

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 151



С.К. СМИРНОВА

**ПРАВА НАРОДОВ
В МУЛЬТИЭТНИЧНОМ ГОСУДАРСТВЕ:
ПУТЬ РОССИИ**

Москва
2002

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 151

С.К. СМЕРНОВА

**ПРАВА НАРОДОВ
В МУЛЬТИЭТНИЧНОМ ГОСУДАРСТВЕ:
ПУТЬ РОССИИ**

**Москва
2002**

ISBN 5-201-13758-x (12)

© Серия "Исследования по прикладной и неотложной этнологии"
Института этнологии и антропологии РАН. Документ N 151.

Редакционная группа:

В.А.Тишков (отв.ред.)
Н.А.Лопуленко
М.Ю.Мартынова

Материалы серии отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с позицией редакционной группы

При использовании ссылка на материалы обязательна

По вопросам приобретения материалов обращаться по адресу:
119334, Москва, Ленинский проспект, д.32а.
Институт этнологии и антропологии РАН
тел. 938-00-19, 938-07-12
E-mail: INFO@IEA.RAS.RU
fax: (7-095) 938-06-00

Документ № 151

С.К. СМЕРНОВА

ПРАВА НАРОДОВ

В МУЛЬТИЭТНИЧНОМ ГОСУДАРСТВЕ:

ПУТЬ РОССИИ

Об авторе

Смирнова, Светлана Константиновна – Заместитель председателя Комитета по делам федерации и региональной политики Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации. Кандидат наук, занимается разработкой проблем национальной, молодежной и региональной политики. Автор и редактор около 100 научных публикаций, посвященных нациестроительству, межэтническим процессам, этногосударственным отношениям, этнополитической ситуации в Российской Федерации вообще и в Удмуртской республике, в частности.

About the Author

SMIRNOVA, SVETLANA K.

Deputy Chairperson of the Committee for Federal Affairs and Regional Policy of the State Duma, Federal Council of the Russian Federation. Sphere of research interests: national problems, youth and regional policies. Author and Editor of about 100 academic publications on nation-building, ethnic processes and ethnopolitics.

Summary

SMIRNOVA S.K. THE PEOPLES' RIGHTS IN MULTIETHNIC STATE: THE RUSSIAN WAY.

The paper presents some ideas and conclusions about the uniqueness of contemporary movements of rationalization and ethnic mobilization connected with the modification and improvement of the federal structure of Russia. The author analyses the basic principles of the International and Russian legislation in the field of interethnic relations. Analysis of economic, ethnopolitical and ethnocultural situations in the Republic of Udmurtia illustrates these problems and proposes the ways to resolve their.

Этот окрестный мир – другая половина моей личности, и только вместе с ним я могу быть цельным и стать самым собой...

Я – это я и моя среда, и если не спасу ее, не спасусь и я.

*Хосе Ортега-и-Гассет,
Дегуманизация общества, Восстание масс, с.3.*

Неожиданное для многих упразднение Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, ассоциирующееся в общественном мнении с новым курсом Президента РФ В.В. Путина по укреплению вертикали власти, вероятнее всего, вызовет лавину верноподданных высказываний в поддержку курса правительства *антиэтнической направленности*. Одним из первых поспешил это сделать незамеченный до этого в антиэтнической ориентации журнал «Этнопанорама», опубликовавший статью «Иллюзии этнической правосубъектности»¹.

Можно было бы не упоминать о статье, далекой от академического стиля, если бы она фактически не «звала к топору», т.е. пересмотру тех положений этнической политики, которые закреплены Конституцией Российской Федерации, конкретизированы в ряде законов и в Концепции государственной национальной политики. Нет смысла их воспроизводить, они общеизвестны. Смысл статьи коротко и ясно, выражен в ее концовке: государство «должно быть абсолютно индифферентно к этнической идентичности своих подданных». Иными словами, этничность, как и церковь, должна быть отделена от государства, поскольку, согласно автору статьи, «этничность – это частное дело индивида». Вывод спорный уже хотя бы потому, что в нашем государстве даже частные дела зачастую оказываются под пристальным вниманием государства, и результат этого интереса может быть прямо противоположен желаемому. В частности, нельзя исключать хотя бы того, что этническая секуляризация государственной политики, в конце концов, может обернуться активной борьбой государства с самой

этничностью, как это происходило в Советской России по отношению к религии.

Вместе с тем, апологеты этнической индифферентности, очевидно, забывают о той роли, которую играл и играет национальный вопрос в мировой истории. История России XX в. также наглядно демонстрирует примеры крушения правительств, передела границ и даже смены эпох, проходивших под непосредственным влиянием этнического фактора. Так было, например, в 1917 г., когда игнорирование требований национально-освободительного движения народов бывшей Российской империи, затягивание решения насущных проблем национальных окраин, пренебрежение волей народов в ходе государственного строительства привели к историческому поражению первого в России демократического Временного правительства.

Создание Союза Советских Социалистических Республик представляло собой новую смелую попытку разрешения межэтнических противоречий на огромном пространстве геополитического доминирования русской нации. Несмотря на все идеологические издержки марксизма-ленинизма и весьма неоднозначные экономические, социальные и политические результаты строительства социализма в СССР (одним из которых является попытка воплощения в жизнь идеологемы тотализированного квазиэтнического конгломерата – «единая общность – советский народ»), для многих национальностей и этнических групп России объективно, пусть и в ограниченных масштабах, были созданы условия для развития национальных языков и культур, формирования системы национального образования и подготовки национальных кадров. Однако именно этнический и языковой

факторы сыграли впоследствии заметную, а в некоторых республиках и решающую, роль в развале Советского Союза, чему посвящено немало работ современных авторов².

После распада СССР и отказа от прежней политической и социально-экономической системы возникло множество проблем, связанных с внутренним устройством вновь образованных государств, в том числе и в связи с учетом права на самоопределение народов, проживающих в этих государствах. Характерными особенностями современного российского регионализма, на наш взгляд, являются постепенная трансформация прежних, ограниченных в правах, автономий в полноценные (с точки зрения административного управления) субъекты федеративного государства, проявления асимметричности полномочий его территориальных и национальных регионов, поиск приемлемого сочетания в новых государственных образованиях интересов гражданских и этнических сообществ.

Наряду с этим, нельзя не отметить и то обстоятельство, что в посткоммунистической России в условиях идеологического плюрализма, формирования новых государственных интересов собственно этническая проблематика, вопросы гармонизации межэтнических и межкультурных противоречий изначально не были включены в ряд приоритетов взаимодействия между федеральными и региональными властями. Это подтверждается, в частности, несколько запоздалым принятием Концепции государственной национальной политики Российской Федерации и неоправданно слабыми усилиями госорганов и органов местного самоуправления по ее воплощению в жизнь.

Противники процессов укрепления российского федерализма с помощью технологий наполнения суверенизаций республик реальным содержанием, считают модель этнического федерализма «уродством», «вредным и опасным мифом, созданным для того, чтобы легитимизировать в массовом сознании и легализовать в праве претензии этнокраатов на власть и контроль над ресурсами»³.

Опасность возникновения этнократических режимов действительно имеет место в некоторых республиках Российской Федерации. Однако из этого отнюдь не следует вывод об отказе народам в праве на защиту своей самобытности, в праве на национально-культурное развитие, в коллективном праве на защиту от дискриминации.

Главными аргументами в отрицании коллективных прав выдвигаются два тезиса: во-первых, неведь откуда взятое положение о том, что сторонники учета этнического фактора в Российской Федерации якобы считают «коллективные права этнических групп априорно значимее, нежели права индивида»⁴, и, во-вторых, что коллективные права конструируются якобы для создания приоритетов одной национальности в ущерб интересам другой.

В природе первого тезиса лежит элементарная историографическая некомпетентность, потому что мало кто из сторонников коллективных прав рассматривает права человека и права народов в таком иерархическом взаимоотношении, когда вторые рангом выше, чем первые. В послесловии к коллективной монографии, посвященной анализу российского опыта законодательства в сфере этногосударственных отношений, директор Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишков, анализируя логику и смысловую нагрузку коллективных прав, основанных на принципе этничности, внятно и недвусмысленно признает: «Этнические права – это коллективные права. Они призваны только достраивать права личности, но не подменять и не доминировать над ними»⁵.

В первом случае на вооружение берется прямая фальсификация или лукавое нежелание понять позицию оппонента. В действительности, никто из сторонников коллективного права не призывает к разработке законов о коллективных правах для создания приоритетов одним народам в ущерб другим. Речь идет совсем о другом – не об агрессивно-наступательном, а, напротив, об охранни-

тельно-оборонительном характере законодательства в сфере коллективных прав. Законы о правах народов создаются исключительно с целью защиты от дискриминации, если таковая имеется, и осуществляется на этнической основе и в групповой форме.

Изучение роли этнического фактора в укреплении новой российской государственности, а также применимости концепции коллективных прав к ситуации современных межэтнических отношений в России имеет несколько аспектов. Оно может осуществляться

как на уровне всей Российской Федерации, так и на примере ее отдельных субъектов. Мы попытаемся рассмотреть региональную часть данного комплекса проблем на примере Удмуртской Республики. В населенной представителями многих национальностей Удмуртии, как в капле воды отражаются многие аспекты взаимоотношений государства и народов. Имеет смысл разобраться в некоторых из них, отчасти уже рассмотренных нами в предыдущих работах⁶.

Н У Ж Д А Е Т С Я Л И У Д М У Р Т С К И Й Н А Р О Д В З А Щ И Т Е С В О И Х П Р А В ?

Утверждения некоторых политиков и ученых, причастных к проблемам межнационального взаимодействия в России, о том, что наша страна и в этой сфере социальной жизни, во многом, живет по законам, отличным от остального мира, в действительности не лишены оснований. Причины этого, как представляется, имеют глубинный, цивилизационный характер и объясняются сложным переплетением естественно-исторических, социально-экономических, политико-идеологических и собственно этнокультурных факторов в процессе формирования современной этнической палитры российского государства.

Сегодня процессы коллективной самоидентификации народов и этнических групп в России, даже на региональном уровне, значительно осложняются тем, что, во-первых, практически в любом субъекте Российской Федерации этническая и социальная структура населения не является однородной; во-вторых, общая, в целом напряженная, этнополитическая ситуация в стране оказывает влияние на характер участия отдельных этносов и их представителей в политических процессах в регионах; в-третьих, элиты соответствующих этнических групп активно, с учетом складывающейся политической конъюнктуры, воздействуют на коллективное самосознание представителей своего этноса в

пользу того статуса, обладание которым наиболее полно бы выражало политические взгляды и интересы самой элиты; в-четвертых, проводимая в России государственная национальная политика далеко не всегда последовательна и определена в отношении статуса и прав различных этносов, что негативно сказывается на нынешнем самочувствии, как русского народа, так и множества немногочисленных народов и меньшинств России. В такой ситуации закономерен вопрос – существует ли принципиальная возможность и объективная необходимость создавать отдельным этническим группам более благоприятные условия для развития и, соответственно, предоставлять им особые права для реализации этих условий?

Общественное мнение России практически единодушно в предоставлении подобных прав малочисленным народам Севера. В более сложном положении оказываются так называемые аграрные этносы, которые не обладают столь ярко выраженной социально-экономической спецификой, как народы Севера, но, тем не менее, сохраняющие традиции земледельческого уклада, составляющего основу их жизнедеятельности и жизнеобеспечения. Этот системообразующий этнический компонент, дифференцируя их от окружающих, подчас численно, экономически и политиче-

ски превалирующих этнических общностей, пусть не столь очевидно, но также нуждается в особом отношении и защите. К таким общностям с полным правом может быть отнесено большинство титульных народов национальных республик Волго-Камского региона, в том числе и удмурты.

До революции подавляющее большинство удмуртов проживало в сельской местности и занималось преимущественно сельским хозяйством. Перепись населения России 1897 г. зафиксировала лишь 2 тыс. горожан-удмуртов, т.е. 0,5 % от их общего количества. Уже в первые годы Советской власти в автономии удмуртов – Вотской области, как и в других национальных территориях России, – была поставлена задача создания однотипной социальной структуры и соответственно преодоления существующих различий в уровне экономического развития отдельных районов⁷.

Несмотря на предпринимавшиеся усилия, на протяжении XX столетия эта задача не была выполнена. И сегодня в социальной структуре населения Удмуртской Республики сохраняются элементы социальной неоднородности среди представителей различных этнических групп. Так, различные отрасли общественного производства освоены удмуртами весьма неравномерно. Крестьянство, как и в прежние годы, является доминирующим в составе коренного населения. Удмурты в большей степени ориентированы на сельскохозяйственное производство, в котором их здесь занято около 70 % (соответствующий показатель среди русских – около 50 %)⁸. Кроме того, сравнение соотношения основных общественных групп по национальностям в сельском населении Удмуртии показывает, что среди удмуртов в начале 1980-х гг. работники сельхозпредприятий составляли около половины, тогда как среди русских – лишь третью часть; в то же время доля служащих среди представителей коренной национальности насчитывала 13 %, почти в два раза меньше, чем среди татар⁹.

Очевидно, трудно оценивать этот факты однозначно: известная инерция этносоциаль-

ных изменений в республике исторически обусловлена как издержками проводимой Коммунистической партией национальной политики, так и логикой внутреннего развития этнических культур региона, их традициями, стереотипами и ментальностью. Далеко не все сохраняющиеся различия могут трактоваться как «остаточные», они внутренне свойственны российскому обществу, связаны с теми путями и методами, которыми решались проблемы преодоления социальных различий между этносами. Привлечение в больших масштабах, особенно в 1970-80-е гг., квалифицированной рабочей силы из других областей страны, недостаточное внимание к подготовке промышленных и управленческих кадров из среды коренного населения, а также не до конца разрешенные социальные проблемы в селе, где живет основная масса удмуртов, – все это до сих пор в значительной степени влияет на характер нынешней этноэкономической и этнополитической ситуации в республике.

