

References

1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (PSZRI). Sobr. I. T. XXI. Kn. 3. 1781–1783, № 15835.
2. Paichadze G.G. Georgievskiy traktat. Tbilissi. 1983.
3. Tsagareli A. A. Gramoty i drugie istoricheskie dokumenty XVIII stoletiya, otnosyaschiesya do Gruzii. T. II. Vyp.2. SPb., 1902.
4. Neproshen A.Yu. Pravovoe reshenie abhazskoy problemy // Nezavisimaya Abhaziya. Problemy i reshenie (pod red. T.M. Shamba). M., 2007.
5. Akty Kavkazskoy arheograficheskoy komissii (AKAK). Tiflis. 1906. T. 1.
6. Polnomochiya, dannye tsarem Georgiem poslannikam svoim, otpravlennym v Sankt-Peterburg 7 sentyabrya 1799 goda // Tsagarelii A.A. Ukaz. soch. T. II. Vyp. 1.
7. Predstavlenie ot tsarya Georgiya Imperatoru Pavlu // Tsagareli A.A. Ukaz. soch. T. II/ Vyp. 1. S. 288. Vyp. 2.
8. Prisoedinenie Gruzii k Rossii. Tiflis. 1906.
9. Perevod gruzinskoy noty k vysokomu e. i. v. ministerstvu ot gruzinskih polnomochnyh poslov, knyazey Chavchavadzeva, Avalova, Palavandova // Tsagareli A.A. Ukaz. soch. T. II. Vyp. 1. S. 181. (na gruz. yaz.); Vyp. 2.
10. Cit. po: Nezavisimaya Abhaziya (problemy i resheniya) / Pod red. T.M. Shamba. M., 2007.
11. PSZRI. T. XXVI. № 20007.
12. Hachapuridze G.V. Bor'ba gruzinskogo naroda za ustanovlenie sovetsskoy vlasti. M., 1956.

УДК 323.17

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

*Небратенко
Ольга Олеговна*

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного (конституционного) права, Федеральное государственное автономное образовательное учреждение «Южный федеральный университет», (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88)
E-mail: gennady@nebratenko.ru

Аннотация

В статье на основе анализа международных и национальных правовых актов, научной литературы исследовано соотношение понятий «национальные меньшинства», «этнические меньшинства», «языковые меньшинства», «коренные малочисленные народы».

Ключевые слова: правовая регламентация, национальные меньшинства, этнические меньшинства, коренные малочисленные народы.

Российская Федерация является крупнейшим многонациональным государством мира. На ее территории проживают представители 193 национальностей (по данным Всероссийской переписи населения 2010 года) [1]. Большинство народов формировались веками на территории Российского государства и внесли свой вклад в развитие отечественной государственности и правовой культуры.

Российское государство сформировалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Именно благодаря объединяющей роли русского народа на территории нашего государства существует уни-

кальное культурное многообразие и духовная общность различных этносов. Этнокультурная идентичность, как верно отмечается в научной литературе [2, с. 8], формируется веками, изменить ее с помощью законодательства невозможно. Менталитет, дух народа, его характер задан множеством различных факторов, уникально сочетающихся между собой, начиная с географических и геополитических и заканчивая религиозными.

Согласно п.12 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации 19 декабря 2012 г. N 1666

[3] именно многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения России, накопленный опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, сохранение и развитие традиций проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют направление дальнейшего позитивного развития международных отношений в Российской Федерации. Одним из основных вопросов государственной национальной политики Российской Федерации является обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств.

Постановка вопроса о необходимости защиты меньшинств и их прав в международных соглашениях о правах человека в XX в. потребовала согласования содержания понятия «меньшинство». Согласно варианту, предложенному Постоянной палатой международного правосудия в 1930 г. «критерием данного понятия является наличие в стране группы лиц, принадлежащих к расе, религии, языку и т.д., отличных от таковых в данной стране и стремящихся поддерживать свою религию, обеспечить обучение и образование детей на своем языке и в духе своих традиций» [4, с. 425].

В последующие десятилетия содержание понятия «меньшинство» многократно дополнялось, но к единому и согласованному определению ученые так и не пришли [5]. Международные и внутригосударственные нормативные акты, регламентирующие права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам, не содержат разъяснений относительно того, что следует понимать под меньшинством, тождественны ли понятия «национальное» и «этническое» меньшинство, если нет, то по каким признакам их следует разграничивать.

