области защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, В. О. Елеонский // *Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского.* Москва, 2004. С. 180–192.

*Хабриева Т. Я.* Национально-культурная автономия в Российской Федерации / Т. Я. Хабриева. Москва: Юстицинформ, 2003. 252 с.

*Хабриева Т. Я.* Национально-культурная автономия в системе российского федерализма: правовой аспект / Т. Я. Хабриева // *Государство и право.* 2006. № 9. С. 5–10.

*Харючи С. Н.* Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации / С. Н. Харючи // *Журнал российского права.* 2006. № 7. С. 13–22.

*Хевсаков В. В.* Многонациональный народ Российской Федерации – субъект непосредственной демократии: проблемы теории / В. В. Хевсаков // *Государство и право.* 2008. № 2. С. 96–100.

*Хлебников А. В.* Развитие советской автономии марийского народа. 1929–1936 гг. / А. В. Хлебников. Йошкар-Ола: Марийское книжное издательство, 1976. 270 с.

*Чиркин В. Е.* О сущности субъекта федерации: традиции и реалии / В. Е. Чиркин // Государство и право. 2003. № 7. С. 5–9.

*Чистяков О. И.* Конституция РСФСР 1918 г. / О. И. Чистяков. 2-е изд., перераб. Москва: Зерцало-М, 2003. 224 с.

*Чистяков О. И.* Становление «Российской Федерации» (1917–1922) / О. И. Чистяков. 2-е изд., репр. Москва: Зерцало-М, 2003. 352 с.

*Эбзеев Б. С.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. 1995. № 3. С. 3–12.

*Экштайн К. А.* Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции: учебное пособие / К. А. Экштайн. Москва: NOTA BENE, 2004. 496 с.

*Ягудин Ш. Ш.* Автономная советская социалистическая республика / Ш. Ш. Ягудин. Казань: Казанское книжное издательство, 1979. 76 с.

*Яковлев Н. М.* Значение прогрессивного российского законодательства для Якутии после ее присоединения к России / Н. М. Яковлев // Государство и право. 2004. № 10. С. 92–99.

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1. Содержание и международно-правовая основа реализации права народов на самоопределение .....	26
1.1. Понятие самоопределения в современной науке .....	26
1.2. Принцип права наций на самоопределение в международном праве .....	29
1.3. Международно-правовое регулирование самоопределения коренных народов .....	37
Глава 2. Механизм реализации права народов на самоопределение в Российской Федерации .....	46
2.1. Субъекты реализации права на самоопределение .....	46
2.2. Формы реализации права народов Российской Федерации на самоопределение .....	56
2.2.1. Национально-государственное самоопределение .....	56
2.2.2. Этнотерриториальные образования .....	66
2.2.3. Национально-культурная автономия .....	72
2.2.4. Территориальное общественное самоуправление и территория традиционного природопользования как формы реализации этнических прав .....	88
Заключение .....	95
Библиографический список .....	104

Научное издание

*Сумачева* Марина Владимировна

ПРАВО НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ  
И ФОРМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Монография

Редактор Е. А. Ушакова  
Компьютерная верстка А. В. Кебель

Печатается по постановлению  
редакционно-издательского совета университета

Подписано в печать 12.12.13. Формат 60×84/16. Бумага для множ. аппаратов.  
Печать плоская. Усл. печ. л. 7,1. Уч.-изд. л. 8,0. Тираж 500 экз. Заказ № \_\_\_\_\_.  
Издательство Российского государственного профессионально-педагогического  
университета. Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11.

---