Именно современное экономическое положение Удмуртии лишний раз доказывает, что социальное развитие и благополучие этнических групп и населения Удмуртской Республики в целом не находится в прямой зависимости от общереспубликанских показателей. Находясь на 30-м месте по численности населения и на 60-м по общей площади среди 89 субъектов Российской Федерации, Удмуртская Республика занимала в последние годы более высокие места по показателям экономического развития (28 – в 1996 г., 25 и 26 – в 1997-1998 гг.) и более низкие места по социальному развитию (38, 37, 39 соответственно в 1996, 1997 и 1998 гг.)¹⁰. Вместе с тем, следует учитывать, что экономика республики переживает в настоящее время глубокий кризис, промышленное и сельскохозяйственное производство Удмуртии к 1999 г. по сравнению с 1990 г. сократилось вдвое.

Несмотря на то, что падение промышленного производства было преодолено в 1997 г., кризис 1998 г. не позволил сохранить наметившуюся тенденцию роста объемов про-

мышленного производства. В 1999 г. произошёл некоторый экономический подъём – на 8,3 %, а в 2000 г. прирост фактического объёма производства, по сравнению с 1999 г., составил уже 17 %, причем в полиграфической, химической промышленности, в машиностроении и металлообработке произошло увеличение объёмов производства в 1,6 раза, в черной металлургии и медицинской промышленности – в 1,2 раза. Однако экономический рост оказался недолгим, и в 2001 г. в физическом исчислении объём промышленного производства вновь снизился на 4 %¹¹.

Основу экономического потенциала республики, как и в годы, предшествовавшие кризису, снова стали составлять оборонные предприятия. Укрепились показатели инвестиционного рейтинга Удмуртии: так, в 1998 г. она находилась на 77-м месте среди субъектов Российской Федерации, в 1999 г. – на 36-м, а в 2000 г. – уже на 24-м. По числу инновационно-активных предприятий Удмуртия занимает сейчас 11 место. К благоприятной тенденции следует отнести также снижение уровня политического риска с 61-й до 49-й позиции, экономического риска с 60-го до 53-го, социального риска с 57-го пункта до 28-го, криминального риска с 25-го до 18-го места и финансового риска с 36-й до 8-й позиции среди 89 субъектов Российской Федерации.

Несмотря на наметившиеся в последнее время положительные тенденции в развитии экономики, прежде всего в промышленности, существенных изменений в материальном положении населения, его социальном самочувствии, как показывают данные социологических исследований, не произошло¹². Особенно это заметно в сельской местности, поскольку ситуация в сельском хозяйстве республики остается весьма сложной.

В период реформ объём производства сельскохозяйственной продукции сократился более чем в два раза, капитальные вложения в сельское хозяйство уменьшились в 11 раз, внесение органических удобрений сократилось в 3,3 раза, минеральных – в 5,4 раза. Не

улучшилось положение в сельском хозяйстве и в последнее время, рост объёма произведённой продукции чередуется с периодами спада: в 1999 г. рост объёма продукции составил 107 % к уровню 1998 г., в 2000 г. произошло падения сельскохозяйственного производства на 6 % к уровню предыдущего года, а в 2001 г. объём валовой продукции сельского хозяйства вновь увеличился на 8 %¹³.

Непродуманные попытки реформирования коллективного производства на селе привели к убыточности абсолютного большинства сельхозпредприятий. В итоге они оказались неспособными своевременно приобретать материально-технические средства и обновлять парк сельскохозяйственных машин. Изношенность тракторов на 1 января 2001 г. в Удмуртии, по данным Статистического управления, составляла 85 %, зерноуборочных комбайнов – 82,9 %, кормоуборочных комбайнов – 79,3 %, грузовых автомобилей – 83,6 %. Из-за диспаритета цен и низкой рентабельности сельскохозяйственного производства предприятия сегодня не в состоянии строить производственные объекты и приобретать технику: в 2000 г. приобретено в республике только 37 плугов, 64 сеялки, 130 тракторов, 19 зерноуборочных и 24 кормоуборочных комбайнов. При таких темпах технического «перевооружения» республика может обеспечивать сельскохозяйственной техникой в полной мере в год только одно из 400 сельскохозяйственных предприятий.

Оставляет желать лучшего и финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий. По данным Министерства сельского хозяйства и продовольствия Удмуртской Республики, их кредиторская задолженность на начало 2000 г. составила 1281,1 млн. руб., что на 70 % больше, чем в 1998 г. Сумма дебиторской задолженности была равна 257, 2 млн. руб. – почти в 2,5 раза больше аналогичного показателя 1998 г.¹⁴

Таким образом, очевидно, что неблагоприятная экономическая ситуация в Удмуртии, и, в первую очередь, в сельском хозяйстве особенно тяжело отразилась на сельском

населении республики, сказываясь на социально-экономическом положении и этническом самочувствии удмуртов-агрияев. Соответствующие изменения мы можем наблюдать и в демографическом развитии удмуртского этноса.

Одним из основных показателей развития любого народа является рост его численности в физическом и этническом смысле. Резкое снижение качества жизни привело Удмуртию к чрезвычайно сложной демографической ситуации. Продолжительность жизни в ней с 70,3 лет в 1990 г. снизилась до 64,4 г. в 2000 г.¹⁵. Основная тенденция в изменении возрастно-полового состава населения республики – это постарение населения, особенно в сельской местности. Нарушения полового состава в прошедшие десятилетия в настоящее время выявляют диспропорцию соотношения мужчин и женщин, особенно в группе старше трудоспособного возраста.

Основные тенденции естественного воспроизводства населения Удмуртской Республики в последнее десятилетие характеризуются снижением рождаемости, сохранением смертности на высоком уровне, снижением числа браков. Удмуртия относится к регионам России с ярко выраженной тенденцией депопуляции. Если вплоть до 1992 г. в республике был устойчив прирост населения, то, начиная с 1993 г., происходит его стабильное сокращение за счет превышения смертности над рождаемостью: число родившихся на 1000 человек населения с 1987 по 2001 гг. снизилось с 17,2 до 10,2, смертность соответственно увеличилась с 10,5 до 14. Не повлияло на эти процессы и некоторое улучшение экономической ситуации в республике в 1998-2000 гг.: в Удмуртии продолжается естественная убыль населения, связанная с ростом смертности. Число умерших в 2001 г. в 1,4 раза превысило число родившихся. По мнению демографов, решающий вклад в повышение смертности населения трудоспособного возраста внесли причины, непосредственно связанные с высоким потреблением алкоголя. У мужчин неестественные причины смертности

(включая самоубийства, отравления и травмы) занимают второе место после болезней системы кровообращения. В сельской местности, по сравнению с городской, выше смертность населения от несчастных случаев, отравлений и травм, особенно самоубийств и убийств, болезней органов дыхания и др.

Особую проблему для Удмуртии составляет суицид, уровень которого в республике аномально высок и в последние годы составляет около 70 случаев на 100 тыс. населения (1995 г. – 76,9; 1997 г. – 70,0; 1999 г. – 69,0; 2000 г. – 69,2; 2001 г. – 74,1). Причем, в сельской местности уровень самоубийств выше, чем в городе в 1,6 раза. По международной методологии Удмуртия относится к регионам повышенного суицидального риска (более 20 человек на 100 тыс. населения). Наибольшее число самоубийств отмечается среди мужчин: в 2000 г. – 124,5 (в 1999 г. – 118,9); среди женщин – 20,3 (в 1999 г. – 25,1). По-прежнему высокой остается доля самоубийств у мужчин-удмуртов (38,9 % - городское население, 34,6 % сельское), по сравнению с русскими (33,3 % и 29,2 % соответственно).

В постсоветское время на селе появилась еще одна доселе неизвестная социальная проблема – безработица. На конец 2000 г. в республике численность граждан, ищущих работу и зарегистрированных в службах занятости, составляла 25,7 тыс. человек. Из всех безработных 12,9 тыс. человек (59 %) – женщины, 7,8 тыс. (35 %) – молодежь. Особенно удручает тот факт, что более 9,5 тыс. безработных (43 %) проживают в сельской местности. При этом даже имеющему заработок сельчанину не гарантировано хотя бы минимальное денежное содержание, поскольку средняя заработная плата в сельском хозяйстве значительно ниже среднереспубликанского показателя и составляет всего лишь 34 % этой суммы¹⁶.

Кроме того, в республике существует проблема подготовки высококвалифицированных национальных кадров и представительства удмуртского этноса как титульной нации в органах власти и управления. Причем

эта проблема наблюдается даже в однородной социальной среде. Так, в сельской местности удмурты и русские в профессиональной подготовке имеют близкие показатели, однако различия сохраняются: среди удмуртов меньше доля специалистов с высшим и средним специальным образованием и больше доля занятых малоквалифицированным физическим трудом.

За 30 послевоенных лет, согласно данным переписей населения СССР, численность удмуртов, имеющих высшее образование в расчете на каждые 1000 человек, увеличилось в 8,5 раз. Формирование корпуса специалистов с высшим образованием среди удмуртов в указанное тридцатилетие шло более высокими темпами, чем в среднем по России. Тем не менее, в самой Удмуртии по этому показателю удмурты продолжали отставать от русских: среди первых доля лиц с высшим образованием по данным переписи 1989 г. составляла 52 человека на каждую тысячу населения, а среди вторых – 98.

Отсутствие представительных данных об уровне образования в 1990-е гг. лишает возможности корректных сравнений в диахронном плане. Тем не менее, пятипроцентная выборка микропереписи 1994 г. позволяет обнаружить тенденции дальнейшего, пусть медленного выравнивания национальностей по доле лиц, имеющих высшее образование. По данным этой переписи, в 1994 г. на каждые 1000 удмуртов приходилось 58 человек с высшим образованием¹⁷.

Негативные тенденции, наблюдаемые в сфере этнического представительства в органах управления, имеют под собой объективную и субъективную основу. Прежде всего, это малочисленный состав специалистов удмуртской национальности с высшим образованием в области промышленного и финансового менеджмента. Национальный состав студентов высших учебных заведений республики в 2000 г. свидетельствует, что данная проблема будет стоять еще минимум лет пять. Если в 1989 г. удмурты среди студентов Удмуртского государственного университета

составляли 30,7 %, то в 1997 г. – 19,3 %, а в 2000 г. – 18,9 %. Русские среди студенчества УдГУ в 1997 г. составляли 67,4 %, в 2000 г. – 70,5 %, татары – соответственно 7,0 % и 7,7 %. При этом ситуация по специальностям различна. Так, если удмурты на факультете удмуртской филологии (по данным на 2000 г.) составляют 100 %, то на историческом (дневное отделение) – 12,5 %, на факультете профессионального иностранного языка – 11,6 %, на юридическом факультете – 10,2 %, на экономическом – 8,4 %, на факультете дизайна – 10,5 %, на философско-социологическом факультете – 8,2 %, на факультете социальных коммуникаций – 10,9 %. Стабильная ситуация в этом смысле удерживается в Ижевской государственной медицинской академии и Ижевской государственной сельскохозяйственной академии. В Ижевской государственной медицинской академии обучались в 1997 г. 62,8 % русских, 20,6 % удмуртов, 9,4 % татар; в 2000 г. – 59,0 % русских, 22,9 % удмуртов, 9,9 % татар. В Ижевской государственной сельскохозяйственной академии в 1997 г. учились 46,9 % русских, 32,4 % удмуртов, 9,1 % татар; в 2000 г. – 55,7 % русских, 31,9 % удмуртов, 8,9 % татар. Относительно подготовки удмуртских национальных кадров, следует отметить тот факт, что представительство студентов-удмуртов, наряду с экономическими специальностями, чрезвычайно мало и на технических специальностях и факультетах. Так, в Ижевском государственном техническом университете (по данным 1998 г.) обучалось 10,7 % удмуртов (в сравнении с 74,8 % русских, 9,1 % татар, 5,4 % – представителей других национальностей).

Причина данной ситуации очевидна и известна всем заинтересованным лицам. Проживая в большинстве своем в сельской местности, абитуриенты-удмурты, во-первых, проявляют свой интерес, прежде всего, к профессиям, связанным с сельским хозяйством, во-вторых, по качеству знаний они, в большинстве своем, отстают от своих городских

сверстников, что делает их уже на стартовых позициях менее конкурентоспособными¹⁸.

Таким образом, возникшие в ходе реформ 1990-х гг. диспропорции в социально-экономическом развитии отдельных регионов и отраслей народного хозяйства оказали негативное воздействие на положение этнических групп, основу жизнеобеспечения которых составляют сферы экономики, попавшие в условиях свободной конкуренции в наиболее сложную ситуацию. Именно тесной связью с сельским хозяйством, переживающим тяжелый кризис, можно объяснить усиление негативных тенденций в этническом развитии аграрных этносов России, а также их неблагоприятное социальное самочувствие. При этом малоубедительной выглядит позиция государства, практически самоустранившегося от решения узловых проблем национальной политики и от принятия необходимых мер, способных предотвратить возможную межэтническую напряженность и разрядить конфликтный потенциал, возникающий в результате жесткого и практически неконтролируемого передела этнической собственности и ресурсов. Нынешнее Российское государство не проявляет достаточной политической воли для достижения межэтнической солидарности и стабильности в этих процессах, тем самым оно объективно не обеспечивает гармоничное развитие народов России в единой полиэтнической семье.

Между тем, именно в нынешний период, как никогда ранее, государство должно выступить активным проводником взвешенной национальной политики в сообществе многочисленных этносов, каковым традиционно являлась Россия. Именно государство должно сыграть решающую роль в сохранении национального достоинства, в предотвращении незаконной передачи его в корпоративную собственность. Государство также должно позаботиться о социальном благополучии своих граждан, поскольку это является залогом политической стабильности общества, в том числе в сфере этногосударственных и межэтнических отношений.