Так, например, авторы Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, от 18 декабря 1992 г. [3] не проводят грань между категориями «национальное меньшинство» и «этническое меньшинство», объединяя их союзом «или». Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [3] говорит лишь об этнических меньшинствах, по всей видимости, относя к ним и национальные меньшинства. В нем закреплено, 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 членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (ст. 27).

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [3] провозглашает, что пользование правами и свободами, изложенными в Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам (ст.14). Таким образом, формально в ней упоминаются лишь национальные меньшинства. Аналогичная норма фиксируется в ст. «Е» Европейской социальной хартии (пересмотренной) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) [3]).

Конвенция «О признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе», заключенная в Лиссабоне 11 апреля 1997 г., запрещает дискриминацию по таким признакам, как ...национальное, этническое или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству..., разграничивая, таким образом, понятия «этническое» и «национальное», каждое из которых, по всей видимости, несет свою особую смысловую нагрузку.

На международном уровне право лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, на наш взгляд, следует рассматривать как комплексное, богатое по содержанию, состоящее из ряда правомочий, могущих выступать в качестве самостоятельных прав. К ним следует относить: 1) право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; 2) право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству; 3) право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование; 4) право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны

национальными, этническими, религиозными или языковыми узлами.

1 февраля 1995 г. Совет Европы принял Рамочную Конвенцию «О защите национальных меньшинств» [3], ратифицированную Российской Федерацией 1 февраля 1998 г., в преамбуле которой говорится о необходимости защиты национальных меньшинств в целях стабильности, демократической безопасности и мира. Согласно ст. 3 упомянутой Конвенции любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право самостоятельно решать, рассматриваться или не рассматриваться в качестве такового, что никак не должно его ущемлять.

В национальном законодательстве, впрочем, так же, как и в международном, термин «этническое меньшинство» распространен значительно меньше, нежели «национальное меньшинство». Национальные меньшинства – это наиболее часто встречающееся словосочетание, это категория, получившая наибольшую правовую регламентацию в международном и национальном законодательстве. О необходимости защиты прав национальных меньшинств говорится в ст. 21 Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека», заключенной в Минске 26 мая 1995 г. [3], которой Россия в силу п. 4 ст. 15 Конституции должна руководствоваться при разработке своего законодательства по данному вопросу.

В научной литературе распространена позиция, согласно которой «национальные меньшинства» характеризуются как группа граждан, являющихся гражданами Российской Федерации, численно меньшую относительно основной части населения и (или) занимающую недоминирующее положение на занимаемой ими территории, обладающую с этнической, религиозной или языковой точки зрения характеристиками, отличающимися от характеристик основной части населения, и проявляющую чувство солидарности в целях сохранения своей самобытности [6, с. 34].

В свою очередь национальные меньшинства следует отграничивать от коренных малочисленных народов, которые законодательно определяются как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (ст. 1 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов»).

Утверждается единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы. Республика Дагестан с учетом уникального этнического состава ее населения самостоятельно устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. На сегодняшний день Перечень насчитывает 47 коренных малочисленных народов, проживающих на территории РФ. Так, основным критерием, разграничивающим понятия «национальные меньшинства» и «коренные малочисленные народы», вероятно, должен служить признак проживания на территориях традиционного расселения своих предков.

Конституция Российской Федерации (ст. 69) гарантирует права коренным малочисленным народам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. В ст. ст. 71, 72 Конституции содержится упоминание исключительно о национальных меньшинствах, что можно считать проявлением недостаточности конституционной концепции закрепления прав иных этнических групп.

Развивает, дополняет и конкретизирует конституционную формулу федеральное законодательство. Это такие федеральные законы, как: «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. (ред. от 02 июля 2013 г.), «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. (ред. от 05 апреля 2009 г.); «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. (ред. от 29 декабря 2013 г.), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07 мая 2001 г. (ред. от 28 декабря 2013 г.), «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. (ред. от 25 декабря 2012 г.).

На устойчивое развитие народов и национальных меньшинств, полный учет и использование на практике потенциала самобытности каждого народа и национального меньшинства ориентирована современная государственная национальная политика. Об этом говорится в упоминаемой выше

Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [3]. Она является важным политико-правовым документом, в котором изложены основные позиции российского государства при определении главных направлений внутренней национальной политики. Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Также она направлена на активизацию всестороннего сотрудничества народов Российской Федерации, развития их национальных языков и культур.