Россия сегодня находится на перепутье. Время покажет, пойдёт ли она по пути совершенствования общегосударственных начал и соблюдения суверенных прав народов, живущих в ней, на основе принципов подлинного федерализма, что обеспечило бы необходимое сочетание самостоятельности регионов с целостностью Российского государства и способствовало бы национальному развитию и межнациональному сотрудничеству народов всей России. Или же она вновь станет унитарным государством с авторитарной системой управления, окажется индифферентной к проявлению этничности в угоду новому мировому порядку и глобальной идеологической парадигме безудержного накопления и гедонизма.

В такой ситуации вопрос о защите особых этнических прав удмуртского народа, как и в начале 20-х гг. прошлого века, вновь становится актуальным. Как и тогда, речь вновь идет о предоставлении равных социальных возможностей для представителей этносов, исторически, в результате объективных общественных изменений оказавшихся обделенными некоторыми социальными слоями и группами. Только в нынешней ситуации парадоксальным образом могут быть изменены как субъекты-носители специальных прав, так и векторы их реализации. Если на заре советской власти преимущественные права в массовом порядке предоставлялись по национальному признаку отдельным индивидам для достижения ими уравненного статуса всей этнической общности, то сейчас более продуктивным может стать наделение особым статусом и соответствующими групповыми правами целых этносоциальных коллективов для полноценной самоактуализации этнических индивидуальностей.

В Российской Федерации правовые механизмы для реализации особых коллективных прав недоминирующих этнических общностей еще очень далеки от совершенства. Нынешняя законодательная база России не в полной мере отражает права коренных народов и национальных меньшинств, гарантиро-

ванные на международном уровне. Поэтому требования и предложения, которые сегодня исходят от встревоженной элиты удмуртского и других аграрных народов, тщетно пытающихся освоить стратегию борьбы за место под солнцем, за «этническую мобилизацию», возрождение и развитие, в основном проистекают из норм традиционного обычного права, соотнесенных со стандартами, вырабатываемыми на международном уровне. Их главное требование связано с реализацией коллективных прав народов, основными

из которых являются право на самоопределение и право на распоряжение территорией своего исконного обитания. В этом смысле, важной задачей российского государства является выработка ясной политики и однозначно понимаемой системы защиты национальных прав народов. И в первую очередь, таких, осуществление которых вело бы к достижению оптимального сочетания этнического многообразия населения Российского государства и межэтнического единства его сограждан.

РОЛЬ ЭТНИЧЕСКОЙ МОБИЛИЗАЦИИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧИСЛЕННО НЕДОМИНИРУЮЩИХ ЭТНИЧЕСКИХ ГРУПП

Российская Федерация, как известно, изначально сложилась как полиэтническое государство, пространственно организованное по национально-территориальному принципу. Лозунг о праве наций на самоопределение был записан в основной государственно-правовой акт Республики Советов – Конституцию 1918 г. И хотя во всех последующих Конституциях СССР об этом праве не упоминалось (поскольку оно считалось реализованным в нашей стране), в развитии народов России этот акт сыграл неоценимую роль. Он был также первым государственным документом в истории народов мира, определившим впоследствии магистральные направления развития мирового национально-освободительного движения.

Тем не менее, право наций на самоопределение в Советской России было в известной степени усеченным, поскольку своеобразие ленинского и большевистского понимания принципа самоопределения заключалось в том, что самоопределяться мог не столько народ как целостная этносоциальная общность, сколько его отдельная классовая составляющая, как, например, пролетариат, возведенный в ранг гегемона. При этом не учитывалось то, что многие малочисленные народы России, прежде всего, живущие в ее центральных и восточных районах и в Сиби-

ри, в силу исторических причин не имели в своем составе ни пролетариата, ни интеллигенции, ни буржуазии. Это повлекло их дискриминацию уже на стадии реализации их права на самоопределение, обернувшимся установлением над ними нового господства и политического доминирования.

Вместе с тем, при всех теоретических и юридических противоречиях, в немалой степени отрицательно сказавшихся на практике национально-государственного строительства, в 1920-е гг. в России был найден пусть не идеальный, но вполне приемлемый по форме и содержанию механизм осуществления права на самоопределение народов, что спасло страну от развала. Создание СССР, национально-государственных образований впервые в многовековой истории России позволило ее народам достичь небывалых успехов в культурном, политическом и экономическом развитии.

В ходе наделения большевиками правом на самоопределение освобожденных от ига буржуазии угнетенных и дискриминируемых народов бывшей Российской империи были созданы национально-государственные образования – союзные и автономные республики – для более 40 национальностей и этнических групп. При этом идеологами новой марксистской национальной политики под-

черкивалось, что русский этнос как ведущая нация должен был компенсировать ущерб, нанесенный великорусским царизмом инородцам за период многовекового угнетения. Задачей вновь создаваемых государственных образований малочисленных народов и национальных меньшинств было достижение равноправия с русским народом в политическом, юридическом, культурном и экономическом отношениях.

Позднее этот принцип в международном праве будет квалифицироваться как проявление «позитивной дискриминации», предусматривающей предоставление отдельным социальным или этническим группам временных или постоянных законодательных льгот и привилегий. В подобных случаях под этими группами чаще всего подразумевалось миноритарное население государства, которое нуждалось в ускоренном развитии своих образовательных, социальных, экономических и иных институтов до уровня, достигнутого доминирующим большинством населения страны.

К сожалению, понимаемая в начале XX в. как единовременный акт политической воли идея самоопределения народов не стала поводом для серьезного духовно-интеллектуального дискурса в тогдашнем русском обществе. Это право не было воспринято как необходимый атрибут самоидентификации не только меньшинств, но и вновь образовавшихся наций-государств в изменяющемся историко-культурном ландшафте, что, по всей видимости, отразилось на формировании этнического сознания русского народа, изначально ориентированного на построение отношений с нерусскими народами с позиции «старшего брата». Возможно, в этом кроются причины довольно длительного и весьма болезненного «вживления» многочисленной русской диаспоры постсоветской эпохи в этнократические государственные образования, которые возникли на обломках СССР.

Между тем, исторически ограниченное и идеологически однобокое осуществление пра-

ва народов на самоопределение в Советской России аукнулось в конце XX столетия новым всплеском межэтнического противостояния и появлением перед Российским государством новых вызовов этнической мобилизации, связанных с превращением национальных автономий в полноправные субъекты ассиметричной Российской Федерации. При этом существенные социально-экономические и политические перемены в нашей стране по-разному отразились на судьбах живущих в ней народов и меньшинств.

Удмуртская Республика, очевидно, относится к числу тех национально-территориальных образований на территории Российской Федерации, где национальная идея, в целом, не была определяющей в процессе утверждения новых федеративно-государственных начал. Нереализованный в предыдущий исторический период потенциал автономного самоуправления удмуртов, как и других финно-угорских этносов России, сегодня имеет мало шансов осуществиться без соответствующей защиты со стороны государства в республиках Российской Федерации, большинство населения которых принадлежит к другим этническим группам. Вместе с тем, характерное для постсоветского периода в России ослабление внимания Центра к вопросам национальной политики, а также очевидное доминирование принципа формального равенства при его осуществлении в регионах не дают оснований надеяться на быстрое принятие государственными органами Российской Федерации и ее субъектами и в нынешних условиях каких-либо мер специального характера, которые могли бы существенно повлиять на положение титульного населения российских республик, оказавшихся в ситуации национального меньшинства.

Современное понимание принципа самоопределения в международной доктрине, однако, предусматривает возможность сосуществования самоопределившегося народа в одном государстве с численно доминирующим иноэтничным населением и не требует обяза-

тельного отделения этнического меньшинства от государствообразующего большинства. Определяющим условием реализации этого принципа в таком случае признается право народа на участие в управлении государством как территориальным образованием. Каким же образом отражено право удмуртского народа на самоопределение в законодательстве и правоприменительной практике Удмуртской Республики?

В части 1 ст. 1 Конституции Удмуртии говорится о том, что на основании волеизъявления многонационального народа Российской Федерации Удмуртская Республика является государством в составе Российской Федерации, исторически утвердившимся на основе осуществления удмуртской нацией и народом Удмуртии своего неотъемлемого права на самоопределение¹⁹. Основопологающими конституционными актами – Конституциями Российской Федерации и Удмуртской Республики, Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики регулируются сферы компетенции России и Удмуртии в рассматриваемых аспектах. В частности, к ведению федеративных органов, согласно статье 71 Российской Конституции, отнесено регулирование прав национальных меньшинств. Их защита, в соответствии со статьей 72 Конституции РФ и статьей 65 Конституции Удмуртской Республики, является предметом совместного ведения, как и защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В статьях 1 (2) и 9 Конституции республики содержатся гарантии права на сохранение и развитие удмуртского языка и культуры, а также языка и культур других национальностей, проживающих в Удмуртии²⁰. Иные положения, которые бы гарантировали соблюдение коллективных прав удмуртского этноса и указывали на реализацию ими своего не-

отъемлемого права на самоопределение, в вышеперечисленных документах отсутствуют.

Вопрос о необходимости закрепления соответствующих гарантий в Конституции Удмуртской Республики неоднократно поднимался на различных уровнях руководителями удмуртских национально-культурных объединений. Так, например, в отчетном докладе VI Всеудмуртскому съезду, как серьезный недостаток основного закона республики, отмечалось то, что Конституция Удмуртии «не квалифицирует удмуртский народ в качестве коренного государствообразующего». Удмурты по этой Конституции не имеют возможности коллективно определять свою судьбу ни в области политики, ни социально-экономических отношений, ни культуры²¹.

Проблема эффективного представительства удмуртского населения в органах государственной власти республики является, на наш взгляд, одной из основных в вопросе реализации удмуртами своего права на самоопределение. Отсутствие законодательных гарантий учета мнения титульного этноса республики при принятии государственных решений, заметное снижение за последнее десятилетие доли представителей удмуртов в высших эшелонах власти региона заметно влияют на этнополитические процессы в Удмуртии.

Еще в Декларации I Всесоюзного съезда удмуртов, проходившего 22-23 ноября 1991 г., со ссылкой на международно-правовые нормы, а также на исторический опыт 1920-30-х гг., предлагалось обеспечить представительство удмуртов во всех органах власти и законодательных структурах Удмуртской Республики. Механизм реализации этого права виделся в конституционном закреплении двухпалатной системы в высшем законодательном органе республики или обеспечении квоты удмуртского народа в нем. Съезд предлагал также возродить орган общинного самоуправления удмуртов «кенеш» как первичное звено в структуре власти, облеченное особыми полномочиями контроля за использованием природных ресурсов Удмуртии²².

Резолюция VI Всеудмуртского съезда содержит поручение исполкому Всеудмуртской ассоциации «Удмурт кенеш» – лидера национально-культурных объединений удмуртов – подготовить и внести на рассмотрение Государственного Совета Удмуртской Республики проекты законов «О статусе Всеудмуртского съезда» и «О соблюдении гарантий конституционных прав удмуртского народа на управление государственными делами». Пропорциональное представительство удмуртов в Госсовете, возможное в рамках двухпалатного парламента, рассматривалось на съезде как наиболее действенный способ осуществления удмуртских народом своего права на самоопределение²³.

В резолюции внеочередного VII Всеудмуртского съезда открыто выражалось недовольство позицией Государственного Совета республики, игнорировавшего требования Всеудмуртской ассоциации «Удмурт кенеш» как выразителя интересов удмуртов, констатировалось нарушение одного из ведущих политических принципов удмуртской автономии. В 1999 г., впервые за время функционирования государственности Удмуртии, на высшие должности председателя Госсовета и Правительства республики не был избран представитель удмуртской национальности. В докладе президента ассоциации В.К. Тубылова главными причинами «вымывания» удмуртов из руководящих органов республики были названы: неэффективность федеральной национальной политики, отсутствие защиты прав и учета интересов малочисленных коренных народов, падение уровня жизни населения и слабая консолидированность самого удмуртского народа, усугубленная распространением среди удмуртов национального нигилизма и социальной пассивности²⁴.

В качестве основных мер, призванных обеспечить политическое представительство и учет мнения коренного населения республики при решении важнейших государственных вопросов на внеочередном съезде предлагалось внести в текст Конституции Удмуртской Рес-

публики особые статьи, защищающие права удмуртского народа и гарантирующие участие его представителей в работе республиканских органов власти. Съезд призвал Государственный Совет рассмотреть и принять законы о статусе всеудмуртского съезда и о государственных языках республики, а также разработать государственную программу о подготовке национальных кадров²⁵.

Сегодня, безусловно, надо считаться с тем, что общественное мнение республики относится отрицательно к наделению каких-либо этнических групп региона особыми правами, и вероятность «проходимости» данных предложений через парламент республики представляется весьма низкой. Думается, явное противоречие между необходимостью обеспечения политического представительства индигенного национального меньшинства в собственном национально-государственном образовании и нежеланием доминирующего большинства наделять эту группу гарантированными правами должно быть разрешено, и это возможно при соблюдении соответствующих демократических процедур и выработке новых компромиссных подходов в реализации национальной политики.

Однако, учитывая многоэтничный состав населения Удмуртии, положение удмуртского народа, оказавшегося в своей бывшей автономии, а ныне полноправном субъекте федерации фактическим меньшинством, предложения разрешить указанную проблему исключительно политическими средствами не кажутся вполне удовлетворительными. Среди возможных вариантов решения проблемы, исключая самый радикальный – территориальное обособление этнической группы, наиболее подходящими к описываемой ситуации могут быть: 1) наделение меньшинств правом создания национально-культурных объединений, в том числе землячеств и автономий, а также 2) создание на общереспубликанском и местном уровне органов этнического самоуправления, либо сочетание указанных способов реализации интересов меньшинств.

Ни российский, ни удмуртский законы о местном самоуправлении, к сожалению, не регулируют возможности участия меньшинств и коренных народов в этой сфере государственного управления, хотя исторический опыт существования национальных районов и советов в 1920-30-х гг. и имеющаяся современная законодательная практика российских регионов (например, Республик Карелия или Саха-Якутия) доказывают эффективность такой формы самоорганизации национальных общностей. Укрепление системы местного самоуправления, упрочение позиций этнических групп на самой нижней, но самой важной ступени управления государством, позволило бы с течением времени сформировать представителями меньшинств достаточное присутствие и в высших эшелонах власти, что, наряду с другими общественными формами выражения интересов иноязычного населения, было бы оптимальным способом политического представительства всего полиэтничного народа Удмуртии.

Необходимо отметить, что законодательство Удмуртской Республики содержит также положения, регулирующие реализуемые совместно культурные и социальные права удмуртов, а также других этнических групп, проживающих в республике. В целом, эти нормы отражают различные аспекты коллективных прав на существование и самобытность. Закон о культуре, в частности, провозглашает приоритетность прав гражданина в сфере культуры по отношению к правам государства, его органов, организаций, общественных и национальных движений, профессиональных и иных объединений. Удмуртская Республика, однако, согласно статье 3 Закона должна заботиться о развитии культур проживающих в ней народов как целостных этносоциальных групп.

Далее в законе, в специальном разделе конкретизируется ряд коллективных прав удмуртов и других проживающих в республике этнических общностей в сфере культуры. Так, этим общностям принадлежит право

на сохранение и развитие национально-культурной самобытности. Закон отмечает, вместе с тем, равноправие этносов в этой области: Удмуртская Республика признает равное достоинство культур, равные права и свободы в сфере культуры всех проживающих в Удмуртии национальностей, способствует созданию равных условий для сохранения и развития этих культур. Удмуртский народ, а также другие национальности республики имеют право на защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, формирование и развитие социально-культурных институтов, воспитание в традициях своего народа, развитие художественных промыслов.

Особого внимания заслуживают положения Закона, предусматривающие защиту культурных прав удмуртской диаспоры, компактно проживающей в соседних с Удмуртией субъектах Российской Федерации и за рубежом. В статьях 20, 54 говорится о том, что Удмуртская Республика на основе межгосударственных и иных соглашений содействует развитию удмуртской национальной культуры за пределами Удмуртии, поддерживает связи с удмуртской диаспорой, организует культурные центры, сотрудничает с землячествами, проводит с ними совместные мероприятия.

Среди принципов государственной политики в области народного образования, зафиксированных в статье 2 Закона Удмуртской Республики о народном образовании, содержатся и те, которые предусматривают сохранение и развитие языков и культур, духовно-нравственных, этнических ценностей народов, проживающих на территории республики, укрепление национальных и культурных традиций народов финно-угорской языковой группы. Статья 5 Закона гарантирует возможность воспитания и получения образования на родном языке. Эти права, согласно закону, обеспечиваются созданием условий для получения гражданами как бесплатных, так и платных услуг в области общего и профессионального образования, соз-

данием государственных вариативных учебных заведений, оригинальных авторских систем обучения и воспитания, учитывающих социально-экономическое развитие Удмуртской Республики, ее национальные и культурно-исторические традиции.

Статья 6 Закона о народном образовании регулирует вопросы, связанные с использованием в образовательной сфере государственных языков Удмуртской Республики, а также языков проживающих в ней меньшинств. Гражданам всех национальностей в Удмуртской Республике гарантируется право на получение образования на родном языке, а также на выбор языка обучения. Закон не фиксирует обязательное изучение в государственных образовательных учреждениях обоих государственных языков республики, однако он обязывает государственные органы создавать необходимые условия гражданам, желающим изучать эти языки. Удмуртская Республика обязуется также оказывать содействие в получении основного общего образования на удмуртском языке лицам удмуртской национальности, проживающим вне ее территории.

В 2001 г. нормативная база в области национальных отношений пополнилась еще одним важным документом: в ноябре Государственный Совет Удмуртской Республики принял Закон «О государственных языках Удмуртской Республики и иных языках народов Удмуртской Республики». 6 декабря закон был подписан Президентом Удмуртии А.А. Волковым.

Закон устанавливает и конкретизирует официально-правовой статус русского и удмуртского языков и правовое использование других языков, не являющихся государственными. Таким образом, основной целью закона является регулирование «общественных отношений в области использования и развития языков, которыми пользуются народы Удмуртской Республики в государственно-управленческой, социально-экономической и культурно-образовательной сферах». Закон направ-

лен на «создание условий для сохранения и самобытного развития языков в Удмуртской Республике, воспитание уважительного отношения к национальному достоинству человека, его культуре и языку».

В данном законодательном акте оговаривается порядок использования государственных языков Удмуртской Республики, содержатся гарантии защиты государственных языков и иных языков народов Удмуртии. В преамбуле подчеркивается, что Удмуртская Республика, являясь единственным государственным образованием удмуртского народа, обеспечивает заботу о сохранении и развитии удмуртского языка как основы его национальной культуры. Вместе с тем, закон реально оценивает финансово-экономическое состояние республики с тем, чтобы избежать декларативные и невыполнимые положения, например, в области изучения, преподавания языков, их использования в делопроизводстве, в деятельности государственных органов и местного самоуправления и т.д.

Другим важным документом, позволяющим судить о тенденциях развития законодательства Удмуртской Республики в области межнациональных отношений, является Концепция государственной национальной политики Удмуртской Республики. Хотя концепция и не содержит перечня коллективных прав, которые предполагается закрепить за этническими группами и их представителями, однако сформированные в ней принципы государственной национальной политики, обязательные для учета и исполнения органами государственной власти и местного самоуправления, указывают (пусть и не в строго классифицированной форме) на некоторые из этих прав.

К числу индивидуальных прав можно отнести, во-первых, гарантированные Конституцией республики: 1) право каждого гражданина самостоятельно и без принуждения определять и указывать свою национальную и языковую принадлежность; 2) право граждан на информацию, а также 3) принцип рав-

ноправия граждан по признакам языковой, социальной, религиозной, национальной и расовой принадлежности. Во-вторых, к этой же категории прав можно отнести право граждан Удмуртской Республики, находящихся за ее пределами, на защиту своих прав и интересов (очевидно, со стороны Удмуртской Республики) в соответствии с международными нормами, Конституциями России и Удмуртии и право лиц удмуртской национальности, проживающих за пределами Удмуртии, и их национально-культурных объединений на поддержку со стороны Удмуртской Республики в области сохранения и развития родного языка, образования, культурных и национальных традиций.

Большинство из перечисленных в Концепции прав ориентировано на предотвращение дискриминации в отношении отдельных индивидов и, в целом (кроме последнего), не связаны непосредственно с их принадлежностью к меньшинствам. К категории сформулированных групповых прав можно отнести лишь принцип развития национальных культур и языков всех народов Удмуртии, подкрепленный указаниями на равноправие народов независимо от их численности и уважение прав народов, обладающих различными формами общественной самоорганизации.

В качестве одного из основных прав народов в международной практике признается право свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Публичное отношение удмуртов к проблемам сохранения территории своего традиционного проживания и землепользования выразилось при обсуждении на Всеудмуртских съездах вопросов охраны окружающей среды и собственности на землю в республике.

Резолюция I Всесоюзного съезда удмуртов констатировала, что «в связи с гиперболизированным развитием военно-промышленной индустрии, хищническим освоением и разработкой природных ресурсов, насильственным проведением коллективизации, физическим уничтожением интеллигенции и наи-

более активной части трудового крестьянства экономическая и социальная жизнь республики была приведена на грань катастрофы»²⁶.

Принятая этим съездом Декларация указывала на угрозу потери экономических основ развития удмуртской нации: «Перекосы в приватизации земли могут лишить ее настоящего хозяина всяких прав на нее... Удмуртский народ, более чем на половину представленный в своем составе крестьянством, будет вынужден искать средства жизни где угодно, что приведет к его еще большей дисперсности... Немалую опасность несет непродуманная приватизация и в усилении ограбления природных ресурсов удмуртской земли, ухудшения среды обитания»²⁷.

Те же проблемы стали предметом обсуждения на II Всеудмуртском съезде 4-5 ноября 1994 г. В принятой декларации «О реализации суверенных прав удмуртского народа в условиях конституционного строительства в Удмуртской Республике» съезд решительно высказался против использования территории Удмуртии для производства и хранения средств массового уничтожения людей (термоядерного, химического и другого оружия) и обратился к парламенту республики с требованием объявить Удмуртию демилитаризованной зоной²⁸. Съездом было принято также отдельное постановление по проблеме безопасного уничтожения хранящегося в республике огромного арсенала химического оружия. В постановлении содержались требования общественного контроля и независимой экспертизы при утилизации опасных химических веществ.

Несмотря на то, что факт обсуждения всех этих проблем на всеудмуртских съездах лишний раз свидетельствует в пользу признания за удмуртами особого статуса титульного населения, последнее не будет иметь прямых правовых последствий, поскольку российское законодательство дифференцирует коренные народы России по их численности. В частности, в федеральном Законе 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов

Российской Федерации» в качестве таковых признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (ст. 1). Соответственно, согласно этому закону, удмурты не могут считаться в России носителями перечисленных выше прав коренных народов.

Существенным моментом в регулировании правового положения индигенного населения является то, что непризнание (либо отсутствие механизма такого признания) этнических групп, а равно – фактически коренных народов численностью более 50 тыс. человек в качестве субъекта права не отменяет их коллективных прав. Они реализуются членами общностей через индивидуальные права или через права других социальных общностей. Очевидно, правда, что при таких условиях коллективные права этнического характера оказываются менее защищенными, а сами этносы – более уязвимыми.

Ни федеральное, ни республиканское законодательство не дают ясного ответа на вопрос о том, какова же процедура реализации коллективных прав, предусмотренных международным правом и соответствующими нормами российских законов, поскольку, несмотря на то, что Конституция России определяет в качестве субъекта прав коренных малочисленных народов как отдельных принадлежащих к ним индивидов, так и сами эти народы, тем не менее, отсутствует юридический механизм представительства этих народов.

Последняя проблема довольно сложная и спорная, и не имеет однозначных решений. Применительно к поземельным отношениям юристами и учеными высказывается мнение о том, чтобы признать в качестве носителя групповых прав на первом уровне этнические общности, на втором – их общины и на третьем – членов общин. Логика такого по-

строения вполне оправданна: земли с особым статусом закрепляются государством за каждым этносом на территории его проживания, этнос под государственным контролем передает земельные массивы в пользование и распоряжение общинам, общины в соответствии с обычаями и нормами самоуправления выделяют участки своим членам.

Следовательно, одним из возможных путей создания системы представительства коренных народов является наделение их общин правосубъектностью. В юридической литературе высказывается мнение о том, что всякую общину как потенциальный субъект права должны характеризовать три момента: устойчивость, организованность и автономия, соединенные общей идеей²⁹. Безусловно, в настоящее время трудно рассчитывать на то, что община как традиционный социальный институт автохтонного населения сохранила свою общественную актуальность и политический авторитет. Однако нельзя исключать возможность возрождения общины как своеобразной, обусловленной культурной традицией, формы местного (этнического) самоуправления.

Среди представителей удмуртской политической элиты также высказывается мнение о необходимости воссоздания некоторых общинных форм землеустройства, землепользования и, в целом, самоуправления, как способов реализации этнических прав на исконную среду обитания. Это мнение подкрепляется выводами этнографов о том, что удмуртская община («бускель») гораздо дольше, чем русский «мир» продолжала сохранять многие свои традиционные институты (сельский сход – «кенеш», традиции взаимопомощи – «веме», обычное право – «сям», общинный суд, аграрные моления и празднества и т.д.), что в значительной степени объяснялось некоторым отставанием в социальной эволюции удмуртского общества, слабой дифференциацией крестьянства. Удмурты были более привержены общинным порядкам еще и потому, что сопротивление национальному давлению,

сохранение традиционных обычаев и порядков могло быть более или менее обеспечено только в территориально сплоченном социальном и хозяйственном организме³⁰.

С завершением коллективизации община как социальный и общественно-политический институт сошла с исторической арены, за последовавшие десятилетия господства социалистических методов хозяйствования общественное мнение сельского мира отошло от контроля за осуществлением хозяйственной и социальной жизни, однако некоторые традиции общины, прежде всего неписанные правила поведения, нормы обычно-правовых установок удмуртов в известной степени сохраняются и передаются от поколения к поколению по сей день³¹.

Современные идеологи удмуртского национального движения видят в общине «естественно-исторически сформировавшееся гражданское общество, вовлекающее своих жителей в управление, защищающее жителей от произвольного вмешательства государства и монополий, обеспечивающее гармоничное взаимодействие личности с социальными группами, государством и, в целом, со всем обществом»³². Возрождение органа общественного самоуправления – деревенского схода («кенеш», «отчам») рассматривается как мера, которая будет способствовать защите деревни как социального организма и особого типа цивилизации от разрушения, произвола государства и рынка земли. В разработанном проекте общинного Устава среди важнейших функций возрожденной общины рассматривается организация коллективного владения землей, ее недрами и природными ресурсами (в том числе распределение земли между членами общины, сдача ее в аренду, недопущение ее продажи), решение вопросов охраны окружающей среды³³.

Законом о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации предусматривается создание лицами, относящимися к этим народам, органов территориального общественного самоуправления на

этнической основе и общин либо иных объединений в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Особенности организации и деятельности этих органов, общин и объединений коренного населения должны регулироваться согласно этому закону федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В Удмуртской Республике этнические права удмуртов на землю могут осуществляться через нормы, регулирующие права трудовых коллективов (сельскохозяйственных организаций) в соответствии с Земельным кодексом республики. Наиболее дискуссионный вопрос о собственности в Удмуртии на землю в этом документе был решен в пользу многообразия форм владения и пользования ею (п. 3, ст. 1). При этом признавалось равенство в защите прав на земельные участки всех участников земельных отношений, в число которых входят Российская Федерация, Удмуртская Республика, муниципальные образования, юридические лица и граждане России (п.2, ст. 9).