Сохранению одновременно общегосударственных интересов и интересов народов России, в том числе присоединившихся народов Крыма и Севастополя, необходимости восстановления исторической справедливости, а также возрождению в политическом, социальном и духовном плане должен способствовать Указ Президента РФ «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития» от 21 апреля 2014 г. № 268. Для этого Правительство РФ совместно с органами государственной власти Республики Крым и города Севастополь должны содействовать созданию и развитию национально-культурных автономий, иных общественных объединений и организаций армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов, получению гражданами Российской Федерации, проживающими на территориях Республики Крым и г. Севастополя, основного общего образования на языках указанных народов, развитию традиционных промыслов и форм хозяйствования, а также решению других вопросов социально-экономического развития вышеназванных народов.

Анализ международного и национального законодательства позволяет сделать вывод об отсутствии единой позиции относительно дефиниций таких понятий, как «этническое» или «национальное» меньшинство, этнос, нация, народ. Чтобы сформировать правильное, на взгляд автора, понимание соотношения понятий этнос, нация, народ следует исходить из того, что общность людей, создавшая свою культуру, является этносом; общность людей, создавшая свою государственность, является народом; общность людей, создавших государство

из совокупности народов, является нацией. Что касается этнических и национальных меньшинств, можно выделить несколько подходов относительно соотношения понятий «этническое» и «национальное» и различных производных от них.

Первый подход не предусматривает необходимости разграничения указанных понятий, фактически устанавливает тождество (в тех случаях, когда законодатель говорит «этническое или национальное»). Второй подход предполагает необходимость четкого разграничения данных терминов, не допуская различных трактовок и разночтений.

Однако в России и во всем остальном мире пока отсутствует единая позиция относительно подобного размежевания. Поэтому в различных нормативных актах термины «этническое» и «национальное» меньшинство используются в разных аспектах с трудно выявляемыми границами обособления. Причем чаще категория «национальное меньшинство» представляется более объемной, комплексной, включающей в себя такие категории, как «этническое меньшинство», «языковое меньшинство», а также «коренные малочисленные народы».

Вне зависимости от смысловой составляющей рассматриваемых понятий государственная национальная политика Российской Федерации направлена на обеспечение прав всех «этнических групп», которые охватываются исследуемыми понятиями. Подтверждением тому являются принятые в Российской Федерации программы стратегического назначения, одной из целей которых является гармонизация национальных и межнациональных отношений, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации).

Литература

1. URL: http://www.gks.ru/free_dok/new_site/perepis2010. Дата обращения: 3.10.2014.
2. Овчинников А. И. // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. № 4.
3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Мутагиров Д. З. Права и свободы человека: теория и практика: Учебное пособие. М.: Университетская книга, Логос, 2006.
5. Абашидзе А. Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.
6. Катько Н. Критерии определения меньшинства // Белорусский журнал международного права. 2001. № 4.

Nebratenko Olga Olegovna, Candidate of law, Associate Professor of the State (Constitutional) Law, the Federal State Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University” (FSAEE of HVE “SFU”), (88, M. Gorkogo St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: gennady@nebratenko.ru

**LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF NATIONAL MINORITIES:
AN ETYMOLOGICAL ANALYSIS**

Abstract

In article on the basis of the analysis of international and national legal acts, the scientific literature investigated the relationship between the concepts of “national minorities”, “ethnic minorities”, “linguistic minorities”, “indigenous peoples”

Keywords: *legal regulation, national minorities, ethnic minorities, indigenous peoples.*

References

1. URL: http://www.gks.ru/free_dok/new_site/perepis2010. Data obrashcheniya: 3.10.2014.
2. *Ovchinnikov A. I.* // Severo-kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2013. № 4.
3. Dostupiz SPS «Konsul'tantPlyus».
4. *Mutagirov D. Z.* Prava i svobody cheloveka: teoriya i praktika: Ucheb. Posobie. M.: Universitetskaya kniga, Logos, 2006.
5. *Abashidze A. H.* Zashchita prav men'shinstv po mezhdunarodnomu i vnutrigosudarstvennomu pravu. M., 1996.
6. *Kat'ko N.* Kriterii opredeleniya men'shinstva // Belorusskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2001. № 4.