Глава 16 Земельного кодекса Удмуртии, однако, содержит статьи, предусматривающие некоторые особенности оборота сельскохозяйственных земель. В них регулируются отношения землевладения и землепользования между государством и сельскохозяйственными организациями, а также внутри последних. В статье 55 Кодекса перечисляются обязательства, которыми может быть обременен земельный участок при его приобретении по различным основаниям. В число таких обязательств входит запрет на продажу земель определенному кругу лиц, передача их по наследству только определенным наследникам, запрет на изменение целевого назначения земель, соблюдение или выполнение природоохранных мероприятий и т.д. Впрочем, реальная практика пока не дала нам примеров использования данных норм закона для за-

щиты коллективных этнических прав в области поземельных отношений.

Круг очерченных выше вопросов далеко не исчерпывает проблематику правового регулирования и соблюдения коллективных прав титульного населения Удмуртской Республики. Некоторые аспекты обозначенных здесь проблем могут послужить основанием для внесения дополнений и изменений в действующее законодательство республики. Очевидно, потребуется разработка новых законодательных актов, прежде всего, конкретизирующих нормы федеральных законов, гарантирующих права этнических коллективов. К сожалению, сегодня в Удмуртии общественно-политическими организациями, представляющими интересы титульного населения, проблемам грамотного законодательного обеспечения желаемой национальной политики государства не всегда уделяется должное внимание. На это есть причины как объективного, так и субъективного свойства, однако все они фокусируются в довольно-таки типичной для многих национальных регионов России проблеме взаимоотношений политической элиты титульного этноса и властных структур государства.

В годы советской власти национальный вопрос даже в национально-государственных образованиях решался исключительно путем принятия сиюминутных политических мер и основывался на разумном эгоизме тоталитарной власти, допускавшей представителей этнических групп к управлению национальными территориями для достижения баланса этнополитических и этносоциальных интересов в обществе. Это осуществлялось даже в условиях меняющейся этнодемографической ситуации в регионах, когда титульное нерусское население превращалось в фактическое меньшинство на территории «своей» национальной автономии. В ходе кардинального реформирования российской государственности и общества в 1990-е гг. этот негласный политический принцип соблюдения этнического компромисса власть посчитала для се-

бя необязательным, а создание юридических механизмов политического представительства народов – чрезмерным. В результате, утратив позиции локального большинства в рамках бывших национальных автономий, нынешние титульные этносы российских республик имеют весьма слабые ресурсы для вмешательства в принятие государственных решений и вынуждены рассчитывать исключительно на здравый смысл и политическую волю нынешнего руководства регионов.

Сегодня политическая элита российских этнических меньшинств стоит перед выбором одного из трех путей взаимодействия с государственной властью: 1) непримиримая оппозиция и решение тактических задач этнической мобилизации для выработки стратегии обретения властных рычагов; 2) поддержка проводимого правительственного курса с целью реализации на договорных началах отдельных этнополитических инициатив; 3) занятие нейтральной позиции, признание сферы национально-культурного развития областью внегосударственных интересов и уделом представителей самих национальностей. Все эти линии представлены в современном этнополитическом спектре удмуртского национального движения, а динамика его развития показывает потенциальную возможность выбора в ближайшем будущем любого из этих путей, либо в качестве генерализованного политического курса, призванного консолидировать удмуртов, либо как моментное тактическое решение для достижения временного компромисса с властью. И здесь союзниками этнической элиты, в любом случае, должны стать национальное благоразумие, юридическая компетентность и гражданский прагматизм, поскольку стоящая перед находящимся в меньшинстве народом задача чрезвычайно сложна – сделать элементом правосознания общества, инкорпорировать в правовую систему государства, реализовать на практике фундаментальные коллективные права этнического сообщества.

В этом смысле, данная проблема имеет общероссийский характер. Российская Федерация, как подчеркивает В.А. Тишков, переживает сейчас острый кризис. И «самым плохим вариантом было бы пытаться осуществить радикальный демонтаж коллективных прав, включая столь важные демократические приобретения, как федеративное устройство с элементами этнического федерализма»³⁴.

МЕЖДУНАРОДНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НАРОДОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Через длящийся несколько десятилетий дискурс прав народов и меньшинств красной нитью проходит мысль о том, что степень стабильности и демократичности нового государства, в котором живут малочисленные народы и меньшинства, во многом предопределяется тем, в какой степени созданы подходящие условия для свободного развития национальных меньшинств и лиц, принадлежащих к меньшинствам³⁶.

Прежде всего, под такими условиями подразумеваются юридически закрепленные эффективные технологии, позволяющие обеспечивать на практике международно-правовые принципы равноправия и недискриминации. Отсутствие защиты от дискриминации является источником возникновения противоречий и конфликтов между дискриминирующим большинством и дискриминируемым меньшинством.

Дискуссия вокруг возможности признания прав народов и меньшинств в современном международном праве, а также учета этих прав в национальной политике государств на протяжении XX столетия являлась составной частью более широкой проблемы признания групповых, или коллективных, прав. Редко использовавшаяся на практике концепция коллективных прав стала предметом обсуждения уже в Лиге Наций. Однако широкий международный резонанс она получила после второй мировой войны в связи с объективными социально-политическими процессами международной жизни и необходимо-

В связи с этим возникает необходимость еще раз вернуться к проблематике коллективных этнических прав и рассмотреть их с точки международной оценки защиты прав национальных меньшинств и правовых основ межнациональных отношений, в разработке которых во второй половине 1990-х гг. удалось достичь определенных успехов³⁵.

стью определения и регулирования правового положения различных социальных групп (беженцев, трудящихся-мигрантов, коренных народов, так называемых уязвимых категорий населения и т.д.).

В современных международном и государственном законодательствах народы и национальные меньшинства не признаются в качестве субъектов права. Юридические полномочия этих групп развиваются в контексте международно-правовой регламентации прав народов, наций, групп, человека³⁷.

В этой связи, необходимо учитывать и то, что сегодня в правоприменительной практике различных государств довольно часты примеры, подтверждающие, насколько сложно в реальной жизни оказывается разделить отдельные категории прав (гражданские, политические, социальные и т.д.) человека. Это в полной мере можно отнести и к коллективным правам: экономические права этнических групп не могут рассматриваться вне их культурных или политических прав. Безусловно, соблюдение этих прав налагает на государство особую ответственность, зачастую не только ему самому нежелательную, но и за редким исключением совершенно непосильную. Очевидно, в этом и заключается одна из причин стойкого непризнания государствами коллективных прав разнообразных этнических общностей.

Сегодня вопрос о коллективных правах этнических общностей принято рассматривать в рамках норм международного права,

регулирующих права народов, и концепции «третьего поколения прав человека», выдвинутой французским юристом К. Вазакем. Суть концепции заключается в том, что вслед за наследием Великой французской революции – признанием гражданских и политических прав (первое поколение), а также идеями Великой Октябрьской социалистической революции о социально-экономических и культурных правах (второе поколение) настало время утверждения коллективных прав – «прав народов», или «прав солидарности», являющихся вкладом развивающихся стран в развитие представлений о правах и свободах человека.

Несмотря на кажущуюся нарочитость обоснования, теория «третьего поколения прав человека» является, пожалуй, самой аргументированной попыткой регламентации коллективных прав в международном праве, поскольку формулируемые по существу как индивидуальные «права солидарности» по определению могут осуществляться только коллективно, «посредством согласованных усилий всех факторов общественной жизни, т.е. индивида, государства, публичных и частных объединений международного сообщества»³⁸. Это, несомненно, представляет собой компромисс между нежеланием государств признавать коллективный характер прав и свобод различных этнических групп населения и невозможностью далее игнорировать данное обстоятельство, ввиду возрастающих требований этих групп.

Хотя и не существует общепринятого перечня прав народов (как и коллективных прав вообще), последние могут быть подразделены на три группы. Во-первых, это права, имеющие нормативный характер. Соответствующие нормы в таком случае содержатся в универсальных, региональных или даже двусторонних международных договорах, среди которых следует отметить Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Международные пакты о правах человека 1966 г., Конвенцию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в об-

ласти образования 1960 г., Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств 1994 г. и др. Как известно, универсальным групповым правом является право на равноправие и самоопределение народов, которое получило закрепление в качестве одного из основных принципов международного права. Согласно этим общепризнанным принципам противоправны любая внутригосударственная норма, тем более закон, ущемляющий или нарушающий принцип равноправия и самоопределения народа (народов) данного государства. Выступая на открытии Венской Всемирной конференции по правам человека 14 июня 1993 г. Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали подчеркнул: «Права человека, в том числе право народа на самоопределение, не только универсальны, но и отношение к ним – мерило демократичности и демократизации общества в отдельном государстве».

Во-вторых, это – «политические нормы», содержащиеся в так называемых «мягких» источниках, носящих рекомендательный характер. В числе таких источников наиболее важные: Декларация ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Хартия экономических прав и обязанностей государств, Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, Тунисская декларация о правах человека и правах народов и др.³⁹

Права народов нашли отражение в 27 статьях политической «Декларации социального прогресса и развития», принятой резолюцией 2542 (XXIV) Генеральной Ассамблеи ООН 11 декабря 1969 г. В ней предложен весьма широкий круг общих стандартов, которым должны следовать государства-члены ООН во внутренней и внешней политике при принятии законодательных актов и в судебной практике, дабы обеспечить максимальный социальный прогресс и развитие своим народам и каждому гражданину. В Декларации подчеркивается главная цель: постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества путем

обеспечения права на труд, ликвидации голода, нищеты, неграмотности, достижения максимально высокого здравоохранения, обеспечения каждого достойным жилищем и коммунальными услугами, предоставления каждому «всестороннего социального обеспечения и услуг социального попечительства», охраны прав матери, ребенка; защита прав и обеспечение благосостояния детей; устранение условий, порождающих правонарушения; воспитание молодежи в идеалах справедливости и мира.

Одним из важнейших звеньев международного права народов является право на развитие, Декларация о котором была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1986 г. (41/128). Под развитием в этом документе понимается «всесторонний экономический, социальный, культурный и политический процесс, направленный на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех лиц на основе активного, свободного и конструктивного распределения создаваемых благ». Субъектами этого права являются каждый человек и все народы.

Выдающимся документом, направленным на защиту прав народов, особенно актуальным в связи с разворачиванием процесса глобализации в современном мире, является «Азиатско-Тихоокеанская декларация человеческих прав индивидов и народов», принятая 15 февраля 1988 г. в Дели при участии юристов 22 стран. Она подчеркивает различие прав человека и прав народов. В ней получила дальнейшее развитие система прав народов, в которую включены контроль над деятельностью транснациональных корпораций, над иностранными и национальными капиталовложениями с тем, чтобы содействовать прогрессивному развитию независимых государств, а также справедливому распределению богатства и доходов между различными социальными группами; отвергать все виды займов, подрывающих национальный суверенитет или развитие, усиливающих зависимость от иностранного капитала или усугубляющих социальное неравенство.

И, в-третьих, права народов могут рассматриваться через категории правопонимания и правоубеждения людей. Источником таких прав, зачастую, являются обычно-правовые нормы, регулировавшие в прошлом основные сферы жизнедеятельности этносов и вступившие сегодня в конфликт с кодифицированными нормами, фиксирующими волю государства. Как правило, изначально не обладающие строгой юридической формой и, по существу, являющиеся элементом массового сознания, особые коллективные права народов как элемент правовых представлений и убеждений общества могут формулироваться в виде требований политических элит.

Номенклатура конкретных прав народов, как и содержание коллективных прав, вместе с тем, является предметом дискуссии. В литературе, однако, предлагается группировать их по образцу индивидуальных прав личности на свободы, т.е. от природы присущие, неотъемлемые права и поэтому находящиеся вне вмешательства государств, и на собственно права, т.е. то, о чем договариваются на международном уровне. К свободам каждого народа относят, в первую очередь, право на существование, право на самоопределение, право на развитие, право на неотъемлемый суверенитет над своими естественными богатствами и природными ресурсами, право на равенство с другими народами⁴⁰.

Другой категорией этнических сообществ, имеющих право на международную защиту, являются национальные меньшинства, в отношении которых мировое сообщество выработало наиболее разветвленную систему защиты от давления большинства населения той или иной страны. Вместе с тем, режим национальных меньшинств по международному и внутригосударственному праву сильно отличается от режима и статуса народов, и связан, прежде всего, с системой предотвращения дискриминации

Долгое время именно предотвращение дискриминации, равенство индивидов в пользовании правами человека воспринималось в

ООН в качестве универсальной панацеи от всех проблем, могущих возникнуть в связи с меньшинствами. Однако такой исключительно недискриминационный подход, не дополненный мерами специальной защиты, сам по себе не содержит никаких гарантий от угроз недобровольной ассимиляции. Если рассматривать предотвращение дискриминации и международную защиту меньшинств и этнических групп как таковые, то мы имеем дело с двумя различными категориями в системе защиты прав человека, которые хотя и связаны между собой, имеют, несмотря на это, отличную друг от друга направленность.

Так, принцип недискриминации ориентирован скорее на права индивида, а не группы; принадлежность к группе здесь является всего лишь одним из оснований, на почве которых запрещена дискриминация. Предотвращение дискриминации направлено на обеспечение универсальности и неделимости прав человека, данных ему от рождения.

Что же касается международно-правовой защиты национальных меньшинств, то в ее основе лежит несколько иная установка: защита меньшинств имеет целью обеспечение безопасного существования, гарантирование равноправия и создание условий для свободного выражения, сохранения и развития этнической, культурной, религиозной и языковой самобытности меньшинств. Эта защита, в основном, осуществляется через признание и закрепление за меньшинствами и их членами определенных прав и принятие государствами соответствующих обязательств, связанных с реализацией этих прав⁴¹.

ООН не удалось пока принять «твердого», т.е. юридически обязывающего, акта о защите меньшинств. Существует лишь несколько общих рамочных статей в некоторых многосторонних конвенциях. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. говорится, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими члена-

ми той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27)⁴². Аналогичная статья, но применительно к ребенку включена в международную Конвенцию о правах ребенка 1989 г. (ст. 30).

По мнению специалистов, для достижения целей статьи 27 Пакта необходимо, чтобы государства выработали конкретные правовые и административные меры и механизм осуществления прав, содержащихся в названной статье. Например, трудно представить себе развитие культуры или языка меньшинств без специально адаптированных образовательных систем. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, останутся декларированными до тех пор, пока для них не будут созданы адекватные культурные институты. Ясно, что нельзя абсолютизировать обязательства государств по статье 27 Пакта, требуя их немедленного претворения в жизнь, т.к. степень их выполнения прямо зависит от финансово-экономических возможностей данного государства⁴³.

В целом, эта норма Пакта о гражданских и политических правах оказалась не в состоянии разрешить все противоречия, возникающие при осуществлении прав меньшинств. Вместе с тем, становится очевидным, что требование меньшинств защитить их права вызвано стремлением сохранить себя как этническую группу, обладающую специфической культурой, воспроизводить себя как отдельную социальную общность. Объем этого требования больше, чем соблюдение недискриминации или равенства перед законом: он охватывает проблемы языка, образования, собственных образовательных и культурных институтов, и часто – проблемы самоуправления и политической автономии.

Международный нормотворческий процесс в области защиты меньшинств наиболее продвинулся в Европе. Уже в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. было записано, что закрепленные в ней права и свободы обеспечива-

ются «без дискриминации по какому бы то ни было признаку», в том числе по «принадлежности национальным меньшинствам»⁴⁴.

В принятой 18 апреля 1995 г. в Страсбурге Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств акцент делается на защиту прав лиц, принадлежащих меньшинствам, которые осуществляют свои права индивидуально и вместе с другими (ст. 3. п. 2.). И в этом плане Рамочная конвенция придерживается того же подхода, который принят и в других международных организациях.

По сравнению с другими международными документами, регулирующими права национальных меньшинств, Конвенция содержит новые важные положения. Так, государства-участники Конвенции обязуются защищать меньшинства от любой деятельности, угрожающей их существованию; принимать специальные меры в пользу меньшинств с целью содействия равенству между ними и остальным населением страны, и эти меры, принятые с учетом специфических обстоятельств, не должны рассматриваться как акт дискриминации.

Конвенцией устанавливается право меньшинств быть защищенными от ассимиляции, которая проводится против их воли. В случае, когда меньшинство достигает существенного процента населения региона или страны, его члены имеют право, насколько это возможно, говорить и писать на родном языке, т.е. пользоваться им в политической, административной и юридической жизни региона или страны. Когда такое положение осуществимо, в государственных школах программа должна предусмотреть образование лиц, принадлежащих к меньшинству, на родном языке. Если государство не в состоянии обеспечить это само, оно должно разрешить преподавание языка в частных школах.

Государство должно воздерживаться от проведения или поощрения политики, приводящей к ассимиляции меньшинств или изменению пропорции населения региона, населенного меньшинством. В Конвенции закреплено также право меньшинств на уста-

новление и развитие свободного и мирного трансграничного сотрудничества. Государства же в соответствующих случаях обязаны принимать меры, направленные на развитие трансграничных контактов.

В свою очередь, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, обязаны соблюдать национальное законодательство и уважать права лиц, принадлежащих к основной национальной группе населения или к другим национальным меньшинствам.

Все вышеперечисленные новации Конвенции являются, отчасти, реализацией стремления Совета Европы как можно шире закрепить в нормативных актах политические обязательства, принятые в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Вытекающим из этого вполне понятным желанием привлечь к участию в Конвенции как можно больший круг государств (в том числе не членов СЕ) объясняется значительное количество оговорок, содержащихся в ключевых статьях документа, что, в конечном итоге, по мнению некоторых юристов-международников, сводит на нет предусмотренные в данной Конвенции права меньшинств⁴⁵.

Другим важным документом Совета Европы, закрепляющим культурные права меньшинств, является Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств (принята 5 ноября 1992 г.). В преамбуле Хартии провозглашается, что защита исторических региональных языков и языков меньшинств способствует сохранению и развитию культурных традиций и культурного достояния Европы, а также является важным вкладом в строительство новой Европы, основанной на принципах демократии и разнообразия культур.

В соответствии с принципами Хартии государства обязуются принимать специальные меры в пользу региональных языков и языков меньшинств в области образования, правосудия, административного управления и государственной службы, средств массовой информации, культурной деятельности, эконо-

мической и социальной жизни, а также в сфере трансграничных контактов меньшинств. При этом указанные меры вводятся для достижения большего равенства между носителями этих языков и остальным населением; с учетом их особого статуса данные нормы не считаются дискриминационным действием против носителей более распространенных языков.

Согласно Хартии, при определении своей политики в области региональных языков или языков меньшинств государства обязуются учитывать потребности и пожелания групп, использующих эти языки. Приветствуется создание в случае необходимости межгосударственных органов, которые могут давать консультации властям по всем вопросам, относящимся к региональным языкам или языкам меньшинств.

Интеграционные процессы на европейском континенте положительно влияют на эффективность принимаемых документов и стимулируют дальнейшее развитие международно-правовых и национальных норм относительно положения меньшинств, региональных языков и культур. В рамках Европейского Союза прилагается немало усилий для претворения в жизнь ратифицированных документов и унификации законодательств государств-членов ЕС в области функционирования миноритарных языковых и культурных сообществ. За последние двадцать лет Европарламент принял несколько важных резолюций: о языках и культурах региональных и этнических меньшинств, о мерах по поддержке их языков и культур, о региональной политике и роли регионов, о национальной политике в области школьного образования, книгоиздательской деятельности, теле- и киноиндустрии⁴⁶. Во многом данные документы Евросоюза придерживаются подхода, принятого на глобальном уровне, например, в ООН. Т.е. концепции индивидуальных прав представителей меньшинств, в том числе предполагаемые меры, направленные на поддержание и развитие определенных культурных, языковых, образовательных, коммуни-

кационных характеристик недоминирующих общностей, могут быть реализованы только совместно, и, следовательно, имеют коллективную направленность.

В преамбуле резолюции Европейского Парламента о языковых и культурных меньшинствах Европейских Сообществ (от 9 февраля 1994 г.) прямо говорится о том, что все народы имеют право гордиться своим языком и культурой и поэтому должны иметь необходимые правовые средства для их защиты и развития. Языковое разнообразие Европейского Союза является ключевым элементом культурного богатства Союза, его сохранение и развитие выступает одним из основных факторов создания мирной и демократичной Европы. А поскольку языки и культуры меньшинств являются полноценной частью культуры Союза и европейского наследия, то Сообщества обязуются обеспечить их необходимой юридической защитой и соответствующими финансовыми ресурсами. Резолюция вновь указывает государствам-членам Сообществ на необходимость признания всех живущих на их территории языковых меньшинств и принятия необходимых правовых и административных мер для создания базовых условий сохранения и развития их языков⁴⁷.

Проблема сохранения национальной идентичности нашла отражение и в таком основополагающем документе Европейского Союза, как Хартия фундаментальных прав, которая была принята в 2000 г. В статье 21 Хартии говорится о недопустимости дискриминации в какой-либо форме на основании принадлежности индивида к национальному меньшинству. В статье 22 указывается на обязательство Союза уважать культурное, религиозное и лингвистическое разнообразие европейского континента⁴⁸.

Документы, принятые в рамках Совещания (с 1995 г. – Организации) по безопасности и сотрудничеству в Европе, несмотря на их политический характер, также содержат принципиальные положения, касающиеся прав меньшинств и их международной защиты. Более того, именно практика обсуждения в

СБСЕ/ОБСЕ гуманитарных проблем и создание этой организацией соответствующих механизмов контроля и наблюдения подстегивали нормотворческий процесс, как на региональном, так и на глобальном уровне.

Вторая сессия Конференции по человеческому измерению, проходившая в Копенгагене в июне 1990 г. посвятила вопросу национальных меньшинств целую главу своей заключительной декларации.

В качестве исходного положения в Документе констатируется, что права меньшинств могут быть обеспечены только в условиях демократии, законности и гарантированной судебной защиты. Интересно отметить, что эти условия рассматриваются как гарантии полного уважения прав человека и основных свобод, «ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью». Если в предшествующих международных документах говорилось об обязанностях государства по отношению к меньшинствам, то теперь указывается на гарантии, препятствующие злоупотреблениям со стороны государства.

Другим, принципиально новым моментом является признание важной роли неправительственных организаций, политических партий, профсоюзов, организаций по правам человека и религиозных групп в поощрении терпимости, культурного многообразия при решении вопросов, относящихся к меньшинствам.

Следующим новым положением в решении проблемы меньшинств следует считать включение в Документ обязанности государств тесно сотрудничать в компетентных международных организациях, членами которых они являются, включая ООН и – в соответствующих случаях – Совет Европы.

Государства также взяли на себя обязательства принимать эффективные меры по защите национальных меньшинств как составной части обеспечения прав и свобод человека вообще, что включало в себя издание соответствующих законов, обеспечение правовой защиты, право выступать с жалобами, как индивидуальными, так и коллективными и т.д.

Парижская Хартия для новой Европы подтвердила принципы Копенгагенского документа о правах меньшинств. В развитие процесса в июле 1991 г. в Женеве была созвана встреча экспертов по национальным меньшинствам, одним из главных итогов которой была констатация того, что проблемы, связанные с национальными меньшинствами, «не представляют собой исключительно внутреннего дела каждого государства» (раздел 2, параграф 3)⁴⁹.

Любопытным опытом СБСЕ/ОБСЕ в области защиты прав меньшинств является создание действенных инструментов контроля и превентивной дипломатии. На Московской сессии Конференции по человеческому измерению в 1991 г. были учреждены специальные миссии, которые могут расследовать положение на местах и участвовать в решении проблемы, связанной с несоблюдением принятых обязательств по человеческому измерению в рамках СБСЕ.

На Хельсинкском саммите СБСЕ по предложению Нидерландов был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, задуманный как «инструмент для предупреждения конфликтов на возможно более ранней стадии». Его функции прямо связаны с «измерением безопасности» проблемы национальных меньшинств, поскольку он вмешивается, «когда напряженность, связанная с проблемами национальных меньшинств, грозит перерасти в конфликт в зоне СБСЕ, угрожающий миру, стабильности или отношениям между государствами-участниками»⁵⁰. Важно отметить, что полномочия комиссара не распространяются на индивидуальные случаи, уже охватываемые механизмом человеческого измерения, что еще раз свидетельствует о заметном прогрессе в подтверждении коллективного характера прав меньшинств.

Следует отметить, что на дальнейшее развитие, детализацию и возможное нормативное закрепление основных категорий коллективных прав могут значительно повлиять имеющийся опыт международно-правового ре-

гулирования аналогичных прав в отношении коренных народов.

Специфика режима коренного населения заключается в том, что по своей сути они являются народами (по терминологии, употребляемой ООН), но нормы, применяемые к ним, сходны по своей направленности с нормами, касающимися меньшинств⁵¹. Основными «твердыми» источниками, регулирующими статус коренного населения, являются принятая в 1957г. Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 107 и пересмотревшая ее в 1989 г. Конвенция МОТ № 169. Относительно эволюции представлений о характере и статусе коренных народов показателен уже тот факт, что, если Конвенция № 107 касается «членов племенных или полуплеменных народностей», то Конвенция № 189 относится уже к «народам». В обеих этих конвенциях за туземными (индигенными) группами в целом признается даже такое традиционно индивидуальное право, как свобода от дискриминации.

Важным достижением конвенций является и то, что они содержат определение того, что следует понимать под коренными народами. В международно-правовой доктрине на основе этого определения сложилось такое понимание коренных народов, в соответствии с которым их объединяют следующие характеристики:

1) эти группы являются потомками тех людей и народов в целом, которые населяли какую-либо территорию до прихода населения с другой культурой, другого этнического и расового происхождения;

2) на общегосударственном уровне они занимают недоминирующее, в подавляющем большинстве – зависимое, а порой и дискриминационное положение;

3) они обладают языковыми, традиционными, часто расовыми отличительными чертами от остальной части населения данной страны или региона;

4) они сознательно считают себя коренными, и такое самосознание является частью их культуры, религии, бытия, существования;

5) они привязаны к родной земле, природе и окружающей среде, что выражается во взаимосвязи и взаимозависимости этих двух понятий (коренной народ – земля)⁵².

Основные положения Конвенции МОТ № 169 предусматривают:

Во-первых, ответственность правительств за проведение с участием коренных народов согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий их целостности.

Во-вторых, неприкосновенность ценностей, практики и институтов указанных народов, их права решать вопрос выбора собственных приоритетов для процесса развития, включающих верования, традиционные институты, духовное благополучие.

В-третьих, признание в качестве важных факторов сохранения их культуры и экономической самостоятельности развития традиционных видов деятельности, таких как охота, рыболовство, звероловство, собирательство, кустарные промыслы.

В-четвертых, принятие специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к этим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды⁵³.

Основные нормы, составляющие сущность права коренных народов на территорию своего обитания, изложены также в ряде политических деклараций. Наиболее важной из них является Декларация ООН о правах коренных народов, проект которой сейчас находится в стадии обсуждения.

В этом документе, в частности, признается неотъемлемым право коренных народов на свои земли, территории и ресурсы, основанное на их политических, экономических и социальных структурах, а также на их культуре, духовных традициях, истории и философии. В преамбуле проекта подчеркивается необходимость демилитаризации земель и территорий коренных народов, что будет способствовать миру, экономическому и социальному прогрессу и развитию.

Статьи части VI проекта Декларации особо выделяют ряд коллективных прав корен-

ных народов на свои земли. В частности, статья 25 провозглашает право коренного населения поддерживать и укреплять свою особую духовную и материальную связь с территорией обитания и нести свою ответственность перед будущими поколениями в этом отношении.

Согласно статье 26 коренные народы имеют право владеть, разрабатывать, контролировать и использовать земли и территории своего традиционного проживания. Это включает в себя право на полное признание их законов, традиций и обычаев, систем землевладения и институтов по освоению и использованию ресурсов, а также право на действенные меры со стороны государств по предотвращению любого посягательства на эти права, их лишения или ущемления.

Коренные народы имеют право на возвращение им земель, территорий и ресурсов, которые были у них конфискованы, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного и осознанного согласия (ст. 27), а также право на сохранение, восстановление и охрану всей окружающей среды и производительной способности их земель территорий и ресурсов. Военная деятельность на землях и территориях коренных народов не проводится, если с соответствующими народами не имеется добровольно достигнутой договоренности об ином. Государства обязаны принимать действенные меры и к недопущению хранения или удаления опасных материалов на землях и территориях коренных народов (ст. 28).

Проект Декларации в статье 30 относит к числу прав коренных народов их право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель и ресурсов, включая право требовать от государств получения их свободного и осознанного согласия до утверждения любых проектов, затрагивающих их территорию и ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов.

Важное положение содержится также в статье 10 проекта, согласно которой коренные народы не могут быть насильно изгнаны со своих земель или территорий.

Многие из этих далеко идущих политических требований уже нашли юридическое закрепление в специальных международных актах. В Конвенции МОТ № 169 уточняется, что реализация права аборигенов на земли носит вполне конкретный характер (увязывается с их культурными, духовными и хозяйственными запросами) и неравнозначно праву на самоопределение народов⁵⁴.

Государство, ратифицирующее данную Конвенцию, гарантирует права коренных народов на земли. При необходимости определяются границы земель, которые они традиционно занимают (ч. 2 ст. 14); предусматриваются процедуры разрешения споров по поводу земли (ч. 3 ст. 14); устанавливаются барьеры, препятствующие получению земли аборигенов иными лицами путем использования обычаев указанных народов или незнания ими законов (ч. 3 ст. 17). При этом допускается, что земельные отношения между соплеменниками в границах земель соответствующего народа регулируются по принятым у него нормам и обычаям (ч. 1 ст. 17). Конвенцией вводятся санкции за неправомерное вторжение на аборигенные земли или за неправомерную эксплуатацию этих земель (ст. 18)⁵⁵.

Анализ развития международной системы защиты народов и национальных меньшинств показывает, что в рамках международных организаций правительствам удастся договориться о защите прав миноритарных этнических общностей через призму общепризнанной концепции прав человека, т.е. посредством индивидуальных прав человека. Сегодня не менее актуально говорить о необходимости формулировать и защищать коллективные права национальностей. От их фактического признания во многом будет зависеть и дальнейшее развитие системы международно-правовой защиты этнических общностей. Другим важным компонентом этого процесса является унификация дефиниций различных

этнических групп. Следует подчеркнуть, что существует прямая связь между тем, какое понимание народа – этническое или общегражданское – ляжет в основу международного регулирования прав народов, и тем, будут ли меньшинства признаны частью единых народов-этносов, в том числе и коренных, имеющих признанные на международном уровне коллективные права. Разрешение

этой проблемы может иметь существенные юридические последствия, хотя, по определению российских этнологов, гражданское и этнокультурное значения понятия «народ» не противоречат, а скорее взаимообуславливают друг друга, и принадлежность конкретного человека к обоим или нескольким типам общности не является взаимоисключающей⁵⁶.

П РА В А Н А Р О Д О В И Н А Ц И О Н А Л Ь Н Ы Х М Е Н Ъ Ш И Н С Т В В Р О С С И Й С К О М З А К О Н О Д А Т Е Л Ь С Т В Е

Вступление России в Совет Европы и ратификация Российской Федерацией рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств актуализирует вопросы принятия новых законодательных актов в сфере юридического закрепления индивидуальных и коллективных прав членов этнических сообществ и национальных меньшинств. В этой связи в Государственной Думе уже разрабатывается и обсуждается ряд важных законопроектов: «О правовом статусе этнокультурных объединений, представляющих языковые, этноконфессиональные и этнические меньшинства», «О гарантиях прав национальных меньшинств» и др.

Вместе с тем, действующее российское законодательство уже содержит целостную систему норм, направленных на защиту преимущественно индивидуальных прав и интересов представителей малых народов и национальных групп. Так, согласно Конституции РФ, государство гарантирует (в том числе путем принятия законодательных и иных мер) равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких бы то ни было обстоятельств (происхождения, языка, отношения к религии и других) и запрещает любые формы ограничения прав граждан по признаку национальной или иной принадлежности (ст. 19).

Уже в Законе СССР от 26 апреля 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих

национальных государственных образований или не имеющих их на территории СССР» устанавливается, что «для содействия удовлетворению национальных культурных, духовных и языковых запросов граждан в местах компактного проживания национальных групп, составляющих большинство населения данной местности и не имеющих своих национально-государственных образований на территории СССР, могут образовываться национальные административно-территориальные единицы (национальные районы, национальные поселки и национальные сельсоветы)» (ст. 7).

Принципы, закрепленные данным Законом, нашли отражение и в Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, где говорится о том, что «представителям наций и народностей, проживающим в РСФСР за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории РСФСР, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права» (п. 10). Данное положение было развито в Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации», который устанавливает равноправие языков народов Российской Федерации и провозглашает, что «Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка обще-

ния» (ст. 2). Кроме того, закон гарантирует каждому «право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания» (ст. 2).

В соответствии с положениями данного Закона в местности компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности (ст. 3). Кроме того, указанным гражданам, а также гражданам-представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями (ст. 9).

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. «создает правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития». При этом под национально-культурной автономией в Российской Федерации, в соответствии с законом, понимается общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. 1).

Закон определяет, что национально-культурные автономии создаются в целях сохранения национальной самобытности, развития национального языка и культуры (ст. 4). В то же время в документе подчеркивается, что осуществление права на национально-куль-

турную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей и право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение (ст. 4). В настоящее время в Комитете Государственной Думы по делам национальностей идет работа по совершенствованию данного закона и внесению в него соответствующих изменений.

Право граждан на национально-культурную самобытность обеспечивается и в ряде других федеральных законов, например, Закон РФ «Об образовании», Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

Из приведенных положений действующего российского законодательства следует, что в России признается необходимость защиты права на национально-культурную самобытность и равноправие представителей этнических групп, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на российской территории (создание национально-территориального самоуправления), а также других граждан, желающих сохранять самобытность, развивать родной язык, образование, национальную культуру (создание национально-культурных автономий), и предусматривается механизм этой защиты. В 1996 г. была принята Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, и в настоящее время в Государственной Думе готовится законопроект «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», призванный перевести на язык закона основные положения Концепции.

Кроме того, в Российской Федерации принят ряд законов, направленных на обеспечение прав коренных малочисленных народов. Важное место среди них занимает Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, принятый в 1999 г. Некоторые положения относительно особого статуса территории проживания этой категории этносов отражены в действующих в России правовых актах (Зе-

мельный кодекс РФ, Закон РФ об окружающей среде, Основы лесного законодательства РФ, Закон РФ о недрах, Закон РФ об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Федеральный закон о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.).

К числу коллективных прав коренных малочисленных народов в области землевладения, землепользования и охраны среды обитания, в соответствии с вышеуказанными законами, отнесено право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, а также общераспространенными полезными ископаемыми. Малочисленные коренные народы имеют право участвовать в осуществлении контроля над использованием земель традиционного проживания и хозяйствования, включая и охрану окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов.

Малочисленные коренные народы могут участвовать в принятии решений по вопросам защиты их исконной среды обитания, им принадлежит право на возмещение убытков, причиненных в результате ущерба этой среде хозяйственной деятельностью, а также право получать направленную на защиту исконной среды обитания помощь от государственных органов, международных организаций, общественных объединений, других юридических и физических лиц.

В последние годы вопросы защиты национальных меньшинств приобрели для России новое звучание в связи с проблемой соотечественников – русскоязычной диаспоры, проживающей за пределами Российской Федерации, преимущественно в странах СНГ и Балтии. Эта проблема стала причиной заметного повышения интереса государственных органов и институтов гражданского общества

в самой России к существующим международным механизмам охраны прав недоминирующих общностей.

Известно, что в 1990-е гг. численность российской диаспоры за рубежом резко возросла. В результате распада СССР и образования новых независимых государств миллионы соотечественников оказались отделенными от Российской Федерации государственными границами. Во многих случаях они вынуждены жить и определять свою дальнейшую судьбу в сложной политической, экономической, социальной, культурной и психологической ситуации и нуждаются в помощи и поддержке, как со стороны государств постоянного проживания, так и со стороны России.

Значительная часть трудностей, выпавших на долю наших соотечественников, помимо глубокого экономического кризиса, охватившего практически все бывшие республики СССР, политической и социальной нестабильности во многих из них, вызвана и тем обстоятельством, что новые независимые страны формируются как национальные государства самоопределившихся титульных наций. Иногда это декларируется открыто, но чаще проявляется в политике, направленной на достижение доминирования титульного населения в сферах государственной и общественной жизни, результатом которой становится рост социально-политической и межэтнической напряженности в этих странах.

В 1994 г., исходя, прежде всего, из внутриполитических факторов, а также, очевидно, стремясь использовать «русский фактор» в своей политике по отношению к партнерам по бывшему СССР, российское руководство приступило к разработке основ государственной политики по отношению к соотечественникам за рубежом.

Основные принципы и цели такой политики были определены в Послании Президента России Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)», Указе Президента от 11 августа

1994 г. «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом» и Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 августа 1994 г. «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом». В 1996 г. была принята и действует «Программа мер по поддержке соотечественников за рубежом», в 1999 г. – Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Согласно этим документам, Российское государство исходит из того, что соотечественники должны иметь свободу выбора страны проживания и гражданства, причем страны их постоянного проживания несут ответственность за обеспечение всего комплекса гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав этих лиц.

Стратегической линией политики России по отношению к соотечественникам за рубежом является содействие их добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств, адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности. При этом указывается, что поддержка соотечественников за рубежом ни в коем случае не является завуалированным отказом им в праве возвращения в Россию. Напротив, обеспечение как интегрированности в жизнь страны постоянного проживания, так и переезда на историческую родину называется в качестве главной двуединой цели политики России в отношении соотечественников.

Фактически же Россию больше бы устроило, чтобы русские оставались там, где живут. Об этом свидетельствуют официальные и полуофициальные заявления различных причастных к проблеме ведомств. Необходимость такой стратегии объясняется тем, что государство сегодня не готово принять русскоязычных беженцев из стран ближнего зарубежья. Соотечественники, прибывающие в Россию и не получающие понимания и поддержки на территории этнической родины, стано-

вятся дестабилизирующим фактором в политической жизни России.

Состоявшийся в Москве 11 октября 2001 г. Конгресс соотечественников, центральным моментом которого стало выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина, продемонстрировал, что нынешняя Россия считает своим долгом не только заботу о сохранении самобытности и социально-культурного развития народов России, но и поддержку прав и свобод своих соотечественников, проживающих за пределами России. Под этим подразумевается комплекс государственных мер – организационных, правовых, экологических, финансовых по ослаблению факторов, выталкивающих этнических россиян из стран их проживания и повышения их группового правового статуса в них. Смысл наиболее острых проблем, а также перечень имеющих первостепенное значение мер по их разрешению, ёмко сформулированы в выступлении А. Тулеева, который считает необходимым организационно оформить разрозненные объединения соотечественников в странах СНГ и Балтии; оказать адресную материальную помощь зарубежным соотечественникам через их организации в этих странах; поддерживать предпринимателей-соотечественников в этих странах через систему заказов, льготного доступа на российский рынок, а равно российские предприятия, участвующие в программах поддержки зарубежных соотечественников. Необходимо также принять государственную программу поддержки русской школы в этих странах, включая образование независимых вузов с преподаванием на русском языке, и программу обучения русскоязычных национальных кадров в российских вузах; в особой финансовой, материально-технической и информационной поддержке нуждаются русскоязычные СМИ в странах СНГ и Балтии⁵⁷.

Одной из продуктивных идей последнего времени в области регулирования межнациональных отношений и соблюдения прав народов является имеющая международные аналоги инициатива учреждения в России ин-

ститута омбудсмана по правам народов. По инициативе Комитета Государственной Думы по делам национальностей был разработан проект закона «Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации».

Анализ материалов парламентских слушаний, состоявшихся по этому вопросу 19 декабря 2001 г.⁵⁸, дает основания для вывода о том, что большинство участников этих слушаний идею Уполномоченного по правам народов восприняли в целом благожелательно. Председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей В.И. Никитин в докладе «Место и роль Уполномоченного Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации в укреплении российской государственности» акцентировал внимание на том, что проект закона не направлен только на защиту интересов национальных меньшинств. «Речь идет, – продолжал В.И. Никитин, – о защите интересов всех народов, всех этнических общностей, этнических групп, в том числе и русского народа, его самобытной культуры, русского языка как государственного языка Российской Федерации, языка межнационального общения и, конечно же, языка самого русского народа»⁵⁹.

В поддержку закона выступили известные ученые (Г.К. Атаманчук⁶⁰, Р. Хакимов⁶¹, общественные деятели, министры, уполномоченный по правам человека О.О. Миронов⁶², лидеры национально-культурных объединений (А.А. Руденко-Десняк, М.А. Кишев, Д.Р. Бериташели)⁶³, депутаты Государственной Думы (Р.Н. Гимаев, А.А. Аслаханов⁶⁴). Член Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации Ю.А. Решетов предложил, чтобы «одной из основных функций Уполномоченного по правам народов было самое активное участие в представлении докладов... о положении с национальными делами» в России. Руководитель секретариата еще не зарегистрированной русской национально-культурной автономии, ответственный секретарь Союза общественных объединений по защи-

те чести и достоинства русского народа поддержку законопроекта подтвердил следующей аргументацией: «Мы считаем, – сказал он, – что это очень важно, что наконец-то от прав индивидуума обратились к правам наций и народов, ибо именно права наций и народов или коллективного индивидуума являются источником многих личных, частных прав гражданина»⁶⁵.

Одна из важнейших обязанностей Омбудсмана по правам народов могла бы состоять в выполнении нормативно-правовых актов, направленных на решение общих проблем социально-экономического развития регионов, населенных индигенными малочисленными народами, например, рамочного закона «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации».

Принципы и технологии государственного регулирования, как отмечают специалисты по проблемам малочисленных народов в России и в других странах мира, – «включают в себя: создание условий для гармоничного развития производства, социальной сферы, воспроизводства населения и сохранения окружающей среды; регулирование промышленного освоения Севера в целях бережного использования его природных ресурсов, сохранения окружающей природной среды и защиты традиционных основ хозяйствования и образа жизни коренных малочисленных народов, сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера; оптимизация численности населения на Севере»⁶⁶.

У концепции коллективного права, в том числе у законопроекта, поддержанного авторитетными людьми России, озабоченными ее судьбами и стабильностью ее этнополитической ситуации, нашлись и решительные противники. Один из них, опубликовавший статью в журнале «Этнопанорама», не сумев что-то внятное сказать по сути, просто пересыпал свой протест бранными выражениями типа: «апологетика среднего мифа», «опасный и вредный миф» (о групповом праве), «апологеты этнической правосубъектности»,

«апологет этнического федерализма», «Группоцентристский недуг поразил сознание тех, кто призвал обеспечить формирование нормативно-правовой базы регулирования этнических процессов в России» и т.п.

«Изящество» его аргументации особенно наглядно бросается в глаза в следующем пассаже: «Абсурдна сама идея введения неконституционной должности подобного Уполномоченного (по правам народов – С.С.): совершенно непонятно, кто и на каком основании может представлять интересы тех самых 'народов' в диалоге с подобным чиновником. Примечательно, – продолжает в полемическом запале далее тот же самый критик идеи коллективных прав, – что авторы этого законопроекта пытаются представить свое уродливое дитя как интеллектуальную новацию в этническом нормотворчестве»⁶⁷. Поистине, если Петр говорит с сарказмом об уродстве Павла, мы больше узнаем о несчастном Петре, страдающем комплексом неполноценности из-за отсутствия аргументации. Чем еще можно объяснить обидные ярлыки, которые навешиваются в статье своим коллегам, например, в адрес Н.И. Новиковой, которую он, ёрничая, называет «этнологом-романтиком,

самозабвенно и увлеченно противящимся дискриминации малых народов Севера»⁶⁸. Увы, оказывается, что наспех прочитанная стенограмма одной или двух дискуссий по правам человека и правам народов, явно недостаточна для митингового выступления. Вокабуляр и стиль статьи, а точнее ее жаргон, вполне определенно указывают на тот духовный источник, из которого автор статьи – Р.Ф. Филиппов черпает вдохновение и строит свою антиэтническую позицию. «Россия, – гласит программа ЛДПР, – должна быть преобразована из федеративного в унитарное государство с сильной центральной властью без каких-либо национальных республик или национальных округов или субъектов государства»⁶⁹. Не убеждают читателя и цитаты, выхваченные оппонентом этнического права из работ В.А. Тишкова (как это делалось в свое время с полным собранием сочинений В.И. Ленина), для прикрытия своей убогой аргументации именем авторитетного ученого. За последние несколько лет в ряде публикаций В.А. Тишков неоднократно подтверждал свою позицию по поддержке, хотя и с осторожными оговорками, идеи этнических прав на групповой основе.

* * *

Панорама этнополитической жизни России, а также ее регионов полна парадоксов. Их можно видеть во многих сферах общественной и политической жизни, в том числе в бесконечном плюрализме, доставшемся нам в качестве побочного продукта свободы слова, свободы митингов и свободы публикаций. К одному из таких парадоксов смело можно отнести уже упомянутый выше 4-й номер журнала «Этнопанорама», который начинается статьей за упокой этничности и групповых этнических прав, а кончается стратегической программой за их здравие.

Знакомство с базовыми принципами программы «Поддержка межэтнического и религиозного согласия в Приволжском федеральном округе», разработанной директором Института этнологии и антропологии РАН В.А.

Тишковым, не оставляет никаких сомнений в том, надо или не надо государству «абсолютно индифферентно» относиться к этнической идентичности своих подданных, как к тому призывает передовая статья этого же номера журнала. Программа В.А. Тишкова была обсуждена 1-2 ноября 2001 г. в Нижнем Новгороде на круглом столе, в работе которого приняли участие наряду с учеными, специалистами и экспертами из 15 регионов, входящих в Приволжский федеральный округ, группа ученых из Национальной Академии США.

Согласно этому проекту⁷⁰, получившему одобрение и политиков и ученых, предполагается не сокращение, а расширение участия органов государственной власти в оптимизации социально-культурного развития этнического и религиозного компонентов и утвер-

ждение мира и согласия между народами, независимо от их этногенетического происхождения и конфессиональной принадлежности.

Одним из приоритетных направлений деятельности по линии государственных органов по плану этой программы должно стать «соблюдение на основе полиэтнических договоренностей и общественного контроля справедливого представительства на всех уровнях власти различных национальностей, учет интересов и прав народов (подчеркнуто автором – С.С.) и местных этнокультурных общин в проведении социально-экономической и информационно-образовательной политики»⁷¹.

Защита прав народов, как и защита меньшинства, «должна базироваться на недопущении коллективной дискриминации» и на обес-

печении «равных коллективных прав». «Это позволит меньшинствам, – как отмечает М.Ю. Мартынова, – развивать свою самобытность, но не повредит процессам интеграции»⁷².

С этим выводом трудно не согласиться. Более того, анализ документов международного и внутригосударственного, в том числе Российского, права дает основание согласиться с еще одним важным выводом профессионального этнолога: «На практике коллективное самоопределение, – еще раз подпишемся под выводом М.Ю. Мартыновой, – сводится к развитию отличительных характеристик этнических групп в границах суверенных государств и включает в себя права на различные организации, образовательную политику, употребление родного языка, в том числе и в официальной сфере жизни»⁷³.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹. Этнопанорама. – 2001. – № 4. – С. 2-9.

². Тишков В.А. Самоубийство Центра и конец Союза: Политическая антропология путча // – 1991. – № 6. – С. 7; Губогло М.Н. Переломные годы. – М., 1993. – Т. 1: Мобилизованный лингвизм; Чешко С.В. Распад Советского Союза. – М., 1996; его же. Распад Советского Союза: Этнополитический анализ / Изд. 2-е – М., 2000; Козлов В.И. Русский вопрос: История трагедии великого народа. – М., 1995; Семенов Ю.И. Россия: Что с ней было, что с ней происходит и что ее ожидает в будущем. – М., 1995; Миграция А. Россия в поисках идентичности. – М., 1997.

³. Этнопанорама. – 2001. – № 4. – С. 2.

⁴. Там же. – С.5.

⁵. Тишков В.А. Этничность, право и закон: Вместо заключения // Зорин В.Ю., Амантолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных Думах России. – М., 1999. – С. 499.

⁶. Губогло М.Н., Смирнова С.К. Феномен Удмуртии: Парадоксы этнополитической трансформации на исходе XX в. – М., 2001.

⁷. Удмурты: Историко-этнографические очерки. – Ижевск, 1993. – С. 322.

⁸. Там же. – С. 323-324.

⁹. Белорукова Г.П. Социально-классовые группы сельского населения: Материалы к изучению образа жизни // Вопросы этносоциологического изучения сельского населения. – Ижевск, 1983. – С. 30.

¹⁰. Губогло М.Н., Смирнова С.К. Указ. раб. – С. 13-14.

¹¹. Удмуртская правда. – 2001. – 7 февраля; Удмуртская правда. – 2002. – 30 января.

¹². Этнополитическая и этносоциальная ситуация в Удмуртской Республике: Сборник информационно-аналитических материалов. – Ижевск, 2000. – С. 7.

¹³. Удмуртская правда. – 2001. – 7 февраля; Удмуртская правда. – 2002. – 30 января.

¹⁴. Известия Удмуртской Республики. – 2000. – 8 февраля.

¹⁵. Здесь и далее медико-демографические показатели здоровья населения Удмуртии приведены по: Государственный доклад о состоянии здоровья населения Удмуртской Республики в 2000 г. – Ижевск, 2001.

¹⁶. Удмуртская правда. – 2001. – 7 февраля.

¹⁷. Губогло М.Н., Смирнова С.К. Указ. раб. – С.364-365.

¹⁸. Этнополитическая и этносоциальная ситуация в Удмуртской Республике: Сборник информационно-аналитических материалов. – Ижевск, 2000. – С. 41.

¹⁹. С изменениями согласно закону Удмуртской Республики № 14-РЗ от 26 февраля 2002 г. «О внесении поправок в первую и вторую главы Конституции Удмуртской Республики».

²⁰. Конституция Удмуртской Республики. – Ижевск. 1994.

²¹. Материалы VI Всеудмуртского съезда (5-6 ноября 1997 г.). – Ижевск, 1998. – С. 20.

22. Материалы I Всесоюзного съезда удмуртов. – Ижевск, 1992. – С. 39.
23. Материалы VI Всеудмуртского съезда (5-6 ноября 1997 г.). – Ижевск, 1998. – С. 56.
24. Республикаын кылдэм югдур но «Удмурт кенеп» азын сылсы уждадес: В.К. Тубытовлэн Вань удмуртсэлэн VII (азывыл чакламетэ) отчамазы лэсьтэм докладэз // Удмурт дунне. – 29 июня 1999 г.
25. Вань удмуртсэлэн VII (азывыл чакламетэ) отчамзылэн «Элькунын туалы общественно-политической югдур но «Удмурт кенеп» огазыськон азын сылсы ужпумбес сярисы» резолюциез // Удмурт дунне. – 29 июня 1999 г.
26. Материалы I Всесоюзного съезда удмуртов... – С. 34.
27. Там же. – С. 38.
28. Материалы II Всеудмуртского съезда (4-5 ноября 1994 г.)... – Ижевск: Изд-во ИУУ, 1997. – С. 66.
29. Иванов В. Община как субъект права // Закон. – 1994. – № 4. – С. 89.
30. Никитина Г.А. Сельская община «бускель» в пореформенный период: 1861-1900 гг. – Ижевск: УИИ-ЯЛ УрО РАН, 1993. – С. 180.
31. Александров Ю.В. Обычное право удмуртов: XIX – начало XX вв. / Автореф. дис.... канд. ист. наук. – Ижевск, 1998. – С. 4.
32. Ишимуратов А.В., Разин А.А. Основные направления этнического возрождения удмуртов // Национальная проблема: Пути решения: Философско-психолого-экономические подходы. – Ижевск: Изд-во УдГУ, 1997. – С. 104.
33. Разин А.А., Разин Р.А. Устав сельской общины («Бускель», «Гурт кенеп») // Вестник УдГУ. – 1997. – № 8. – С. 148, 150.
34. Тишков В.А. Этничность, право и законы... – С. 500.
35. См. подробнее: Губоло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. – М., 2000.
36. Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М., 1996. – С. 4-5.
37. Мартыненко А.П. Права народов в современном международном праве / Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Киев, 1991. – С. 14.
38. Золотухин С.В. К вопросу о концепции «третьего поколения прав человека» или «прав солидарности» // Советский ежегодник международного права: 1989-90-91. – СПб., 1992. – С. 182.
39. Права и свободы народов в современных источниках международного права: Сб. док. – Казань, 1995.
40. Тузмухамедов Р.А. Права и свободы народов в современных источниках международного права. – Казань, 1995. – С. 3-16.
41. Кочарян В.В. Международно-правовые проблемы защиты национальных меньшинств / Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – СПб., 1996. – С. 14.
42. Статус малочисленных народов России: Правовые акты и документы / Сост. В.А. Кряжков. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 18-26.
43. Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996. – С. 117.
44. Статус малочисленных народов России... – С. 10.
45. Абашидзе А.Х. Проблемы международно-правовой защиты меньшинств / Дис.... докт. юрид. наук в форме науч. докл. – М., 1997. – С. 26.
46. Vade-Mecum: A Guide to Legal, Political and Other Official International Documents Pertaining to the Lesser Used Languages of Europe. – Dublin, 1998. – P. 12-27.
47. Ibid. – P. 22-23.
48. Charter of Fundamental Rights of the European Union: 2000/C 364/01.
49. Статус малочисленных народов России... – С. 78.
50. Ремакль Э. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств: Опыт СБСЕ // Этнические и региональные конфликты в Евразии. – М., 1997. – Кн. 3. – С. 90-91.
51. Пунжсин С.М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве // Государство и право. – 1992. – № 8. – С. 125.
52. Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые проблемы прав коренных народов / Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13.
53. Ткаченко А.А., Корюхина А.В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Этнографическое обозрение. – 1995. – № 3. – С. 126.
54. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: Методология регулирования // Государство и право. – 1997. – № 1. – С. 63.
55. Там же.
56. Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Национальная политика в России: История и современность. – М., 1997. – С. 616.
57. Тулеев А. Родина в беде не бросит: Россия должна отстаивать права и свободу своих соотечественников в странах их проживания // Независимая газета, 2001. – 10 октября.
58. О проекте «Об Уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации» / Сост. В.И. Никитин и др. – М., 2001.
59. Там же. – С. 7.
60. Там же. – С. 10-11.
61. Там же. – С. 16-17.
62. Там же. – С. 13-16.
63. Там же. – С. 21-22, 41-42.
64. Там же. – С. 26-27, 30-36.
65. Там же. – С. 28, 29.
66. Лопуленко Н.А. Народы Крайнего Севера России во второй половине 90-х гг. XX в.: Экономика. Культура. Политика. – М., 2000. – С. 67-68.
67. Этнопанорама. – 2001. – № 4. – С. 5.
68. Там же. – С. 4.
69. Программа ЛДПР // Российская газета. – 2002. – 16 января.
70. Тишков В.А. Базовые принципы программы «Поддержка межэтнического и религиозного согласия в Приволжском федеральном округе» // Этнопанорама. – 2001. – № 4. – С. 78-79.
71. Там же. – С. 79.
72. Мартынова М.Ю. Балканский кризис: Народы и политика. – М., 1998. – С. 382.
73. Там же. – С. 382-383.